Македонско здружение на млади правници

СОСТОЈБАТА НА АЗИЛОТ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2018 - 2019 ГОДИНА

Македонско здружение на млади правници

Состојбата на азилот во Република Северна Македонија
2018 - 2019 година

Издавач:
Македонско здружение на млади правници

Уредник:
Зоран Дранговски

Автори:
Теодора Ќосева Костадиновска
Бојана Божиновска Силјановска

Лектор: Дејан Василевски

Дизајн и графичко уредување: Даниел Станоески

CIP - Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

341.43(497.7)"2018/2019"(047)
314.151.3-054.72/.73(497.7)"2018/2019"(047)

ЌОСЕВА Костадиновска, Теодора
Состојбата на азилот во Република Северна Македонија : 2018-2019 година / [автори Теодора Ќосева Костадиновска, Бојана Божиновска Силјановска]. - Скопје : Македонско здружение на млади правници, 2020. - 62 стр. : илустр. ; 30 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4843-35-1

1. Божиновска Силјановска, Бојана [автор]
а) Систем на азил -- Македонија -- 2018-2019 -- Извештаи

COBISS.MK-ID 52493317

С О Д Р Ж И Н А

Содржина

Листа со скратени..... 4
Вовед..... 6
Пристап до територија и принципот на невраќање..... 11
Пристап до постапка..... 13
Прифатни центри во Република Северна Македонија.....16
Услови во транзитни центри во Република Северна Македонија.....17
ПТЦ Винојуг..... 18
ПТЦ Табановце..... 20
ПТЦ Визбегово..... 22
Постапка за азил..... 25
Управна постапка..... 25
Примена на институт на безбедна земја..... 29
Постапка пред управните судови. 31
Одлуки во случаите за националната безбедност..... 36
Ограничување на слободата на движење..... 39
Задржување од имиграциски причини.....43
Интеграција.....45
Рана интеграција..... 45
Интеграција на бегалците во Република Северна Македонија..... 49
Интеграција на бегалците од косовската криза од 1999 година во Република Северна Македонија 50
Право на натурализација..... 52
Право на социјална заштита..... 53
Ранливи категории..... 54
Деца..... 54
Сексуално и родово базирано насилство..... 57
Препораки..... 60

ЛИСТА НА СКРАТЕНИЦИ

Висок комесар за бегалци на Обединетите нации (УНХЦР)
Европска конвенција за човекови права (ЕКЧП)
Европска унија (ЕУ)
Европски суд за човекови права (ЕСЧП)
Единствен матичен број на граѓанинот (ЕМБГ)
Закон за азил и привремена заштита (ЗАПЗ)
Закон за меѓународна и привремена заштита (ЗМПЗ)
Закон за бесплатна правна помош (ЗБПП)
Закон за државјанство (ЗД)
Закон за кривична постапка (ЗКП)
Закон за општа управна постапка (ЗОУП)
Закон за управните спорови (ЗУС)
Интернационална организација за миграција (ИОМ)
Македонско здружение на млади правници (МЗМП)
Министерство за труд и социјална политика (МТСП)
Министерство за внатрешни работи (МВР)
Национален превентивен механизам (НПМ)
Непридружуван малолетник – дете-странец (НМДС)
Прифатен центар за баратели на азил – Визбегово (Прифатен центар)
Прифатно-транзитен центар (ПТЦ)
Република Северна Македонија (РСМ)
Роми, Ашкали и Египќани (РАЕ)
Сектор за азил (Секторот)
Управа за безбедност и контраразузнавање (УБК)
Центар за интеграција на бегалци и странци (Центарот)
Центар за социјална работа (ЦСР)
Центар за управување со кризи (ЦУК)

Овој извештај претставува сеопфатен преглед на различните практики, политики и постапки во однос на системот на азил во Република Северна Македонија во 2018 и 2019 година. Извештајот ги истакнува главните предизвици со кои се соочуваат барателите на азил и бегалците за време на постапката за азил и при остварување на другите права. При изработката на овој документ беа користени: а) податоци прибавени при застапување на барателите на азил, бегалците и мигрантите, лицата под супсидијарна заштита и признаените бегалци во Република Северна Македонија, б) податоци прибавени при мониторинг на состојбата и постапувањето од страна на органите со бегалците и мигрантите во прифатно-транзитните центри каде што МЗМП има достапни канцеларии, и в) податоци прибавени при присуството во канцеларијата во Прифатниот центар за баратели на азил во Визбегово. Дополнително, за потребите на овој извештај беа прибавени информации од јавен карактер и беа искористени многубројни достапни извештаи и литература.

Оваа публикација е поддржана од страна на Претставништвото на УНХЦР во Скопје. Мислењата и ставовите изразени во публикацијата се мислења на авторот и нужно не ги одразуваат официјалните ставови на УНХЦР.

UNHCR
The UN Refugee Agency

В О В Е Д

Во 2018 и 2019 година Македонското здружение на младиправници (во понатамошниот текст МЗМП),[1] со поддршка од Канцеларијата на Високиот комесар за бегалци при Обединетите нации во Скопје (во понатамошниот текст УНХЦР), продолжи да го спроведува проектот за застапување и обезбедување бесплатна правна помош на барателите на азил и лицата под меѓународна заштита во постапките пред државните органи и судовите. Заклучно со 2019 година, МЗМП веќе десет години работи на оваа проблематика и преку застапување на лицата од интерес се грижи за остварување на нивните законски предвидени права и спроведување на постапките за азил согласно законите, Уставот на Република Северна Македонија (во понатамошниоттекст РСМ) и меѓународните договори во оваа област.

Со затворање на балканската маршрута на осми март 2016 година, бегалците и мигрантите продолжија да транзитираат низ РСМ, користејќи нерегуларни начини за да стигнат до посакуваната дестинација. Иако институциите вршеа мониторинг и контрола на јужната граница со помош на распоредена армија и странски полициски службеници од земјите на Европската унија (во понатамошниот текст ЕУ) врз основа на билатерални договори, сепак голем дел од бегалците и мигрантите ги користеа услугите на криумчарите, воедно изложувајќи се на ризик за нивното здравје, безбедност и слобода.

1 Во однос на досегашната работа на здружението може да се погледне Портфолиото на МЗМП достапно на: https://myla.org.mk/%d0%b7%d0%b0-%d0%bd%d0%b0%d1%81/myla/.

„Транзитирајќи преку териториите на Авганистан, Иран, Турција и Грција, стигнав во РС Македонија со помош на криумчар. Околу 20 бегалци илегално ја поминавме границата помеѓу Грција и РС Македонија, а потоа бевме земени со возило што нè одведе во село близу границата со Србија. Таму нè затворија во подрум од куќа, без да ни кажат кои се следните планови. Не требаше долго за да сфатам дека сум киднапиран. Во собата влезе еден од криумчарите и почна силно да нè тепа, па еден по еден нè носеше во друга соба. Таму, заедно со уште двајца други соучесници, крвнички нè тепаа и бараа од нас да се јавиме кај нашите родители, да испратат пари за да нè ослободат. Тука бевме затворени два дена. За јадење добивавме половина леб за цел ден. Тие два дена ми се чини дека траеја цела вечност бидејќи поминував низ вистински хорор. Утрото околу четири часот се слушна голема врева во дворот на куќата, а за неколку минути се слушна и полициската сирена. Полицијата нè извлече од куќата и нè одведе во транзитниот центар Табановце“, дете-бегалец од Пакистан (17).

Од друга страна, кризната состојба редовно беше продолжувана на јужната и на северната граница, што во суштината претставува најдолга кризна состојба од осамостојувањето на РСМ. Токму во овие предели, каде што сè уште има движење на бегалци и мигранти, постојат прифатно-транзитните центри (во понатамошниот текст ПТЦ) и тоа на југ – Прифатно-транзитниот центар Винојуг, а на север – Прифатно-транзитниот центар Табановце. Бројот на лица што пристигнуваат во овие центри се намали во текот на 2017 година, но повторно доживеа пораст во 2018, а особено во 2019 година. За разлика од претходниот период, кога целото движење на бегалците и мигрантите беше насочено кон Србија, во овој период е забележано движење и во обратна насока, односно голем дел од бегалците се враќаа назад кон Грција.

Согледувајќи ја РСМ како транзит-земја, просечното време на задржување на бегалците во транзитните центри е помеѓу два и три дена. Надлежните органи селективно вршеа регистрација на бегалците што беа фатени на територијата на РСМ, па за дел од нив не беше спроведена постапката за регистрација.

Од 2019 година Прифатниот центар за баратели на азил во Визбегово (во понатамошниот текст Прифатен центар) е единствено место во кое се сместуваат сите баратели на азил, а овој центар е во надлежност на Министерството за труд и социјална политика (во понатамошниот текст МТСП). Како исклучок, предвидена е можноста непридружувани деца да бидат сместени во згрижувачки семејства. Безбедната куќа во која се сместуваа ранливите категории баратели на азил веќе не постои како сместувачки капацитет за овие лица, а не постои ниту една алтернативна форма на задржување со оглед на тоа дека безбедната куќа беше користена и за таа цел.
Во текот на овие две години се случија неколку клучни промени во поглед на системот за азил. Најголемата промена беше стапувањето во сила на новиот Закон за меѓународна и привремена заштита[2] (во понатамошниот текст ЗМПЗ) на 18 април 2018 година, со кој беа видоизменети одредени институти и начинот на регулирање на правата и обврските на барателите на азил и лицата под заштита. Со новиот закон се стави надвор од сила стариот Закон за азил и привремена заштита[3] (во понатамошниот текст ЗАПЗ), што се применува само за постапките што биле отпочнати во време на неговото важење. Со новиот закон, меѓу другото, се дефинирани одредени категории од значење за оваа област, вклучително принципот на семејно единство на баратели на азил, утврдени се причините за прекинување и поништување на правото на азил и воведена е можноста за ограничување на слободата на движење на барателите на азил во исклучителни околности. Исто така, предвидено е дека секој барател има право на пристап до пазарот на труд само во случај ако Секторот за азил (во понатамошниот текст Секторот) не донесе одлука во рок од девет месеци од поднесување на барањето. Ваквото законско решение дополнително го отежнува остварувањето на ова право.

Врз основа на овој закон, во 2019 година беа донесени и подзаконски акти. Во март 2019 година Министерството за внатрешни работи (во понатамошниот текст МВР) ја донесе листата со безбедни земји на потекло.[4] Потоа беа донесени Правилникот за стандардите за прифаќање баратели на право на азил[5] и Правилникот за начинот на згрижување и сместување на непридружувани децаи ранливи категории на лица со признаена меѓународна заштита во РСМ.[6]
Во 2018 година се донесе и новиот Закон за странци,[7] што стапи во сила во мај 2019 година, а ја предвидува можноста за добивање дозвола за привремен престој

[2] Службен весник на Република Македонија, бр. 64/2018.
[3] Службен весник на Република Македонија, бр. 49/2003, 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015, 152/2015, 55/2016 и 71/2016.
[4] Службен весник на РСМ, бр. 56/2019.
[5] Службен весник на РСМ, бр. 195/2019.
[6] Службен весник на РСМ, бр. 195/2019.
[7] Службен весник на Република Македонија, бр. 97/18, 108/18.

на сите оние лица на кои им било признаено правото на азил во Република Северна Македонија за период од пет години.[8] Во септември 2019 година во Единствениот национален регистар на прописи на Република Северна Македонија беше објавен Закон за изменување и дополнување на Законот за странци, на кој МЗМП со коментари предложи 23 измени и дополнувања покривајќи ги деловите: услови за давање дозвола за постојан престој за лица без државјанство, добивање привремена дозвола за престој врз основа на хуманитарни причини, неопходноста на усогласување на националното законодавство со директивите на ЕУ (2003/109/ЕС; 2004/83/ЕС) во однос на постојана дозвола за престој на лица под меѓународна заштита, нелегален влез, задржување од миграциски причини и инкорпорирање алтернативи на задржување за деца. Од вкупно 23 предлози беше прифатен само предлогот што се однесува на издавање дозвола за престој на странец кој поднел барање за привремен престој врз основа на хуманитарни причини. За сите други предлози МЗМП доби одговор дека не биле предмет на измени и дополнувања на овој закон. Во 2019 година Република Северна Македонија пристапи кон Конвенцијата за намалување на бездржавјанството од 1961 година.[9]

Во 2019 година беше донесен и почна да се применува новиот Закон за бесплатна правна помош, во чијашто подготовка учествуваше и МЗМП. Согласно овој закон, правното уредување на бесплатната правна помош за баратели на азил е подобрено, прецизно и видоизменето од стариот закон.[10] Согласно новиот закон, барателите ќе имаат можност да поднесат барање за бесплатна правна помош до Секторот, кој е должен веднаш, а најдоцна во рок од пет дена од денот на приемот на барањето да го испрати до Министерството за правда. Во случаите на ограничена слобода на движење Секторот сам определува адвокат од листата со адвокати составена од Министерството за правда.

Од огромно значење е и донесувањето на новиот Закон за основно образование,[11] во кој по предлог од МЗМП, за остварување на процесот на формално основно образование беа вметнати и следните категории деца: децата-бегалци, барателите на азил, децата со статус на признаен бегалец, деца под супсидијарна заштита и деца под привремена заштита. Со тоа правото на образование на овие деца е законски предвидено и државата е должна да им обезбеди еднакви услови како и на децата државјани на РСМ.

Друга значајна новина беше донесувањето на пресудата Љатифи против Република Македонија[12] на 17.05.2018 година од страна на Европскиот суд за човекови права

[8] Член 129, став 2 од Законот за странци (Службен весник на Република Македонија, бр. 97 од 28.05.2018 година).

[9] Конвенција за намалување на бездржавјанство на Обединетите нации од 1961 година.

[10] Член 40 од Законот за бесплатна правна помош (Службен весник на РСМ, бр. 101/2019 од 22.05.2019 година).

[11] Службен весник на РСМ, бр. 161/19.

[12] Љатифи против Република Македонија (Жалба бр. 19017/16), донесена на 17.05.2018 година, достапна на македонски: http://biroescp.gov.mk/wpcontent/uploads/2016/12/%D0%89%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%A4%D0%98%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2D0%A0%D0%95%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%9A%D0%90%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90%D0%9F%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0-1.pdf. Пресудата е достапна на англиски јазик на: https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22fulltext%22:%2219017/16%22],%22documentcollectionid2%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:%22001-182871%22]}

(во понатамошниот текст ЕСЧП) во која судот утврди повреда на член 1 од Протокол 7 од Европската конвенција за човековите права (во понатамошниот текст ЕКЧП). Апликацијата за овој предмет беше поднесена преку групата за стратешко застапување предмети во рамките на проектот на МЗМП поддржан од УНХЦР. Со оваа пресуда се направија значителни промени во практиката на постапување на надлежните органи во процесот на одбивање баратели на азил или престанување на правото на азил за лица што наводно претставуваат опасност за безбедноста на државата.

Во декември 2019 година се одржа Глобалниот форум за бегалци во Женева, на кој Република Северна Македонија даде три заложби: 1) воспоставување систем на заштита од сексуално и родово базирано насилство согласно Истанбулската конвенција, што вклучува заштита на бегалците и на барателите на азил; 2) решавање на повеќегодишната состојба на преостанатите бегалци од Косово преку давање долготраен правен статус во државата за сите што се квалификуваат; 3) зголемување на капацитетот за заштита на барателите на азил и лицата под меѓународна заштита преку зајакнување на управувањето со случаи за азил.[13]
Овие заложби се важни од аспект на улогата на државата во решавање на прашањата што се однесуваат на клучни области од системот на азил и нивното остварување ќе доведе до подобрување на квалитетот на системот.

Навраќајќи се на сите случувања и новости за состојбата на азилот во РСМ, покрај неколкуте позитивни промени, системот за азил во РСМ сè уште се соочува со голем број предизвици. Преку секојдневната работа со барателите на азил и бегалците МЗМП забележа дека бегалците и мигрантите што транзитираа низ земјата често беа враќани надвор од формална постапка во Грција, оние што сакаа да поднесат барање за азил во транзитните центри наидоа на тешкотии од ист вид како и претходно, барателите на азил релативно брзо го напуштаа Центарот за баратели на азил, институциите продолжија главно да обрнуваат внимание само на ранливите категории лица, Секторот продолжи на ист начин да ги води интервјуата и постапките со барателите на азил и со донесување некомплетно образложени и суштински решенија, без фокусирање и процена кон потребата од меѓународна заштита во некои случаи. Управните судови продолжија да ги потврдуваат решенијата на управните органи, а во ниеден предмет не одлучија мериторно и не одржаа усна расправа. Во делот за интеграција лицата наидуваат на истите проблеми од пред неколку години и не се најде начин за нивно системско решавање.

Преку сеопфатно претставување на проблемите и пречките со кои се соочуваа лицата од интерес во текот на овие две години, како што се пристап до територија и до постапка за азил, нивниот престој по влегувањето во земјата, ефикасна постапка за азил, интеграција и други прашања поврзани со нивните права, извештајот ги анализира прашањата од нивен интерес. Токму овој документ е ориентиран кон објективен приказ на податоците и давање препораки на зададените предизвици.
Извештајот се стреми кон поттикнување на институциите за обезбедување на основните загарантирани права и процесни и материјални заштитни мерки на бегалците во РСМ.

[13] Изјава на Светлана Гелева (директор за меѓународни односи и безбедносна соработка при Министерството за надворешни работи во РСМ) на Глобалниот форум на бегалци, Женева, 18.12.2019 година.

ПРИСТАП ДО ТЕРИТОРИЈА И ПРИНЦИПОТ НА НЕВРАЌАЊЕ

Основниот принцип на невраќање, познат како non-refoulement, е поставен како примат во меѓународното и домашното право во постапувањето со бегалците и барателите на азил. Опфатен во член 33 од Конвенцијата за статусот на бегалците на Обединетите нации (во понатамошниот текст ОН) од 1951 година, овој принцип ги заштитува сите лица со статус на бегалец, но и сите оние на кои ваков статус сè уште не им е формално признаен, а се бегалци согласно критериумите на оваа Конвенција.

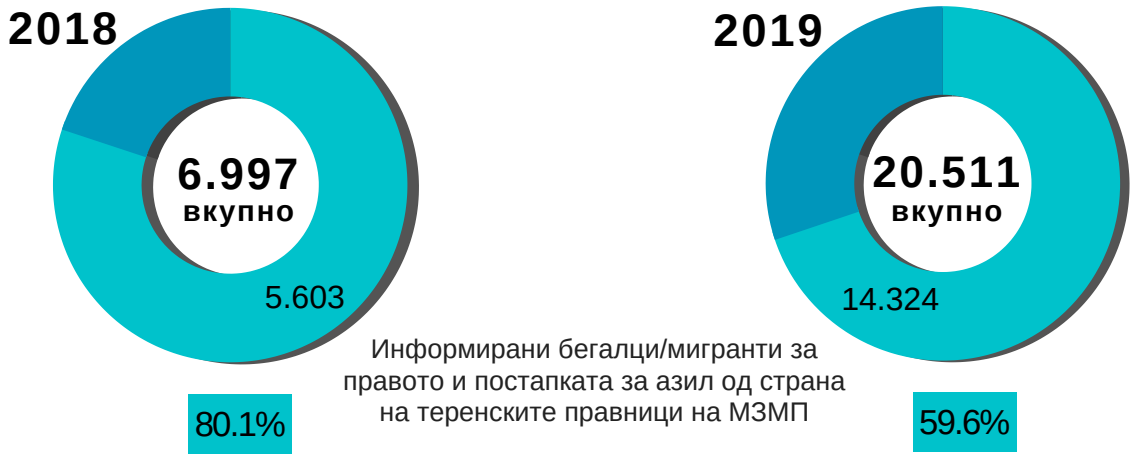
Како генерално правило од државите се бара да обезбедат пристап до територија и ефикасна постапка за азил за лицата што бараат меѓународна заштита. Забраната за враќање во место опасно од прогон согласно меѓународното бегалско право се применува за која било форма на присилно отстранување, вклучително и депортација, протерување, екстрадиција, неформален трансфер и одбивање прием на граница. Во меѓународното право постои и терминот индиректно присилно оддалечување или враќање (indirect refoulement), што подразбира протерување во држава во која лицата можат да се соочат со понатамошна депортација без соодветна процена на нивната состојба.[14] Овој принцип се однесува и на лицата што се одбиени на границите. Во ЗМПЗ принципот на невраќање е уреден во член 14. Овој принцип е од апсолутна природа и не постои можност за отстапување, исклучување или ограничување.

[14] Повеќе може да се погледне во пресудата на ЕСЧП: Ilias and Ahmed v. Hungary (47287/15).

Во 2017, 2018 и 2019 година западнобалканската маршрута остана затворена и на мигрантите и бегалците не им беше дозволено да влегуваат на територијата на РСМ. Бројот на лица што нерегуларно транзитираа се зголеми во текот на 2018 и 2019 година, во споредба со 2017 година.

> *„На почетокот патував во помала група, а потоа две групи се соединија и патувавме 44 луѓе. Имаше и фамилија и деца. Кога влеговме во Македонија, нè фати полицијата. Бидејќи само јас зборував англиски, ме зедоа и ме тргнаа настрана, па ме притворија како сведок во постапката против криумчарот. Семејството и децата ги зедоа и ги сместија одделно. Сите други ги протераа назад во Грција. Јас не сакав да патувам нелегално, сакам да се обединам со мојот брат“,* бегалец од Авганистан (32).

Според статистиката на МЗМП во 2018 и 2019 година вкупно вратени бегалци (или т.н. pushback) кон Грција, надвор од формална постапка во РСМ:



Информирани бегалци/мигранти за правото и постапката за азил од страна на теренските правници на МЗМП

За **2019** година вкупно **3.511** бегалци/мигранти биле вратени во РСМ (или т.н. push back) од соседните земји.

Најголем дел од лицата кои беа фатени од страна на македонската полиција во близина на јужната граница беа вратени во Грција, без никаква формална законска постапка. Мал дел од нив беа пренесени во Прифатниот центар за странци со цел да се обезбеди нивно присуство како сведоци во постапката против криумчарите. Ова претставува редовна практика на постапување од страна на надлежните органи. Во случај на враќање (push back) на бегалците/мигрантите во Грција, најголем дел од нив претходно се регистрираат, па по земањето на нивните лични податоци и земање отпечатоци од прсти од страна на граничната полиција, тие се враќаат до одредени неофицијални гранични точки со Грција. Сепак, забележани се случаи кога без никаква регистрација лицата автоматски се вратени од страна на полицијата. Во некои случаи самите бегалци кажуваат дека сакаат да се вратат во Грција бидејќи најчесто оттаму повторно се обидуваат да влезат во РСМ и низ Балканот да стигнат до европските земји.

Меѓутоа, и без и со нивна волја, ова е вообичаена практика на постапување, што значи дека на бегалците често им е оневозможено да имаат пристап до територија и до постапка за азил, а со тоа и до индивидуална процена на секој поединечен случај. Согласно разговорите со бегалците на теренските правници на МЗМП, полицијата воопшто не ги информира затекнатите бегалци/мигранти за нивното право на азил, а често отсуствува и толкувач на јазикот што овие лица го разбираат, што оневозможува да се изразат за овие важни прашања. Оттука, овие лица се само формално регистрирани од страна на полицијата и потоа се вратени во Грција. **Во сите овие случаи неопходно е целосно профилирање и идентификација на лицето, како и негово упатување, особено ако станува збор за ранлива категорија на лице.** Во изминатиот период многу од бегалците што се обидоа да влезат во РСМ доаѓаа од Сирија, Авганистан и од Пакистан, што во суштината се лица на кои им е потребна меѓународна заштита, но немаа пристап до ова нивно право.[15] Од друга страна, државата го толкува ова како спречен нелегален влез на странци во државата и покрај тоа што де факто овие лица влегле на територијата на РСМ. Земајќи ги предвид местоположбата на ПТЦ Винојуг и бројките на неформалните враќања, јасно е дека со ова освен што не се овозможува пристап до територија, се оневозможува и пристап до права и до постапката за меѓународна заштита. Дополнително, токму поради ваквата поставеност на ПТЦ Винојуг, бегалците што се сместуваат во центарот може да се вратат во Грција доколку изразат желба. Полицијата го врши транспортот до границата.
Токму за ова, во извештај на Високиот комесар за човекови права при ОН за состојбата во РСМ во делот за мигранти, бегалци и баратели на азил е наведено дека Високиот комесар им укажал на надлежните органи да престанат со нивната политика на систематско протерување или задржување мигранти. [16]

Пристап до постапка

Во согласност со ЗМПЗ, странец може да побара азил со поднесување барање за признавање право на азил пред полицијата на граничниот премин, најблиската полициска станица, во Прифатниот центар за странци или до Секторот за азил.[17] Поднесувањето барање во Прифатниот центар за странци е новина во системот за азил бидејќи со стариот закон ваква можност не беше предвидена. Во овие случаи процесот на регистрација го спроведува полицискиот службеник, кој потоа го спроведува барателот на право на азил до Прифатниот центар за баратели на право на азил. Секој што сака да побара азил и престојува на територијата на РСМ поднесува барање за признавање право на азил до Секторот. Доколку станува збор за случај на семејно обединување, барањето се поднесува до дипломатско-конзуларното претставништво на РСМ во странство.[18] Според ЗМПЗ, странец може усно или писмено да искаже намера за поднесување барање

[15] За состојбата на граничните премини и во внатрешноста на територијата на РСМ во периодот од 2018 и 2019 година можат да се погледнат кварталните извештаи за состојбата со човековите права на бегалците и мигрантите на терен на www.myla.org.mk.

[16] Compilation on the former Yugoslav Republic of Macedonia Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, ноември 2018 година, параграф 83, достапен на: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/341/06/PDF/G1834106.pdf?OpenElement.

[17] Член 26 став 2 од ЗМПЗ.

[18] Член 26 став 3, 4 и 5 од ЗМПЗ.

за признавање право на азил пред полициски службеник на МВР, на граничниот премин или во внатрешноста на територијата, а оттаму тој се упатува во рок од 72 часа да поднесе барање за признавање право на азил пред овластено службено лице во просториите на Секторот.[19] Доколку лицето не поднесе барање за признавање право на азил во предвидениот рок, тогаш се постапува согласно прописите за странци. Впрочем, ова законско решение предизвикува недоразбирање во однос на член 4 во ЗМПЗ, каде што е наведено дека барател на право на азил е странец кој бара меѓународна заштита, кој искажал намера или поднел барање за признавање право на азил. Сепак, постапката за азил почнува од моментот на поднесување на барањето за признавање право на азил од страна на барателот.[20]

Во Законот за странците, и стариот и новиот, се предвидува процедурална заштита за странските државјани што нерегуларно влегле на територијата и имаат намера да поднесат барање за признавање на правото на азил.[21]

Во 2018 година од вкупно 32.500[22] и во 2019 година од вкупно 40.887[23] бегалци и мигранти што пристигнале на територијата на РСМ не е искажана ниту една намера за поднесување барање за признавање право на азил.

Поднесени барања за азил според местото на поднесување за периодот од **2018** и **2019** година и земја на потекло на бегалците/мигрантите

54%
ПЦ за странци во Гази Баба

23%
Полициски станици

23%
ПТЦ Винојуг и ПТЦ Табановце

Најголем број на баратели на азил доаѓаат од:

И покрај тоа што над 50% од барателите на азил биле притворени и задржани во Прифатниот центар за странци пред поднесувањето на барањето, овие баратели сепак се соочуваа со пречки во пристапот до постапка за азил во РСМ.

Во 2018 година МЗМП интервенира во 11 различни случаи во насока на промоција на алтернативи на задржување или превенција на арбитрарно задржување.

[19] Член 25, став 1 и 2 од ЗМПЗ.

[20] Член 26, став 1 од ЗМПЗ.

[21] Член 25 од стариот Закон за странците (Службен весник на Република Македонија, бр. 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012, 13/2013, 147/2013, 148/2015 и 217/2015) и член 17 од новиот Закон за странци (Службен весник на Република Македонија, бр. 97 од 28.05.2018 година).

[22] Извештај за нерегуларна миграција за СЕЕ, МЗМП, 2018 година, стр. 23.

[23] УНХЦР, Статистички приказ за азил во 2019 година, достапен на: https://data2.unhcr.org/en/documents/download/73672

Во пет случаи лица со државјанство на Турција кои поднесоа барање или изразија намера да побараат азил беа попречени во процедурата и не беа префрлени во Прифатниот центар според ЗАПЗ. Откако беше интервенирано, лицата беа префрлени во Прифатниот центар. Беа направени две интервенции за ослободување од имиграциски притвор на фамилија од Авганистан, друг случај на разделена фамилија од Иран и еден случај на разделено дете од Германија. МЗМП интервенираше двапати за случаи на баратели на азил кои беа задржани согласно член 63 од ЗМПЗ. Воедно, беше испратено писмо до надлежните власти и претставка до Народниот правобранител за случај на барател на азил кој беше задржан без никакво решение.[24]

За дел од бегалците што транзитираа низ РСМ на нерегуларен начин, а беа фатени од страна на полицијата и оние што беа сместени во ПТЦ во Табановце и Винојуг, кои сакаа да поднесат барање за признавање на правото на азил, МЗМП забележа неколку случаи со проблем во пристапот до постапката за азил.

Во ПТЦ Винојуг, по изјава на бегалците пред полицијата во центарот дека сакаат да побараат азил, тие се пренесуваат до полициска станица во Гевгелија каде што на записник се заведува нивното усно барање за азил. Во некои случаи е евидентирано задоцнување, односно одложување на транспортот до полициска станица за да се поднесе барање за азил. Најчести причини што биле истакнати се недостигот на возила и услови од технички карактер за спроведување на ова дејство. Барателите на азил во Винојуг во просек беа пренесувани за седум до десет дена од поднесување на барањето за азил во Прифатниот центар во Визбегово. **Во извештајот на Националниот превентивен механизам (во понатамошниот текст НПМ) за посета во ПТЦ Винојуг во 2019 година е наведено: „...дел од бегалците информираа дека им било оневозможено да поднесат барање за признавање право на азил, со изговор од службените лица дека тие секако нема да добијат статус на признаен бегалец, по што би следувало нивно протерување во Република Грција“.**[25]

Во поглед на пристапот до постапка во ПТЦ Табановце беа забележани неколку недостатоци во текот на овие две години. Впрочем, беше забележано одолжување на процесот на поднесување барање за азил. Во шест случаи барањата за азил не беа навремено процесирани поради недостиг на соодветна комуникација и координација помеѓу надлежните органи или поради некомплетна документација, со што барателите беа пренесени во Прифатниот центар многу подоцна од предвиденото, односно по седум или осум дена.[26]

Во изминатиот период бегалците и мигрантите сместени во транзитните центри најчесто престојуваа само неколку дена, а потоа го продолжуваа патувањето кон Грција или Србија.[27] За жал, и во 2018 и 2019 година повторно се евидентирани смртни случаи на бегалци и мигранти при патувањето низ РСМ.

---

[24] Годишен извештај за имиграциски притвор во Република Македонија, МЗМП 2018 година.

[25] Посебен извештај за состојбите во прифатните центри за сместување и задржување бегалци/мигранти, Народен правобранител на РСМ, 2019 година, стр. 14, достапен на: http://ombudsman.mk/upload/NPM-dokumenti/Izvestai/Poseben%20izvestaj-januari-avgust%202019.pdf.

[26] Годишен извештај за состојбата на терен, 2019, МЗМП.

[27] За пример можат да се погледнат кварталните извештаи за состојбата со човекови права на мигрантите и бегалците на МЗМП, достапни на www.myla.org.mk.

ПРИФАТНИ ЦЕНТРИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

На територијата на државата функционираат два прифатно-транзитни центри за сместување на бегалци и мигранти, кои беа поставени и отворени во 2015 година при постоење на бегалската криза, со цел државата да одговори на масовниот прилив на бегалци и мигранти. И двата центра се управувани од Центарот за управување со кризи (во понатамошниот текст ЦУК). Тие се раководени од Управувачкиот комитет за координација и управување на ЦУК, што постојано и редовно ја следи ситуацијата во близина на јужниот и северниот дел од границата на РСМ, каде што е прогласена кризна состојба. Кризна состојба во РСМ се прогласува согласно Законот за управување со кризи.[28] Собранието прогласува кризна состојба на секои шест месеци, поради што ова е најдолгата кризна состојба од осамостојувањето на земјава.

Во моментов, постапката за пристап на одредено лице во ПТЦ не е дефинирана. Полициските службеници (од граничната полиција) одлучуваат кој може да влезе во ПТЦ во отсуство на формална постапка за процена, така што начинот на селекција не е јасен.

[28] Член 31, став 5 од Законот за управување со кризи (Службен весник на Република Македонија, бр. 29/2005, 36/2011, 41/2014, 104/2015, 39/2016 и 83/2018).

Во суштината, влезот им е најчесто овозможен на непридружувани деца, фамилии и лица со проблеми со здравјето, односно ранливите категории лица. Сепак, во текот на овие две години често биле сместувани лица што не спаѓаат во некои од овие категории или уште поважно – не биле сместувани лица што имале потреба.

Освен сместувањето, статусот на лицата што престојуваат во прифатно-транзитните центри останува нејасен, особено во однос на правата што ги имаат во оваа земја. Ова прашање не е правно регулирано на ниту еден начин. **Статусот на бегалците и мигрантите што сега престојуваат во овие центри останува правно недефиниран, а од друга страна, тие не можат да продолжат со патувањето по легален пат бидејќи границите се затворени за нив.**[29]

За барателите на азил постои еден прифатен центар што се наоѓа во Скопје, с. Визбегово, и во него се сместуваат сите лица што ќе поднесат барање за азил. Овој центар е во надлежност на МТСП, согласно ЗМПЗ како орган што се грижи за сместување на барателите на азил.[30] Понатаму, останува правото на секој барател да избере дали ќе продолжи со престојот во центарот или сам ќе обезбеди сместување на свој трошок, за што е потребно претходно одобрение од МТСП.

Услови во транзитни центри во Република Северна Македонија

Во 2018 и 2019 година во ПТЦ во најголем број од случаите беа примани фамилии со деца, лица со повреди, непридружувани деца и други ранливи категории бегалци.

Во текот на изминатите години во центрите имаше поголем број присутни невладини и меѓународни организации што обезбедуваа помош и вршеа мониторинг на состојбата и на начинот на постапување со бегалците. Сепак, за 2018 и 2019 година може да се забележи намалување на присуството на организациите присутни на терен, а со тоа и на дел од услугите што им стоеја на располагање на бегалците и мигрантите. Од државните органи секојдневно присуство имаат претставници на МВР и на МТСП. МЗМП во соработка со УНХЦР е присутно во ПТЦ Винојуг и ПТЦ Табановце. Правниците присутни во центрите даваат бесплатна правна помош и ги информираат бегалците за правото на меѓународна заштита, како и за другите права во Република Северна Македонија. Исто така, преку ваквото присуство се врши соодветно упатување и мониторирање.

Вообичаено бегалците и барателите на азил при разговор со МЗМП изјавуваа дека се задоволни од достапните услуги, условите и од луѓето што работат на терен. Во текот на извештајниот период имаше достапен лекар во центрите. Освен здравствени услуги, достапна беше и психолошка помош за бегалците и мигрантите. Сепак, од крајот на 2019 година во ПТЦ Табановце веќе не им се дава ваков тип помош на бегалците. Бесплатна правна помош беше достапна и беше овозможена од МЗМП преку проектот на УНХЦР.

Во рамките на престојот на лицата во прифатниот центар Винојуг им беше овозможено на жените и на децата да бидат дел од катче за поддршка во кое се спроведуваа разни активности и друштвени игри.

[29] Оваа состојба се провлекува низ годините, за што може да се погледне во теренските извештаи на МЗМП за 2016 и 2017 година достапни на www.myla.org.mk.

[30] Член 61, став 1, алинеја 5 од ЗМПЗ.

Во транзитните центри беа достапни одредени спортско-рекреативни активности. Без разлика на вложените напори, децата што престојуваа во транзитните центри не беа вклучени во формалното образование и покрај важноста за нивниот развој и стекнувањето диплома. Единствено беа на располагање определени програми на неформално образование спроведувани од невладиниот сектор. Сепак, постои разлика помеѓу условите и сервисите што стојат на располагање во двата транзитни центри на јужната и северната граница. Па, така, повеќето од споменатите сервиси, вклучително и програмите за неформално образование, не беа спроведувани во ПТЦ Табановце, ниту беше достапно детско катче во текот на 2019 година. Единствено беше на располагање компјутерскиот центар. Речиси сите споменати активности во ПТЦ се спроведувани со поддршка од невладиниот сектор и меѓународни организации како: УНХЦР, МЗМП, ИОМ, Црвен крст, ЛЕГИС, „Ла страда“ итн.

ПТЦ Винојуг

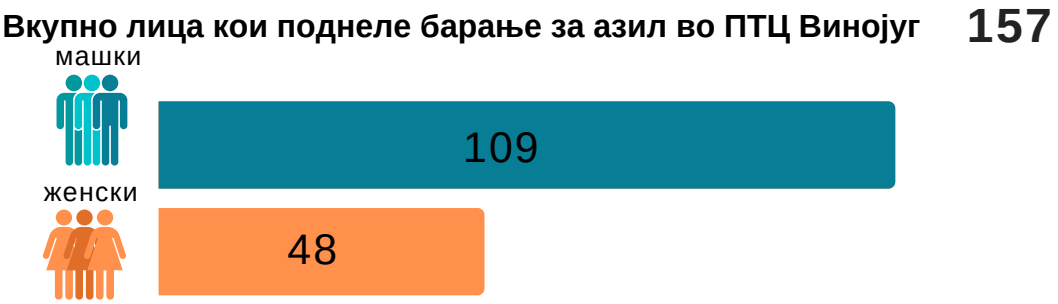
Поради влошената здравствена состојба на мојата тригодишна ќерка, престојуваме во ПТЦ Винојуг речиси еден месец. Пред сè, сум благодарна поради можноста во овие лоши времиња да бидам на безбедно со мојата фамилија, на топло и со покрив над глава.
Уште при самиот влез бевме известени за условите и можностите во овој центар. Вработените во институциите и организациите се премногу учтиви и пријателски настроени и секојдневно ни стојат на располагање за различни информации. По два часа во денот поминувам во просторијата за жени и деца каде што со вработените имаме активности, така што се чувствувам исполнето.

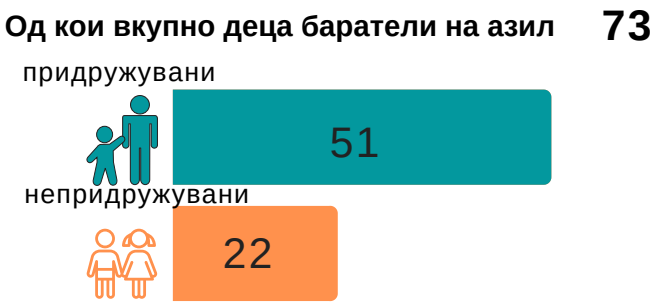
Фото: Томислав Георгиев - "Мајка и син"

Храна добиваме трипати дневно, сиромашна и неразновидна, но вработените во Црвениот крст се секогаш тука кога ќе побараме од нив да одат до најблискиот маркет и ни ги купуваат потребните продукти“, бегалка од Авганистан (27).

Во текот на овие две години, како и претходно, при користење на криумчарските услуги беа направени голем број сообраќајни незгоди во јужниот дел од земјава при обид да се стигне побрзо до посакувана точка или да се избегне полицијата.

Дел од бегалците и мигрантите што беа во возило при сообраќајните незгоди, меѓу кои често имаше и повредени, беа сместувани во ПТЦ Винојуг со цел да закрепнат, но и со цел да се обезбедат сведоци при постапката пред Јавното обвинителство за гонење за организиран криминал против криумчарот на овие лица. Сепак, НПМ во извештајот за состојбите во прифатните центри во РСМ, токму за ПТЦ Винојуг констатира дека тоа не е место што ги содржи неопходните услови за соодветна медицинска грижа и помош на лица што се потешко повредени и им е потребна специјална нега. Лицата сместени во ПТЦ Винојуг немаат можност слободно да го напуштат центарот по нивна волја. ПТЦ Винојуг претставува центар од затворен тип, па често се случува бегалците/мигрантите да поднесат барање за азил со цел да бидат пренесени до ПЦ Визбегово, како центар од отворен тип и потоа да ја напуштат земјава. Тоа укажува дека ова претставува неформално ограничување на слободата на движење и форма на задржување на бегалците и мигрантите, надвор од формална постапка.





Кога станува збор за непридружувани деца на кои прво им се поставува старател од Центарот за социјална работа во Гевгелија, најчесто се постапува на начин што веднаш или во текот на следниот ден од нивното доаѓање тие се спроведувани од страна на старателот во Прифатниот центар во Визбегово или во згрижувачко семејство, а претходно предадени и прифатени од новопоставен старател од Центарот за социјална работа во Скопје, доколку се процени дека тоа е во нивен најдобар интерес. Ова значи дека се земени предвид сериозноста, сензитивноста и итноста на овие случаи и ваквото постапување е во согласност со стандардните оперативни процедури за постапување со непридружувани деца (странци).[31] Имаше ситуации во кои некои деца подолго време престојуваа во ПТЦ Винојуг со групата со која патувале, па дури и по поднесување на барањето за азил остануваа во овој центар по претходно спроведен разговор со нив.

[31] http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/SOP-za-postapuvanje-so-nepridruzuvani-deca-stranci.pdf

Така, во 2019 година, во ПТЦ Винојуг се спроведе и интервју со едно дете-барател на азил од Бангладеш од страна на Секторот.**Неминовно е да се забележи големиот пораст на присуството на непридружувани деца регистрирани во центарот и генерално зголемениот број на непридружувани деца-бегалци што транзитираат низ земјава на нерегуларен начин. Во 2019 година се забележани дури 1.564 деца што биле регистрирани во центарот, што значително се разликува споредено со 2017 година кога биле присутни помалку од сто непридружувани деца.**[32]

Несоодветно постапување кон дете е забележано во еден случај на разделување на самохран родител од Авганистан од своето дете на неправилен начин, без спроведување детална и ригорозна процена на случајот. По поставување старател на детето поради сомневање дека човекот кој е со него не му е татко, тоа беше пренесено во згрижувачко семејство во Скопје. Откако бегалецот побара азил, беше пренесен во Скопје, а со помош на МЗМП ги обезбеди потребните документи и успеа да докаже дека е татко на детето, по што тие беа обединети. Во овој случај принципот на најдобриот интерес на детето не беше испочитуван и тоа беше ставено во голем ризик поради разделувањето од семејството.

ПТЦ Табановце

„Морам да признам дека условите во ТЦ Табановце се одлични. Во секој момент го добивам тоа што ќе го посакам. Исто така, персоналот кој работи во кампот е премногу добар и пријатен, сите сакаат да ми помогнат. Единствената забелешка ми е за храната, што неколку дена по ред е иста и количински недоволна. Во споредба со камповите во другите земји, во РС Македонија има многу подобри услови“, бегалец од Иран (40).

Фото: Роберт Атанасовски - "Дете мигрант"

И покрај тоа што во овој центар храната за бегалците беше континуирано обезбедувана, и тоа по три оброци на ден, НПМ при посета на ПТЦ Табановце констатирал: „Лицата во кампот најчесто добиваат конзервирана храна, а понекогаш и топли оброци, за чиешто снабдување и понатаму се грижи ’Каритас‘. Покрај тоа, бевме информирани и за поплаки од страна на лицата-бегалци за малото количество храна што ја добивале и не била доволна за подготвување храна за сите лица присутни во кампот“.[33]

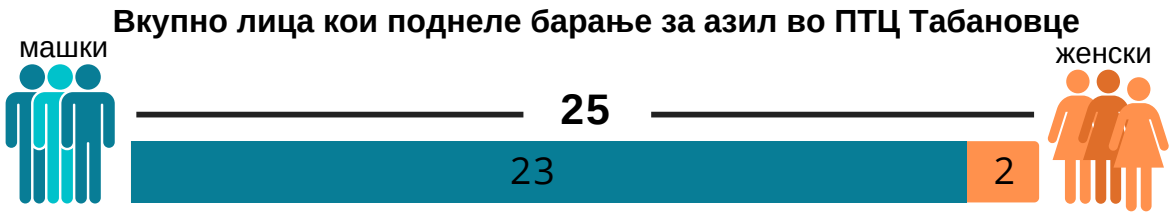
[32] Податоците за присуството на непридружуваните деца во претходните години можат да се погледнат во теренските извештаи достапни на страницата на МЗМП: www.myla.org.mk.

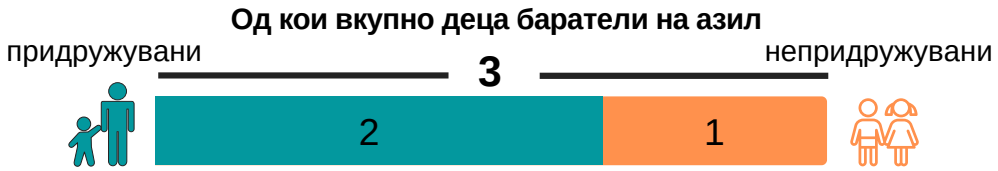
[33] Посебен извештај за состојбите во прифатните центри за сместување и задржување на бегалци/мигранти, Народен правобранител на РСМ, 2019 година, стр. 16, достапен на: http://ombudsman.mk/upload/NPM-dokumenti/Izvestai/Poseben%20izvestaj-januari-avgust%202019.pdf.

Исто така, НПМ укажува дека како во ПТЦ Винојуг, така и во ПТЦ Табановце нема соодветни услови за закрепнување на лица што биле повредени и биле во болница и им е потребна соодветна медицинска грижа и помош. Во 2019 година во овој центар беа сместени две лица од Авганистан со претрпени сериозни физички повреди. За нивна грижа и закрепнување беше потребно посоодветно сместување. Со интервенција од страна на МЗМП овие лице беа сместени во Прифатниот центар во Визбегово.
Голем дел од бегалците сместени во ПТЦ Табановце беа депортирани надвор од формална постапка (pushed back) од Србија кон нашата држава, што кажува за синџирот на неформални враќања. Дел од нив пријавија и инциденти со српската полиција во вид на тепање, одземање телефони и слично. Може да се каже дека во овој центар се врши разговор со нив и се согледуваат нивните индивидуални потреби. Голем дел од нив се обидувале само да транзитираат низ Србија, но биле фатени од полицијата додека поминувале на нерегуларен начин.

Во 2018 година беше забележливо присуството на бегалци/мигранти од Иран кои, според нивните изјави, со авиони слетуваа во Белград поради тоа што не им беше потребна виза, а потоа се упатуваа до нашата земја за низ неа да стигнат до Грција. Сите што беа фатени од страна на македонската полиција во прекршочна постапка беа изведени пред Основен суд, па во итна постапка беа прогласени за виновни за сторен прекршок поради нерегулиран престој во РСМ. На овие лица им беше изречена парична казна во износ од 530 евра по лице и им беше изречена задолжителна мерка безбедност – протерување странец од земјата. Согласно одговор на барање за информации од јавен карактер од Основниот суд во Куманово, за сите лица бил обезбеден преведувач од англиски на македонски јазик, но согласно сознанијата на МЗМП на терен, овие лица не го разбирале англискиот јазик и имале тешкотии при комуникацијата. Во истиот одговор е наведено дека на сите им било укажано за нивното право на бранител, но тие не побарале да им се назначи. На сите им биле врачени пресудите со кои се прогласени за виновни. Ниеден од нив не побарал азил, па остана неразјаснето прашањето дали овие лица воопшто имале пристап до постапката за азил. Република Србија го укина безвизниот режим со Иран на осми октомври 2018 година, а одлуката стапи во сила на 17 октомври 2018 година.[34] Со тоа се намали и бројот на бегалци и мигранти на територијата на РСМ.
Присуството на непридружувани деца во ПТЦ Табановце е забележително зголемено споредено со претходните години. **Во 2019 се регистрирани 249 непридружувани деца во центарот, а голем број од нив за краток период заминаа оттаму без да им се назначи старател, а со тоа и да се спроведе индивидуална процена на нивниот случај и согледување и грижа на нивните потреби.** Следствено, овие деца останале без заштитата што државата е должна да им ја обезбеди согласно сите достапни домашни и меѓународни документи за заштита на правата на децата и нивниот најдобар интерес. Неназначувањето старател или селективното назначување старател не е во согласност со стандардните оперативни процедури за постапување со непридружувани деца-странци. Дополнително, во определени случаи под придружба на дете се подразбира и брат, сестра или друг член на семејството што законски не може да ја преземе улогата на старател.

[34] https://www.seattletimes.com/business/serbia-abolishes-visa-free-travel-with-iran-over-eu-pressure/





Малиот број поднесени барања во ПТЦ Табановце се должи на фактот што многу од бегалците и мигрантите само неколку дена престојуваат во центарот и потоа го продолжуваат својот пат кон Србија или Грција. Во овој центар пристигнуваат и се сместуваат многу помал број бегалци споредбено со ПТЦ Винојуг и тоа најмногу од нив се бегалци вратени од страна на Србија по неформален пат на територијата на РСМ.

ПЦ Визбегово

Јавната установа за сместување лица-баратели на азил Прифатен центар за баратели на азил – Визбегово е ставена во употреба во 2008 година и располага со капацитет од 150 легла и со можност капацитетот да се надополни до 250 легла. Во установата има канцеларии за вработените во центарот, канцеларии на МВР, како и канцеларии за меѓународни и домашни невладини организации. Јавната установа за сместување лица-баратели на азил Прифатен центар за баратели на азил – Визбегово, Скопје, е детерминирана како установа чијашто цел и задача е да сместува и да згрижува баратели на азил. Основната дејност на установата подразбира прифаќање, сместување, исхрана, културно-забавни и рекреативни активности, услуги на социјална работа и други услуги во согласност со минимум стандардите за прифаќање на барателите на азил, утврдени со меѓународни акти, ратификувани со Уставот на РСМ.
Прифаќањето и сместувањето на барателите на азил во ЈУ Прифатниот центар се спроведуваше согласно Прирачникот за стандардни постапки за прифаќање на барателите на азил во РСМ, но во 2019 година се донесе нов Правилник за стандардите за прифаќање на барателите на азил што беше објавен во Службен весник на РСМ, бр. 195/2019 од 24.09.2019 година. Тој се донесе врз основа на член 61, став 4 од Законот за меѓународна и привремена заштита, а со него се промени целата поставеност на задачите и начинот на функционирање на приемот и престојот на барателите во центарот. Со овој документ се воспоставија чекори на постапување од моментот на прием на барател на азил до негово напуштање или друг вид прекин на сместување во центарот.

Правилникот содржи стандарди и за информирање и советување, храна, хигиена, социјална заштита, психосоцијална поддршка, правна помош и услуги за рекреација. За секој барател на азил беше назначен водич на случај од редот на вработените во центарот и вкупно четири лица ја извршуваа оваа активност. Водичот на случај се грижеше за потребите на барателите во текот на нивното сместување во центарот. Во 2018 година се променија и раководните структури во овој центар, што доведе до зголемена ефикасност при извршување на оваа дејност и до подобрување на условите за барателите на азил во центарот. Се изврши реновирање на дел од објектот наменет за сместување на барателите, и тоа на дел од собите за сместување, тоалетите и помошните простории.
Во центарот, освен горенаведените институции, беа присутни и МЗМП, ИОМ, Отворена порта „Ла страда“ за психосоцијална поддршка (заклучно до 2019 година) и Језуитската служба за бегалци.
Согласно Законот за бесплатна правна помош, барателите на азил имаат право на бесплатна правна помош во сите фази на постапката. ЗМПЗ, исто така, ја предвидува бесплатната правна помош во член 22 во кој е наведено: „Барателите на право на азил имаат право на правна помош и објаснување во врска со условите и постапката за признавање на правото на азил, како и право на бесплатна правна помош во сите фази на постапката, согласно прописите за бесплатна правна помош“. МЗМП со своето непрекинато секојдневно присуство во 2018 и 2019 година даваше бесплатна правна помош во Прифатниот центар во Визбегово.

За барателите на азил беа овозможени три топли оброци на ден, и тоа појадок, ручек и вечера. Тие имаа пристап до топла вода, а некои од нив, особено фамилиите, имаа и приватен тоалет во своите соби.
Во однос на здравствената заштита, трипати во неделата беше достапен општ лекар кој се грижеше за здравјето на барателите и издаваше упати за секое лице што имаше потреба од здравствени услуги од примарното здравство.
На барање на барателите, до средината на 2019 година беше на располагање и обезбедувањето на облека и обувки од страна на ИОМ, но кон крајот на 2019 година оваа можност веќе не беше достапна. ИОМ продолжи со своите активности за спроведување доброволно враќање на барателите за азил кои ќе изразеа желба за нивно враќање во земјата на потекло. Со тоа тие добиваа финансиска и техничка помош во остварување на ова право. Во 2018 и 2019 година вкупно пет баратели на азил застапувани од МЗМП се вратија во својата земја на потекло.
За децата на претшколска возраст достапна е градинка, што е отворена секој работен ден. Исто така, во рамките на центарот има и катче за деца и родители во кое се спроведуваат разни активности. Во текот на годините се спроведуваа повеќе активности со деца, а беа организирани и разни излети за барателите, како што се посета на зоолошката градина, парк, кањонот Матка и слично. Голема позитивна промена што беше направена во 2019 година по иницијатива на МЗМП и релевантните органи и организации, а во соработка со Прифатниот центар, е тоа што децата баратели на азил станаа дел од формалното образование во државата. Секое дете чиишто родители сакаа и имаа желба тоа да се едуцира беше запишано во училиште и следеше настава на македонски јазик.

Оние родители што одлучија нивните деца да не посетуваат настава потпишаа изјава со која ја одбија оваа услуга. Сепак, оваа можност се однесува само на децата што изучуваат основно училиште. Оние, пак, што согласно возраста треба да одат во средно училиште сè уште ја немаат таа можност да следат редовна настава поради отсуство на соработка со средните училишта за одржување настава на децата-баратели на азил. По посетата на наставата од страна на „Ла страда“ беше обезбедена помош за изработка на домашните задачи. Исто така, сите баратели на азил што беа заинтересирани за изучување на македонскиот јазик имаа можност да бидат дел од неформално изучување во рамките на центарот. Други активности што им стојат на располагање на барателите се вежбалница, заеднички простории во кои има можност за играње мал фудбал, како и терени за спортски активности во дворот на центарот. Присутен е преведувач од арапски и фарси јазик и има 24-часовно присуство на чувар во објектот. Влезната порта се отвора строго по потреба за вработените лица во центарот или надворешни партнери, па со тоа се зголеми безбедноста во центарот, како едно од прашањата што секогаш беа презентирани како проблем.

Во 2018 и 2019 година, во просек барателите на азил во Прифатниот центар биле сместени и се задржале околу еден месец, со тоа што најголемиот број баратели на азил, односно 64% останале помалку од десет дена, од кои повеќе од половина заминале во рок од три дена.

ПОСТАПКА ЗА АЗИЛ

Управна постапка

„Живеевме многу мирен живот, но по почнувањето на војната сè се распадна. Не можевме да работиме ништо, децата не можеа да одат на училиште, жените не можеа да излегуваат надвор од својот дом и немавме можност да живееме нормален живот. Мене директно ми се заканува талибанците затоа што бев богат човек, па тие постојано бараа пари од мене како некој вид данок. Одбивав да платам, па ми се заканува дека ќе ме убијат. Тие ја окупираа мојата земја и моите машини. Имам слика како доказ дека поставија бомба во мојот автомобил. Тие го окупираа регионот во кој живеев и бомбардираа куќи. Талибанците само наредуваат, но доколку не ги слушаш нивните наредби, тие ќе те убијат“, бегалец од Авганистан (32).

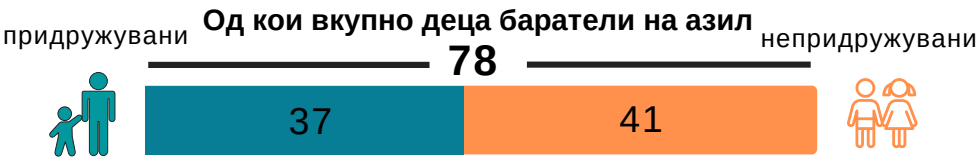
Постапката за азил во РСМ почнува со поднесување барање за азил. Барањето може да се поднесе писмено или усно на записник, на македонски јазик и неговото кирилско писмо или ако тоа не е можно, на јазикот на земјата на потекло, на некој од пошироко прифатените странски јазици или на јазик што може разумно да се претпостави дека барателот на право на азил го разбира.[35]

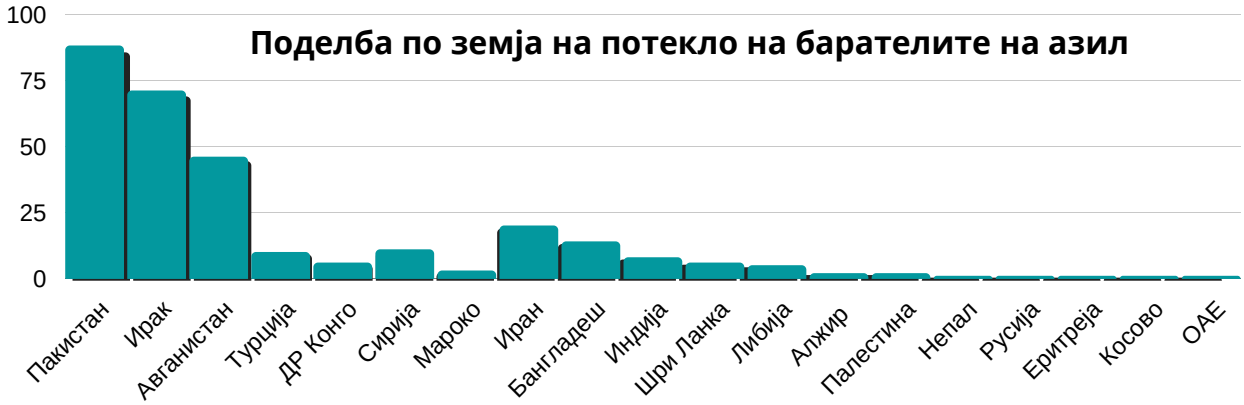
Надлежен орган за спроведување на постапката за азил е Секторот за азил при МВР. Постапката е управна и едностепена, што значи дека при донесување решение од страна на Секторот не е дозволена жалба, туку барателот има право да поднесе тужба до Управниот суд на РСМ.[36] Законот што ја уредува оваа материја и според кој се спроведуваат постапките за азил е ЗМПЗ, кој е *lex specialis* и кој влезе во сила во април 2018 година. Дотогаш се користеше стариот Закон за азил и привремена заштита. Во однос на постапката за азил *lex generalis* е Законот за општа управна постапка (во понатамошниот текст ЗОУП).

[35] Член 28, став 1 од ЗМПЗ.
[36] Член 43 став 1 од ЗМПЗ.

2018

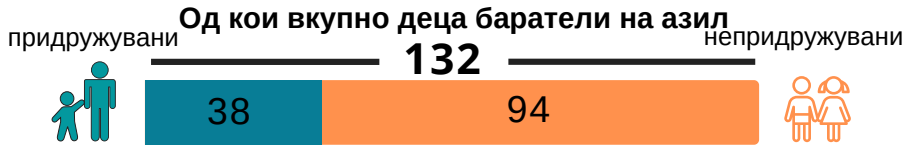
машки
Вкупно лица кои поднеле барање за азил во 2018
297
211
86
женски


придружувани
Од кои вкупно деца баратели на азил
непридружувани
78
37
41


Поделба по земја на потекло на барателите на азил
100
75
50
25
0
Пакистан
Ирак
Авганистан
Турција
ДР Конго
Сирија
Мароко
Иран
Бангладеш
Индија
Шри Ланка
Либија
Алжир
Палестина
Непал
Русија
Еритреја
Косово
ОАЕ

2019

машки
Вкупно лица кои поднеле барање за азил во 2019
505
465
40
женски


придружувани
Од кои вкупно деца баратели на азил
непридружувани
132
38
94

Поделба по земја на потекло на барателите на азил
150
100
50
0
Авганистан
Пакистан
Сирија
Ирак
Мароко
Бангладеш
Либија
Алжир
Иран
Индија
Египет
Еритреја
Турција
Тунис
Палестина
Русија
Куба
Гана
Непал
Косово
Други

По поднесување на барањето за азил, барателите се сместуваат во Прифатниот центар за баратели на азил. По нивно сместување Секторот спроведува сет на активности согласно член 28 од ЗМПЗ. Постапката за азил може да биде редовна и итна. Редовната постапка се спроведува во рок од шест месеци со можност за продолжување на овој рок за уште три месеци под оправдани причини, но не подолго од девет месеци.[37] По донесување решение од Секторот може да се поднесе тужба во рок од 30 дена од приемот на решението до Управниот суд. Од друга страна, итната постапка се спроведува во случај кога барањето за признавање право на азил е недопуштено или очигледно неосновано, освен ако барањето е поднесено од непридружувано дете или лице со пречки во менталниот развој, како и лица за кои има докази или сериозни индиции дека биле изложени на мачење, силување или други тешки форми на психолошко, физичко или сексуално насилство. Против решение во итна постапка може да се поднесе тужба во рок од 15 дена од приемот на решението. **Во изминатиот период беше спроведена итна постапка во три случаи, и тоа два во 2018 година за барање поднесено од барател од Авганистан,** бидејќи пристигнал од безбедна трета земја, **и за барател од Косово**, кој согласно Секторот, поднел барање за признавање право на азил со цел да го спречи извршувањето на одлуката за протерување од територијата. **Третиот случај за кој се спроведуваше итна постапка е за барател од Ирак,** каде што, според Секторот, барањето е поднесено поради можност за вработување и подобри услови за живот, односно барателот не дал никакви податоци дека би бил изложен на прогон доколку се врати во земјата на потекло.

Во текот на овие две години имаше мал број отстапки од страна на Секторот во однос на пречекорување на законскиот рок од шест месеци за одлучување по барањето и релативно брзо по истекот на тие шест месеци, и по реакција на МЗМП, Секторот одлучуваше во предметите.
Во постапката за азил се спроведува интервју со барателот на азил со цел да се утврди дали на лицето треба да му се даде заштита во државата. Секторот ги закажува и одржува сослушувањата во согласност со законскиот рок, односно внимава на рокот во кој одлуката треба да биде донесена, па истите ги одржува во периодот од 15 дена/6 месеци.

Просечно време за одржување интервју е 65 денови

Просечно време за одржување интервју е 69 денови

Во текот на разговорот со барателите на азил, покрај овластените службени лица, можат да бидат присутни и застапниците на барателите на азил (освен ако тие не одлучат поинаку), родител или старател, доколку му е назначен на барателот на азил, толкувач на јазикот што го разбираат тие ангажиран од страна на Секторот и претставник на УНХЦР.

[37] Оваа можност е новина во ЗМПЗ – член 38, став 2, 3, 4 и 5, што не беше предвидена со стариот Закон за азил. Имено, Секторот е должен да го информира барателот на азил за продолжување на рокот, а по негово барање треба да го информира за причините за продолжување.

Досега на сите одржани сослушувања пред Секторот бил присутен застапник од МЗМП. Овде е потребно само да се напомене дека преведувачките услуги вообичаено се покриени од страна на УНХЦР и ангажирани од страна на МЗМП.

На сослушувањата, пак, правниот застапник може да постави дополнителни прашања на крајот од интервјуто за да обезбеди сеопфатно утврдување на фактите на случајот. Застапникот може на записникот или подоцна во пишана форма да презентира завршен збор, нагласувајќи зошто треба да му се даде заштита на барателот на азил. Во завршните зборови застапниците приложуваат докази од барателот, копии од разни извештаи, особено извештаи за земјата на потекло, статии, изјави и други видови докази за појаснување на состојбата на барателот и докажување на постоењето на стравот од прогон. Сепак, во некои случаи, овие завршни зборови ретко се земаат предвид и доказите често не се разгледуваат, што може да се заклучи и од бројот на негативни решенија донесени во постапките за азил. Просечното време од одржано интервју до носење одлука е 50 дена (во 2018 година) и 35 дена (во 2019 година).

Секторот може да донесе решение за признавање статус на бегалец, решение за признавање статус на лице под супсидијарна заштита или решение со кое се одбива барањето за признавање право на азил.[38]
Во 2018 година им беше признаен статус на лице под супсидијарна заштита на шест лица: две самохрани мајки со нивните деца и едно непридружувано дете од Пакистан. Дополнително на две лица од Сирија им беше продолжен статусот на лице под супсидијарна заштита. Во 2019 година беше признаен статус на лице под супсидијарна заштита на едно лице од Косово и во два случаи беше продолжена супсидијарната заштита. Во текот на извештајниот период не му беше признаен статус на бегалец на ниеден барател на азил како најсеопфатна форма на меѓународна заштита (последниот статус на признаен бегалец е доделен во 2016 година). Со тоа, **земајќи ги предвид бројот на поднесени барања и бројот на лица што се интервјуирани, може да се заклучи дека стапката на признавање азил во РСМ изнесува 12.9 %.** Малиот процент на баратели на азил што беа присутни во текот на постапката за азил и фактот дека многумина од нив ја напуштија државата дури пред да биде закажано интервју, па постапката за азил беше запрена од страна на Секторот, е фактор што игра важна улога во утврдување на процентот на признаени барања за азил.

> *„Беше страшно. Пукање и бомби насекаде. Луѓето масовно протестираа, сè додека не ги опколија со оружје и во една вечер ги убија сите до еден, а потоа дојдоа со камиони и ги однесоа во масовна гробница. Цел град со денови мирисаше на барут и крв... Ми се јави мојата мајка и ми рече дека ако дојдам дома, ќе ме убијат, ги киднапирале моите браќа затоа што не ме пронашле дома. Работев на повеќе места, но секаде имаше бунтови, а војската доаѓа одзади и пука во луѓето, никаде не беше безбедно“,* бегалка од Сирија (46).

[38] Член 42 од ЗМПЗ.

Во 2018 година МЗМП прими 48 негативни одлуки (33 од нив за бегалците од косовската криза од 1999 година и 15 за нови баратели на азил).[39] Во 2019 година МЗМП прими 27 негативни одлуки (15 од нив за бегалците од косовската криза од 1999 година и 12 за нови баратели на азил).

Решенијата со кои се одбиваа барањата за признавање право на азил останаа предизвик. Во процесот на одлучување по барањето на азил може да се забележи дека Секторот често обрнува внимание на техничките аспекти на барањето и на факти што не се релевантни при испитување едно барање за азил, а во некои случаи не врши суштинско и детално испитување на потребата за меѓународна заштита во земјава. Во тужбите поднесени против решенијата честопати се бара подобрување на образложенијата во одлуките, потребата Секторот да ги земе предвид релевантните изјави и факти за стравот од прогон и во однос на секое барање за азил точно да ги утврди фактите за поединечниот случај. Дополнително, во некои решенија при одлучувањето образложенијата не содржат доволно утврдени факти за состојбата на барателот и доволно причини зошто некои од тврдењата не се прифатени и обратно. Оттука, МЗМП во некои случаи идентификува прекршување, бидејќи не беа земени предвид и не беа детално испитани ниту релевантни факти за земјата на потекло ниту закони и прописи во земјата на потекло, како и релевантни изјави или документи за индивидуалните услови на барателот на азил. Исто така, при присуство на интервјуата од страна на правниците на МЗМП е забележано и укажано за употреба на наведувачки прашања и селективно заведување на изјавите на барателите на азил во записникот за разговорот. Во некои случаи е забележано поголемо присуство на прашања во однос на патувањето на барателот на азил отколку за прогонот. Ова може да доведе до сериозна повреда на материјалното право.

Примена на институт на безбедна земја

Со новиот Закон за меѓународна заштита се предвидени два института на безбедна земја: безбедна земја на потекло[40] и безбедна трета земја.[41] Согласно првиот принцип, за безбедна земја на потекло се сметаат оние земји што се безбедни од прогон или од претрпување сериозни повреди, што се утврдува особено врз основа на почитувањето на човековите права утврдени со меѓународните акти, постоење на демократски институции и стабилноста на земјата. Од друга страна, безбедна трета земја е држава во која барателот на право на азил се задржал пред доаѓањето во РСМ и во која може да се претпостави дека тој може да се врати безбеден од прогон или од претрпување на сериозни повреди или од мачење, нечовечно или понижувачко постапување или казнување. За класифицирање на една земја како безбедна, потребно е да бидат исполнети повеќе законски предвидени критериуми.
На барателот му се дозволува да докаже дека овие земји не се безбедни за него. Меѓутоа, и во ЗМПЗ, исто како и во стариот закон, е предвидено дека очигледно неосновано барање

[39] Терминот „нови баратели на азил“ се однесува на оние бегалци што побарале азил во земјава, а најчесто потекнуваат од земјите од Блискиот Исток и Африка и се дел од новите бегалски бранови, почнувајќи од 2010 година, па сè до денот на изработка на овој извештај.
[40] Член 17 од ЗМПЗ.
[41] Член 19 од ЗМПЗ.

е барање поднесено од лице што доаѓа од безбедна земја на потекло, освен ако не го докаже спротивното, а недопуштено барање е барање поднесено од лице што доаѓа од безбедна трета земја.[42] Оттука, во новиот закон не е предвиден членот што беше присутен во стариот закон за азил, а со кој беше опфатено дека едно лице може да биде одбиено во итна постапка ако доаѓа од безбедна трета земја, држава-членка на Европската унија, држава-членка на Северноатлантска договорна организација (НАТО) или држава-членка на Европската асоцијација за слободна трговија (ЕФТА) доколку ја ратификувала Конвенцијата за статусот на бегалците ЕКЧП.[43] Голем број од барателите што поднесоа барање за азил во 2016 и 2017 година беа одбиени по оваа основа, а речиси сите пристигнаа во РСМ од јужниот сосед Република Грција.

За новите баратели на азил беше донесено само едно негативно решение во итна постапка со кое се одбива барањето за азил врз основа на институтот безбедна трета земја за барател на азил од Авганистан, кој бил и во Грција и во Србија, но утврдено е дека таму не поднел барање за азил. Секторот образложил дека барателот дошол од безбедна трета земја во која можел да поднесе барање. **Меѓутоа, во други три негативни решенија од Секторот, иако правната основа за одбивање на барањето е поинаква, во образложенијата се споменува дека барателите пристигнале од европски земји или од Грција како безбедна трета земја и членка на Европската унија.** На пример, наведени се следните наводи: „Врз основа на целосно утврдена фактичка состојба се констатира дека барателката свесно и смислено ја злоупотребила постапката за азил во Р. Македонија, пристигнала од безбедна земја на вообичаен престој и безбедни трети земји каде што можела да бара признавање на правото на азил...“ Овде Секторот не наведува кои се тие земји, врз која основа тие се сметаат за безбедни, дали ги исполнуваат предвидените критериуми и како тие се безбедни за барателката. Во друго решение е наведено: „Гореименуваната, по одреден престој во Република Турција заминува во Грција – земја-членка на Европската унија, каде што живее безбедно околу четири години“. Генералната констатација, без приложување докази и извештаи за исполнување на потребните критериуми за тоа дали одредена земја е безбедна, е неприфатлива во овие случаи.[44] Иако Грција е земја-членка на Европската унија, многу извештаи укажуваат на неправилностите при спроведување на постапката за азил и за генералната состојба на барателите на азил што доведува до повреда на правата загарантирани на овие лица. Исто така, потребно е да се разграничи безбедна земја на потекло од безбедна трета земја и да не се употребува овој институт по автоматизам.

При спроведување интервјуа Секторот поставува прашања во однос на тоа дали барателот се чувствувал безбедно во земјите низ кои транзитирал и потоа изјавата на барателот се користи во решението за одбивање. **Во суштината, концептот на безбедна трета земја може да биде сосема поинаков од субјективниот став на барателите што се гради врз нивната моментална состојба, а не означува секогаш исполнување на објективните**

[42] Член 46 и член 47 од ЗМПЗ.

[43] Член 10-а од ЗАПЗ.

[44] Во пресудата на ЕСЧП – *М.С.С против Белгија и Грција (Жалба бр. 30696/09)* е утврдена повреда на правото загарантирано со член 3 од ЕСЧП во однос на условите за живеење во Грција на барателот на азил и повреда на член 13 во врска со член 3 од ЕКЧП во однос на начинот на спроведување на постапката за азил во Грција и нејзините недостатоци, како и ризикот од протерување на барателот во Авганистан без да се направи сериозна процена на барањето за азил и без соодветен пристап до ефективен правен лек.

критериуми за примена на овој концепт.
Вакви одлуки беа донесени и во однос на бегалците од косовската криза од 1999 година. Со стапување во сила на новиот закон (ЗМПЗ), МВР во соработка со Министерството за надворешни работи објави листа со безбедни земји на потекло[45] во која како безбедна земја на потекло е наведена и Косово. Со тоа, иако согласно новиот закон листата треба да се применува на случаите што ќе бидат почнати по неговото стапување во сила, Секторот почна да ја применува оваа листа како доказ во случаите за косовските бегалци од кризата во 1999 година кои поднеле барање за азил во 2003 година. Па, така, во дел од решенијата беше наведено: „Воедно, врз основа на член 17, став 4 од Законот за меѓународна и привремена заштита (Службен весник на РМ, бр. 64/18), Министерството за внатрешни работи во соработка со Министерството за надворешни работи изготви листа со безбедни земји на потекло, меѓу кои е и Косово“. Врз основа на оваа констатација, на многумина им престана правото на азил согласно член 38 од ЗМПЗ со објаснување дека Косово е безбедна земја и лицата не можат веќе да одбиваат заштита од својата земја. МЗМП во тужбите против овие решенија, со цитирање на меѓународни извештаи, тврдеше дека Косово не е безбедна земја за малцинствата, каде што припаѓаат косовските бегалци. Дополнително, не може и не смее само врз основа на таа листа по автоматизам да престанува правото на азил, односно меѓународна заштита и да важи генерално за сите засегнати лица, кога за секој случај е потребна индивидуална процена. Од друга страна, во 2019 година Секторот му додели меѓународна заштита на лице од Косово.

Постапка пред управните судови

По донесување решение од страна на Секторот, барателот има право да поднесе тужба до Управниот суд на РСМ. Во 2018 и 2019 година од страна на **МЗМП во име на барателите на азил и лицата под супсидијарна заштита се поднесени вкупно 66 тужби. Во истиот период Управниот суд има одлучено во 38 предмети во 2018 година и во 51 предмет во 2019 година. Меѓутоа, треба да се има предвид дека бројот на одлуките на овој суд се однесува и на поднесени тужби во 2017 и 2016 година. Во просек, Управниот суд одлучува за 251 ден по поднесена тужба, иако особено во 2019 година е забележена поголема експедитивност во одлучувањето.** Впрочем, согласно ЗАПЗ, Управниот суд треба да одлучи во рок од два месеца за редовна постапка и во рок од 30 дена за итна постапка,[46] а според новиот ЗМПЗ, во член 43 (за редовна постапка) и член 49 (за итна постапка) е уредено дека постапката пред судовите е итна, без притоа да се даде конкретен рок. Во оние случаи во кои судовите одлучуваат во рок од девет-десет месеци или една година, со сигурност може да се каже дека таа постапка не е итна и потребно е побрзо и поефикасно решавање на овие предмети. Во 2019 година МЗМП поднесе шест ургенции за итно постапување до Управниот суд, а во три случаи судот постапи по ургенцијата.
Во текот на овие две години од вкупно 89 пресуди, Управниот суд донесе 21 позитивна и 68 негативни пресуди. Кога се зборува за позитивна пресуда, тоа значи дека решението на Секторот било поништено и предметот бил вратен на повторно одлучување.

[45] Службен весник на РСМ, бр. 56 од 15.03.2019 година.
[46] Член 32 (редовна постапка) и член 37 (итна постапка) од ЗАПЗ.

Во изминатиот период во ниту еден случај Секторот не донесе позитивно решение по примена пресуда од Управен суд за поништување решение. На крајот од 2019 година пред Управниот суд имаше вкупно 25 активни предмети по кои тој требаше да се произнесе со одлука.

Како пример од практиката, во позитивна пресуда на Управниот суд во 2018 година се поништи решението на Секторот со кое му престанува правото на супсидијарна заштита на лице од Пакистан поради тоа што не може веќе да одбива заштита од земјата чијшто државјанин е, бидејќи околностите престанале да постојат, односно лицето го напуштило местото определено за сместување без одобрение за времетраење на постапката, без да го извести надлежниот орган и без да обезбеди согласност.[47]
Судот утврдил дека фактичката и правна состојба останала нецелосно разјаснета, оспореното решение е нејасно и неразбирливо, а материјалното право погрешно применето.

Во мај 2018 година Управниот суд одлучи во еден предмет за кој беше поднесена тужба во август 2017 година, а се однесува на семејно обединување. Впрочем, станува збор за барателка на азил од Сирија која почна постапка за семејно обединување со својот сопруг во Германија. Секторот донесе заклучок за запирање на постапката до решавање на претходно прашање за семејното обединување. МЗМП поднесе тужба истакнувајќи дека семејното обединување не е предуслов за да се одлучи по барањето за азил, а особено што не станува збор за семејно обединување во РСМ, за што би бил надлежен суд или јавен орган. Освен тоа, во тужбата е наведено дека основата наведена во заклучокот не претставува законска основа согласно која една постапка може да се запре.[48] По поднесеното барање за азил не беше одлучено во законски предвидениот рок, туку три месеци подоцна, за што повреда утврди и Народниот правобранител на РСМ. Дополнително, правната поука наведена во заклучокот беше наведена спротивно од законските прописи. Во својата пресуда[49] Управниот суд утврди дека тужбата е основана, но истакна дека согласно член 95 од ЗОУП, туженото орган требало да ја прекине постапката додека не се реши претходното прашање.

Во 2019 година Управниот суд донесе пет позитивни пресуди за новите баратели на азил, и тоа во два случаи за решенија на Секторот донесени согласно член 38 од ЗАПЗ со образложение дека неправилно е применето материјалното право. Во другите случаи во кои е донесена позитивна пресуда, исто така, е истакнато дека Секторот неправилно го применил правото, и тоа едната се однесува на лице што се врати во Прифатниот центар за баратели на азил, а за кое беше донесено решение за запирање на постапката, како и за две лица што беа под супсидијарна заштита во земјава. Во негативните пресуди, пак, судот утврдува дека не постои страв од прогон кај барателите или претрпување сериозни последици во нивната земја на потекло.
Од друга страна, **Вишиот управен суд остана помалку експедитивен и во просек се потребни 365 дена за тој да донесе одлука по жалба на пресуда од Управниот суд.**

[47] Пресуда У-6. бр. 539/2018 од 12.09.2018 година на Управниот суд на РСМ.
[48] Во член 24 од ЗАПЗ согласно кој е постапувано во овој случај таксативно е наведено кога една постапка може да се запре.
[49] Пресуда У-6. бр. 611/2017 од 04.05.2018 година на Управниот суд на РСМ.

МЗМП поднесе 57 жалби пред овој суд. Во текот на овие две години Вишиот управен суд одлучил во 56 предмети, од кои во седум донел позитивна одлука, а во 50 негативна одлука. Меѓутоа, има случаи во кои е поднесена жалба уште во 2017 година, а Вишиот управен суд нема одлучено во тие предмети до денот на пишување на овој извештај. Поради тоа, МЗМП и пред Вишиот управен суд поднесе ургенции со цел одредени предмети за кои одамна е поминат рокот за донесување одлука да се земат во приоритетно одлучување.

Една позитивна одлука од 2019 година беше донесена за барател на азил од Авганистан во[50] која Вишиот управен суд наведува дека и Секторот и Управниот суд неправилно одлучиле бидејќи не ја зеле предвид фактичката состојба во Авганистан и состојбата на барателот, неговиот страв и убиството на неговите двајца браќа од страна на талибанците, кои ја дестабилизираат ситуацијата во земјата. Вишиот управен суд во пресудата дава насоки детално да се утврдат сите факти и докази за случајот, особено нивото на безбедност на земјата на потекло на барателот. Исто така, особено е важно тоа што овој суд наведува: **„Фактот што барателот е долго време отсутен од државата, сам по себе не мора да значи дека тој нема цврсти причини да верува дека доколку се врати во државата чијшто државјанин е, ќе се соочи со вистински ризик од претрпување сериозни повреди...“** Последното е одличен преседан и за предмети на други баратели на азил кои подолго време се надвор од земјата на потекло, а за кои Секторот утврдува дека според тоа тие не треба да добијат заштита.

Од пресудите на управните судови може да се заклучи дека судскиот систем во земјава во поглед на прашањето за азил, особена заштита им дава на децата, било непридружувани било придружувани, како и на самохрани мајки. Овие две категории се најчесто присутни како ранливи на територијата на земјава, па системот за азил во повеќето случаи е наклонет кон нивно заштитување. Меѓутоа, во одредени сегменти **постои неуедначена практика од страна на судовите. Станува збор за случаите на косовските бегалци од 1999 година во однос на нивното право на семеен и приватен живот согласно член 8 од ЕКЧП. Во текот на изминатиот период се донесени пресуди во три предмети во кои Управниот суд одлучил дека решението на Секторот ќе го поништи и предметот ќе го врати на повторно одлучување, бидејќи со тоа решение се повредува правото предвидено во член 8 од ЕКЧП.**[51] Во сите случаи станува збор за родител-мајка која е во земјава дојдена како бегалец од косовската криза од 1999 година, која има основано фамилија и има создадено трајни семејни врски, па нејзиното протерување, како што се наведува во решенијата од Секторот, ќе доведе до флагрантна повреда на нејзините права и на правата на нејзините деца и вонбрачен партнер. Косово за нив е земја што не ја познаваат, бидејќи пристигнале во РСМ на рана возраст. Животот им се одвивал овде веќе 20 години и нејасно е како може Секторот да не го земе предвид тоа.

Но, во други случаи управните судови не ги земаат предвид овие факти, па во случаи со иста фактичка состојба судот одлучува сосема спротивно, односно го

[50] Пресуда УЖ-2. бр. 352/2019 од 07.06.2019 година на Вишиот управен суд на РСМ.

[51] Пресуда У-6. бр. 117/2016 од 02.12.2016 година на Управниот суд на РСМ;
Пресуда У-6. бр. 1139/2017 од 11.04.2019 година на Управниот суд на РСМ и
Пресуда У-6. бр. 864/2017 од 11.04.2019 година на Управниот суд на РСМ.

потврдува решението на Секторот и укажува дека не постои никаква повреда иако имал доволно докази изложени во тужбите и жалбите против решенијата од страна на МЗМП.[52] Во овие случаи, на лицата со конечна одлука им е престанато правото на азил, па стравуваат дека во секој момент можат да бидат депортирани во Косово.

Во спроведените постапки, ниту Управниот ниту Вишиот управен суд не одржа усна расправа и не одлучи мериторно во ниеден предмет. Дополнително, Вишиот управен суд продолжи да ги потврдува одлуките на Управниот суд во најголем дел од предметите. Со измената на Законот за управни спорови (во понатамошниот текст ЗУС) во 2010 година се додаде нов член 30-а, во кој експлицитно се истакнати случаите кога судот треба да одржи јавна усна расправа и со пресуда да одлучи за самата управна работа. **Со измената му се дава обврска на судот да закаже усна јавна расправа и да одлучи за управната работа, особено во случаите кога судот со пресуда го поништил управниот акт, а органот не постапил по насоките и ставовите на судот изнесени во пресудата.** Впрочем, практиката на непочитување на одлуките донесени од страна на управните судови во некои случаи од страна на Секторот продолжи и во овој период. Имено, станува збор за случаи во кои Управниот суд или Вишиот управен суд одлучува дека тужбата или жалбата е основана, дава упатства како треба да се одлучи во предметот и тој се враќа на повторно одлучување пред Секторот. **Иако првостепената одлука веќе еднаш била поништена, надлежниот орган не ги зема предвид насоките дадени од судовите и повторно одлучува негативно за истите причини, користејќи ги истите докази како во првата одлука. Сепак, судовите и во овие случаи кога треба да одлучат мериторно, не постапуваат на тој начин, туку го враќаат предметот на повторно одлучување, а со тоа лицата се во неизвесна положба.**

Во позитивна пресуда од 2018 година на бегалец од Сирија,[53] Управниот суд утврди дека примената на член 38 од ЗАПЗ дека барателот повторно се ставил под заштита на земјата од каде што потекнува, затоа што ја напуштил РСМ, не може да се оствари во случајот и решението е незаконито. Во решението на Секторот со кое му престанува статусот на признаен бегалец е наведено дека лицето отпатувало во некоја од западноевропските земји и затоа не може веќе да одбива заштита од земјата на потекло – Сирија. Оваа пресуда на Управниот суд е одлука што се носи во повторена постапка по поништено решение на Секторот, што при повторно одлучување не ги почитувал насоките на Управниот суд. Меѓутоа, и Управниот суд не одлучил мериторно согласно ЗУС, туку повторно го вратил предметот пред Секторот.

---

[52] Како пример за неуедначена практика можат да послужат следните пресуди:
Пресуда У-6. бр. 269/2017 од 03.01.2018 година на Управниот суд на РСМ;
Пресуда УЖ-2. бр. 211/2019 од 07.06.2019 година на Вишиот управен суд на РСМ;
Пресуда У-6. бр. 1114/2016 од 28.12.2016 година на Управниот суд на РСМ;
Пресуда УЖ-2. бр. 86/2018 од 23.03.2018 година на Вишиот управен суд на РСМ;
Пресуда У-6. бр. 34/2017 од 22.02.2017 година на Управниот суд на РСМ и
Пресуда УЖ-2. бр. 148/2018 од 13.03.2018 година на Вишиот управен суд на РСМ.

[53] Пресуда У-6. бр. 469/2018 од 28/11/2018 година на Управниот суд на РСМ.

Слично на овој предмет, во предметот на признаен бегалец од Сирија, со решение од Секторот му престана правото на азил поради тоа што не може да одбива заштита од земјата чијшто државјанин е, а како причина било наведено дека тој ја напуштил земјата и заминал за Белгија. Управниот суд го поништи решението, бидејќи од доказите на кои тужениот орган се повикал во оспореното решение како основа за престанок на правото на азил не произлегува дека се исполнети условите за примена на овој член. Предметот во неколку наврати е вратен на повторно одлучување пред Секторот, што носи идентични решенија, а Управниот суд ги уважува тужбите и ги поништува ваквите решенија. Во последната пресуда во овој предмет Управниот суд дава насока да биде земен предвид член 73 од ЗАПЗ,[54] по што Секторот донесе решение согласно овој член, а Управниот суд ја потврди оваа одлука. Тужителот се повикува на тоа дека е погрешно применет член 73 од ЗАПЗ, што не претставува основа за престанок на право на азил и суштината на овој член е да послужи како преоден член во ЗАПЗ, што се применува за сите лица што добиле статус на признаен бегалец во земјава согласно Законот за движење и престој на странците како претходник на ЗАПЗ. Одлука по жалбата за овој предмет сè уште не е донесена. Сепак, во овој предмет повторно се согледува непостапувањето на судот согласно ЗУС.[55]
Во еден предмет за барател на азил од Авганистан, МЗМП пред судовите испрати и видеозапис на кој е снимен барателот, со цел да се сензитивизира неговата приказна и да се укаже на потребата од директен контакт со овие лица, а не само сувопарно одлучување врз основа на материјални докази. Меѓутоа, барателот беше конечно одбиен со правосилна пресуда.

Ова прашање особено доаѓа до израз во предметите на бегалците од косовската криза чиишто предмети постојано се на релација Суд-МВР без донесување конечна одлука и крајно решавање на предметот.
Одлучувањето на управните судови само од аспект на законитоста на одлуката може да се смета за правен и формален неуспех да се обезбеди меѓународна заштита при постоење услови за нејзино обезбедување.

Како недостаток сè уште е уочлива скудната примена на одлуките донесени од страна на ЕСЧП и ставовите на Судот изразени во нив. Во суштината, загрижувачки е како практиката на ЕСЧП не е земена предвид бидејќи РСМ како висока страна-договорничка на ЕКЧП е обврзана во целост да ги почитува правата предвидени со ЕКЧП и со тоа мора да ги почитува и пресудите преку кои се имплементирани одредбите на ЕКЧП. Не е прифатливо тоа што судиите не ги користат пресудите на ЕСЧП како суштински коректив на системот и оттука не успеваат да развијат позитивна судска практика како механизам кон кој надлежните органи ќе се насочат кон целосно почитување на законодавството и внимателно ќе дејствуваат при преземање некое дејство.

[54] Член 73 од ЗАПЗ гласи: „Правото на азил или статусот на бегалец, признаен на странец или лице без државјанство врз основа на Законот за движење и престој на странците, продолжува доколку лицето престојува на територијата на Република Македонија по денот на влегувањето во сила на овој закон“.
[55] Пресудите во овој предмет се следните:
1. Пресуда У-6. бр. 108/2016 од 28.04.2016 година на Управниот суд на РСМ;
2. Пресуда У-6. бр. 1063/2017 од 12.01.2017 година на Управниот суд на РСМ;
3. Пресуда У-6. бр. 251/2017 од 05.10.2017 година на Управниот суд на РСМ;
4. Пресуда У-6. бр. 122/2018 од 12.07.2019 година на Управниот суд на РСМ.

Иако ЕСЧП не е „суд за азил“ и правото на азил не е директно предочено во ЕКЧП, сепак, секоја земја-потписничка има обврска на сите лица што се наоѓаат на нејзина територија да им ги гарантира правата предвидени со ЕКЧП. Оттука, правата на сите граѓани се права и на барателите на азил, лицата под меѓународна заштита и мигрантите, па ЕСЧП има развиено одредена практика во поглед на оваа тематика низ годините.[56] Во своето работење МЗМП, меѓу другото, располага со збирка пресуди на Европскиот суд за човекови права со коментар под наслов „Права на барателите на азил и мигрантите“, во која се презентирани поважните пресуди на овој суд преку кои може да се согледа правното резонирање и толкување на Конвенцијата од страна на Судот.[57]

Дотолку повеќе, иако РСМ сè уште не е членка на Европската унија, сепак, согласно стремежите за влез и усогласувањето на домашните закони со правото на ЕУ, домашните судови треба да ги користат и одлуките на Европскиот суд на правдата во начинот на постапувањето и примена на правото на ЕУ, но и како водич за правно резонирање. Значајна новина во делот на судските постапки е тоа дека во мај 2019 година се донесе новиот ЗУС, што ќе почне да се применува во мај 2020 година. Во Законот е предвидена промена во начинот на решавање на управните судови. Имено, со новиот закон Управниот и Вишиот управен суд се задолжени да одлучуваат преку одржување усна расправа, што значи таа е веќе задолжителна, а не исклучок како во стариот закон. Оттука, инкорпорирано е начелото на усност на расправата во член 9 од овој закон, во кој е наведено: „(1) Согласно начелото на усна расправа, судот по правило ќе донесе одлука во управен спор врз основа на јавна, непосредна и усна расправа. (2) Судот може да одлучи во управен спор без одржување расправа само во случаите утврдени со овој закон“.

Одлуки во случаите за безбедност

Во текот на изминатите години честа појава беше барателите на азил да бидат одбиени во постапката за азил од причина што се сметаат за опасност за безбедноста на државата. Притоа одлуките се засноваа само на класифицирана службена белешка од Управата за безбедност и контраразузнавање. Содржината на службената белешка не може да ја види ниту надлежниот орган ниту, пак, кој било друг, вклучувајќи го и барателот, а со тоа не може да ја побива и да се докажува спротивното. Секторот и управните судови немаат пристап до овие белешки, туку само до одговорот дали лицето е или не е опасност за безбедноста. Меѓутоа, со донесување на пресудата ***Љатифи против Република Македонија*** *(Жалба бр. 19017/16)* на 17.05.2018 година од страна на ЕСЧП, оваа практика се промени.

Имено, **неколку клучни поенти заседоа примарно место во промената на практиката за одбивање на барателите на азил/прекинување на статусот на лицата што имаа заштита.** ЕСЧП најде повреда на член 1 од Протоколот 7 од ЕКЧП.

[56] Европски суд за човекови права, Водич на случаи – Миграција, 31 август 2019 година, достапен на: https://echr.coe.int/Documents/Guide_Immigration_ENG.pdf.

[57] „Права на барателите на азил и мигрантите”, Мирјана Лазаревска-Трајковска, 2016 година, достапна на: https://myla.org.mk/pub_categories/%D0%B1%D0%B8%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BA%D0%B0/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8/page/6/

Прво, Судот утврдил пропуст во првостепената постапка кога Секторот врз основа на службената белешка утврдил дека лицето не може веќе да ужива право на азил затоа што претставува опасност за безбедноста, бидејќи, анализирајќи ја содржината на белешката доставена до него, дошол до следниот заклучок: **„Единствениот факт што произлегол од тој документ што бил доволен жалителката да се смета за безбедносен ризик било нејзиното наводно познавање на и поддршка за инволвираност на други лица во извршување повеќе кражби и акти на прикривање (види став 12). Документот не содржи никакви индикации со кои може да се утврдат бројот и идентитетот на тие лица или односот на жалителката, доколку го има, со нив“.**[58] По разгледување на содржината на службената белешка, Судот утврдил: **„Судот забележува дека нема други фактички детали во поткрепа на наводите против жалителката. Дополнително, не е поведена постапка против неа за учество во сторувањето некое кривично дело во тужената држава или во која било друга земја“ ... „Органите не ѝ дале на жалителката никакво посочување на основите врз кои ги засновале своите процени. Класифицираната белешка на Управата за разузнавање поднесена во редактирана форма во постапката пред Судот не била достапна за увид под ниту еден услов во оспорената постапка пред Министерството. Без дури ни краток преглед на фактите што послужиле како основа за таа процена, жалителката не била во можност да го презентира својот случај соодветно во понатамошната постапка на судска ревизија“.**[59] Последното посебно треба да се согледа од аспект на тоа дека ниедно лице што е прогласено за опасност за безбедноста на РСМ не знае зошто претставува опасност и не може ефективно да ја обжали ваквата одлука понатаму пред домашните судови.

Затоа, ЕСЧП утврдува: **„Лицето мора да биде во можност да го оспори тврдењето на извршната власт дека е загрозена националната безбедност...“ „...Судот забележува дека во наредбата на Министерството со која на жалителката ѝ се наложува да ја напушти државата едноставно било наведено дека мерката се презема затоа што таа [претставува] ризик за [националната] безбедност“.** Таквата општа изјава, што не содржи наводи за фактите што служат како основа за таа процена, била прифатена без какви било други детали во следната постапка за судска ревизија. Двете инстанции на управниот суд само додале дека Министерството ја донело својата одлука врз основа на класифициран документ добиен од Управата за разузнавање.[60]

ЕСЧП, исто така, потенцира дека домашните судови направиле пропуст во смисла дека само формално го разгледале предметот и без суштинска ревизија потврдиле дека жалителката е ризик за националната безбедност, што е случај во речиси сите предмети во кои лицата се одбиени согласно ваквото тврдење.

ЕСЧП со оваа пресуда потврди дека формалното давање верба на службена белешка од Управата, за која лицето за кое се тврди дека е опасност за безбедноста нема увид во неа, не знае зошто претставува опасност за безбедност, а со тоа не може ефективно да го докаже спротивното, претставува прекршување на неговото право да ги изнесе причините за кои е обвинувано и да се преиспита неговиот случај.

[58] Став 37 од пресудата Љатифи против Република Македонија.

[59] Ibid., став 38 и 39.

[60] Ibid., став 35 и 36.

Следствено, државата преку одбивање на лицата со општа изјава во решенијата за тоа дека претставуваат опасност за безбедноста без суштински да се навлезе во испитување на случајот, како што би требало да се спроведе, како и без давање каква било информација на лицето кое е засегнато, ги прекршува правата, загарантирани со Уставот, законите и меѓународните ратификувани договори, на лицата што се наоѓаат на нејзината територија. **Основната промена што произлезе од донесувањето на оваа пресуда беше, пред сè, непримeнувањето на членот за опасност за безбедноста како правна основа за одбивање на барателите на азил или, пак, за прекинување на статусот на лицата што имаа добиено заштита. Второ, во решенијата што беа донесени по објавувањето на пресудата изоставен е делот во диспозитивот на решенијата што порано го имаше во секое решение, што гласеше дека лицето треба да ја напушти земјата во одреден рок.** Во зависност од случај до случај, тој рок се движеше од 20 до 30 дена и вообичаено гласеше на следниот начин: „Именуваната/именуваниот е должен да ја напушти територијата на Македонија во рок од 30 дена од денот на правосилноста на решението“.[61] Ова задолжение фактички претставува наредба од МВР за напуштање на државата, а како такво го разгледува и ЕСЧП, кој наведува: **„...Одлуката содржела и експлицитна наредба со која ѝ се наложува на жалителката да ја напушти тужената држава во утврдениот рок (види став 7 погоре). Судот забележува дека наредбата не е поништена или на друг начин ставена надвор од сила. Понатаму, не постои одлука на кој било домашен орган со кој спроведувањето на таа наредба е суспендирано или, пак, на жалителката ѝ е одобрено да остане во тужената држава. Дополнително, како што е наведено од страна на жалителката и не е оспорено од страна на Владата, извршувањето на таа наредба не е предмет на какви било дополнителни формални барања. Според тоа, постои ризик жалителката да биде протерана во кое било време“.**[62]

Трето, предметите за лицата одбиени по прашањето за безбедност што беа пред Управен или Виш управен суд ги враќаа на повторно одлучување пред Секторот, повикувајќи се на пресудата Љатифи во своите пресуди.

Согласно одлуката следува и фаза на извршување од страна на државата, па во дата-базата на Советот на Европа може да се пронајде Акционен извештај[63] на Владата на РСМ за извршување на одлуката и мерките што ги презела државата. Во однос на оваа пресуда е наведено дека индивидуални мерки се надоместок на нематеријална штета, што државата ѝ ја надомести на Љатифи, и гаранција од страна на државата дека жалителката нема да биде протерана. Во однос на општите мерки е наведено дека ќе се промени практиката на предметите пред Виш управен суд што ќе ги преиначи сличните одлуки на Управниот суд. Државата во извештајот навела и дека преведената пресуда е испратена до сите надлежни органи. МЗМП, пак, ја користи за подигнување на свеста на настани организирани за управните судии, надлежни органи – МВР, УБК, како и за правници заинтересирани да работат на тема азил и миграции.

[61] Наредбата е законски предвидена во член 31 став 4 од ЗАПЗ. Во ЗМПЗ не постои одредба од ваков тип.

[62] Став 22 од пресудата Љатифи против Република Македонија.

[63] Акциониот извештај е достапен на страната на Совет на Европа: https://hudoc.exec.coe.int/eng#{%22EXECIdentifier%22:[%22DH-DD(2019)588E%22]}.

ОГРАНИЧУВАЊЕ НА СЛОБОДАТА НА ДВИЖЕЊЕ

Во новиот Закон за азил – ЗМПЗ е предвиден нов институт – ограничување на слободата на движење на барателите на азил – опфатен во член 63 до 66. Со предвидувањето на овој институт се изврши усогласување со член 8 од Директивата 2013/33 на ЕУ.[64] **Во член 2 од Директивата оваа мерка е наречена „притвор“** и е предвидена следната дефиниција: „притвор: подразбира задржување на жалителот од страна на земја-членка на определено место, каде што на жалителот му е ограничена слободата на движење“. Имено, во член 63 од ЗМПЗ е предвидено дека на барателот на право на азил во исклучителни случаи[65]може да му се ограничи слободата на движење, ако други помалку принудни алтернативни мерки согласно националното законодавство (одземање идентификациска исправа, редовно пријавување) не можат ефективно да се применат. Слободата на движење може да се ограничи со забрана за движење во

[64] Директивата е достапна на: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN.

[65] Како исклучителни случаи се предвидени следните: утврдување и проверка на идентитет и државјанство, утврдување на фактите и околностите врз чијашто основа е поднесено барањето за право на азил, а кои не можат да се утврдат без ограничување на движење, особено ако се процени дека постои ризик од бегство, заштита на јавниот ред или националната безбедност или задржување на странецот заради постапка согласно прописите за странци за враќање на странците кои нелегално престојуваат во земјата, а веќе имале пристап до постапката за признавање право на азил.

прифатниот центар за баратели на азил или со сместување во Прифатниот центар за странци. Мерките за ограничување на слободата можат да траат три месеци, со можност за продолжување уште три месеци. За ограничувањето одлучува МВР како управен орган, а против решението барателот на азил има право на тужба до надлежниот суд во рок од пет дена од приемот на решението. Тужбата не го одлага извршувањето на решението, а постапката пред суд е итна.

Начинот на регулирање на оваа мерка придонесе за огромна несигурност во правниот систем и заштитата на правата на барателите на азил. Прво, не сите одредби во Директивата се предвидени и во нашиот закон. **Гаранциите на задржаните лица, условите во местата за задржување и задржувањето на ранливите категории се речиси изоставени, а со тоа правната сигурност во спроведувањето на задржувањето е доведена до минимум. Второ, решението за ограничување на слобода, што всушност претставува лишување од слобода,** согласно сите критериуми на задржувањето согласно ЕСЧП,[66] **го носи управен орган без судска ревизија.** Трето и можеби најважно е што **ваквото правно регулирање доведува едно лице да биде притворено дури шест месеци само со одлука на управен орган.** Гледиштето на МЗМП е дека овие одредби се против Уставот, кој е најголем заштитник на правата на сите луѓе што се наоѓаат на територија на РСМ. **Од овие причини МЗМП поднесе уставна иницијатива до Уставниот суд на РСМ[67]за поведување постапка за оценување на уставноста на Законот за меѓународна и привремена заштита. МЗМП во иницијативата ги оспори член 63 и 65 од Законот, за кои смета дека се во спротивност со основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати со меѓународното право и утврдени со Уставот, а особено со правото на слобода од член 12 од Уставот, како и дека се спротивни на владеењето на правото.** Во оваа иницијатива МЗМП тврди дека повредите на Уставот се сторени со: **а) давањето надлежност на МВР, како орган на државната управа, да одлучува за ограничување на слободата на движење наместо тоа да го прави исклучиво суд, б) непочитувањето на начелата на ЕСЧП со кои се толкува ЕКЧП како меѓународен договор ратификуван во согласност со Уставот, и в) непрецизното уредување на случаите во кои може да биде ограничена слободата на движење на барателите на азил, со што се повредува темелната вредност на уставниот поредок на РСМ: владеењето на правото.**

Прифатниот центар за странци во кој се ограничува слободата на движење на барателите на азил е центар од затворен тип[68] и условите предвидени во Директивата за барателите на кои им се ограничува слободата не соодветствуваат на условите што се предвидени во овој центар. Сместувањето во овој центар е класичен пример за лишување од слобода.

---

66 Во својата практика ЕСЧП воспоставува критериуми при ценење дали едно лице се смета за лишено од слобода или не. Според ова, појдовна точка мора да биде конкретната ситуација и мора да се води сметка за видот, траењето, последиците и начинот на спроведување на односната мерка. За ова може да се погледне во Водич на судска пракса на ЕСЧП – Миграции, 31 август 2019 година, стр. 11, достапен на: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Immigration_ENG.pdf

67 Уставна иницијатива за поведување на постапка за оценување на уставноста на Законот за меѓународна и привремена заштита, достапна на: www.myla.org.mk

68 Во прилог на ова е член 108 и став 3 од член 109 од Законот за странците и Правилникот за куќниот ред на Прифатниот центар за странци (Службен весник на Република Македонија, бр. 35/2006, 53/2009 и 75/2013).

ЕСЧП низ својата практика за лишување од слобода ги сметал: 24-часовниот куќен притвор на ден,[69] поминувањето 20 дена во меѓународната транзит-зона на аеродром,[70] присилното носење во полициска станица и испитување во времетраење од 45 минути,[71] односно неколку часа.[72] МЗМП смета дека во оспорените одредби од ЗМПЗ се користи поимот „ограничување на слободата на движење“, меѓутоа, тие се однесуваат на лишување од слобода во смисла на член 12 од Уставот на РСМ. Следствено, за на едно лице да му биде ограничена слободата, потребно е кумулативно да бидат исполнети два услови: (1) да постои судска одлука и (2) основата за лишување од слобода и постапката да бидат предвидени со закон. **Законското решение орган на државната управа да одлучува за ограничување на движењето на барателот на право на азил со времетраење до три месеци и можност за продолжување за уште три месеци претставува флагрантна и тешка повреда на член 12, став 2 од Уставот на РСМ.** Дотолку повеќе, ако се земе предвид фактот дека Управниот суд има законска ограниченост во опсегот на одлучување, одржува усна расправа само во точно наведени случаи според законот и има законска обврска мериторно да одлучи само во определени околности, тоа значи дека судската ревизија не е ефикасна и итна. Доколку предметот се враќа на повторно одлучување, дали тоа би значело одолжување на постапката за ограничување што мора да биде итна и ефикасна и да не постои непотребно продолжување на рокот.

Уставниот суд донесе решение со кое одлучи дека не се поведува постапка за оценување на уставноста на член 63 и 65 од ЗМПЗ.[73] Во решението Уставниот суд дава објаснување дека новиот ЗМПЗ е усогласен со европското acquis во областа на азилот.

Во однос на наводите дека со член 63 се повредува член 12 и член 8 од Уставот на РСМ, овој суд наведува: **„Судот оцени дека тие се неосновани од причина што во член 12, став 2 од Уставот на Република Северна Македонија децидно е утврдено дека никому не може да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и постапка утврдена со закон, со што произлегува дека ограничувањето на слободата може да биде во случаи и во постапка утврдена со закон,** што е испочитувано во однос на оспорените членови од Законот за меѓународна и привремена заштита“. Уставниот суд проценува дека во ЗМПЗ децидно се утврдени случаите на ограничување на слободата на движење единствено за целите на управна постапка; загарантиран е ефективен правен лек во однос на одлуката на Министерството со која е изречена мерката ограничување на слобода на движење и се утврдени процедурални гаранции за барателот на азил, на кој се однесува изречената мерка. Во своето решение Уставниот суд одлучува дека мерката ограничување на слобода на движење е во согласност со член 2, став 3 од „Протокол број 4“ од ЕКЧП.

[69] Case of NC v Italy (Application no. 24952/94).
[70] Case of Amuur v France (Application no. 19776/92).
[71] Case of Shimovolos v Russia (Application no. 30194/09).
[72] Case of Foka v Turkey (Application no. 28940/95).
[73] http://ustavensud.mk/?p=18211

По донесувањето на ова решение, МЗМП побара од проф. д-р Светомир Шкариќ – поранешен професор по уставно право на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје – да даде свое размислување во однос на уставната иницијатива и решението на Уставниот суд.

Во своето толкување наречено **Младите правници наспроти Уставниот суд**[74] тој сеопфатно го образложува своето гледиште: **„На младите правници посветени на правото *(Iuventus cupida legum)* не им беше тешко да ја забележат неуставноста на член 63. Неуставноста се гледа од самиот наслов на членот што гласи: ’Ограничување на слобода на движење‘. На секој правник му е јасно дека слободите и правата на човекот и граѓанинот не можат да бидат ограничувани со закон бидејќи тие имаат уставна вредност“.**

Неуставноста се гледа и од содржината на член 65, кој носи наслов: „Орган кој донесува одлука за ограничување слобода на движење. Наместо ограничувањето да го врши судската власт, оспорениот член предвидува ограничувањето да го врши управна власт“, „...судската заштита преку Управниот суд е квазисудска заштита затоа што Управниот суд првенствено ја цени законитоста на решението. А тоа секојпат е законито бидејќи решението се донесува врз основа на закон (формална законитост). Управните судови по правило не одлучуваат за материјалната законитост. Оттука таквите судови не се вистински судови, односно не се судови од таков квалитет што го бараат Уставот на РСМ и Европската конвенција за човековите права“.

Во однос на член 12 од Уставот тој заклучува: „Во иницијативата одредбата на Уставот дека **никому не може да му биде ограничена слободата, освен со одлука на судот и во случаи и во постапка утврдена со закон (член 12, став 2 од Уставот на РСМ), младите правници ја толкуваат кумулативно како што треба, а не алтернативно, како што тоа го прави Уставниот суд.** Законот не може да ја ограничува слободата, туку може да ги пропишува само условите под кои се остварува тоа ограничување“.

За лицата задржани во Прифатниот центар за странци вели: „Очигледно е дека барателот на право на азил се третира на ист начин како и притвореното осомничено лице или како осудено лице на затвор“.

Своето размислување го сумира во следниот став: **„При отфрлањето на иницијативата, уставните судии повеќе се потпираат врз неправни, а помалку врз правни факти, не покажувајќи подготвеност за јавен дијалог со подносителите на иницијативата за оценување на уставноста на оспорените членови од законот. Решението со кое не се поведува постапка за оценување на уставноста на наведените членови може да се оцени како еден од најслабите акти донесени во досегашната историја на уставното судство во РСМ“.**

Во РСМ во 2018 и 2019 година на вкупно пет баратели на азил (двајца во 2018 и тројца во 2019 година) им била ограничена слободата на движење во Прифатниот центар за

[74] https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/02/%d0%9c%d0%bb%d0%b0%d0%b4%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b8-%d0%bd%d0%b0%d1%81%d0%bf%d0%be%d1%80%d1%82%d0%b8-%d0%a3%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8%d0%be%d1%82-%d1%81%d1%83%d0%b4-%d0%a8%d0%ba%d0%b0%d1%80%d0%b8%d1%9c.pdf

странци во Гази Баба. Од достапните податоци на МЗМП, во еден предмет Управниот суд одлучил во рок од шест месеци, а во друг предмет Вишиот управен суд по една година од поднесена жалба по негативна пресуда на Управен суд сè уште нема одлучено. Со ова се доведува во прашање ефикасноста и ефективноста на управното судство и способноста тие судови да одлучуваат за притворање на баратели на азил. Дополнително, воопшто не се почитува принципот на итно одлучување во овие случаи, предвиден и во член 65, став 4 од ЗМПЗ.

Речиси по две години од донесување на Законот сè уште постои дилема кој суд е овој „надлежен суд“ што треба да донесува одлука по поднесената тужба и покрај тоа што Управниот суд се нема прогласено за ненадлежен во постапките за ограничување на слободата на движење.

Во 2019 година е одобрена една времена мерка (согласно правилото 39 од ЕКЧП) од страна на ЕСЧП, а во врска со случај на ограничување слобода на движење поради заштита на јавниот ред или националната безбедност на барателка на азил од Обединети Арапски Емирати. Времената мерка беше утврдена, со оглед на ненадејната експедитивност на органите во постапката за азил на РСМ и опасноста од депортација, што ќе го доведеше животот на барателката на азил во опасност. Секторот одржал интервју по две недели од поднесено барање, а за нецел месец од поднесеното барање е донесена одбивателна одлука за барањето азил. Забележливи се и отстапките на Управниот суд, што за само еден месец по поднесување на тужбата ја потврди одлуката на првостепениот орган и експедитивно ја испрати пресудата до двете страни. Вишиот управен суд за 15 дена ја потврди одлуката на Управниот суд и со тоа постапката за азил беше финализирана и формално правно немаше пречка за депортација, доколку не се земеа предвид загарантираните човекови права на барателката, меѓу кои и забраната за депортација онаму каде што би била изложена на тортура, мачење, нечовечко и понижувачко постапување и казнување. **Од друга страна, пресудата по тужбата за решението за ограничувањето на слободата на движење не се сметаше за итна и по неа се постапуваше подолго време, а Вишиот управен суд сè уште се нема изјаснето по однос на жалбата во овој предмет.**
Барателката на азил беше пуштена од притвор (ПЦ за странци во Гази Баба) без решение за ослободување, што, пак, дополнително зборува за несоодветното постапување на органите во овој предмет.

Задржување од имиграциски причини

Во 2018 и 2019 година бегалците и мигрантите продолжија да транзитираат преку РСМ, користејќи нерегуларни и криумчарски рути. Како одговор, задржувањето странци од имиграциски причини беше растечка појава, зголемувајќи ја загриженоста околу можни прекршувања на човековите права на странските државјани кои се задржани. МЗМП спроведуваше редовно мониторирање во објектот наменет за задржување (ПЦ за странци) во 2018 година и им обезбеди информација за меѓународна заштита на задржаните лица. Сепак, МЗМП имаше ограничен пристап до задржаните лица, просториите за задржување и индивидуалните досиеја, додека во 2019 година ваквиот пристап не беше воопшто овозможен.

Во 2018 година беа задржани најмалку 211 лица.[75] Во 2019 година, пак, согласно податоците добиени преку слободниот пристап до информации од јавен карактер, биле задржани 319 лица,[76] што е трикратно поголем број споредено со 2017 година кога во ПЦ за странци биле задржани најмалку сто лица. И во 2018 и во 2019 година е забележано повторно зголемување на бројот на задржани деца и семејства од имиграциски причини, што не беше практика во претходните години. Бегалците и мигрантите што беа задржани во најголемиот дел потекнуваа од Пакистан и од Авганистан. **Како причина за имиграцискиот притвор повторно се појавува сведочењето во кривична постапка,** иако согласно позитивните законски одредби и норми ова не претставува основа за задржување.

> *„Храната е најмногу во конзерви. Не смееме да излеземе надвор од центарот на свеж воздух. Односот на полицијата е 50/50, зависно од тоа кој полицаец е на смена“*, Пакистанец задржан од имиграциски причини (21).

Во 2018 година мнозинството задржани лица не примиле навремено решение, ниту биле соодветно информирани за правната основа за нивното задржување и нивните права на јазик што го разбираат. Поради тоа, немале можност да го оспорат задржувањето.[77] Најдолго време на задржување во 2018 година е 78 дена, најдолго задржано дете во 2019 година било 19 дена, додека просечното задржување се движеше од 10 до 12 дена. Во 2019 година децата што биле задржани во ПЦ за странци во Гази Баба биле сместени во соба заедно со други возрасни лица и во собите биле сместени повеќе од десет луѓе. Децата укажаа дека никој од задржаните лица во центарот, а ни тие, немал пристап до свеж воздух надвор од центарот. Децата се пожалија на тоа дека не им било овозможено да остварат телефонски повик. Ниту едно од децата не поседувало документ во својство на решение за задржување, ниту било известено за причините за задржување од страна на полицијата. На сите деца им бил навремено назначен старател од ЦСР.[78]

Во РСМ сè уште не се достапни алтернативи на задржување од имиграциски причини. И покрај законската одредба дека задржувањето странец што трае повеќе од 12 часа мора да биде ревидирано од судија, не постои практика што покажува дека таа се почитува и практикува.

На тема задржување од имиграциски причини МЗМП традиционално организира тркалезна маса каде што учествуваат сите активни чинители и се дискутира во однос на последните предизвици. На тркалезната маса во 2018 година претставниците на МВР истакнаа дека ограничувањето на слободата на движење на барателите на азил како нов институт предвиден со закон ќе биде користено само во исклучителни случаи. Во 2018 година е ограничена слободата на движење на двајца баратели на азил, додека во 2019 година, согласно прибавените информации од јавен карактер, донесени се три решенија за ограничување на слободата на движење на баратели на азил.

[75] Годишен извештај за имиграциски притвор во Република Македонија, МЗМП 2018 година.
[76] За повеќе податоци: Имиграциски притвор во Северна Македонија низ бројки, МЗМП 2019 година.
[77] Годишен извештај за имиграциски притвор во Република Македонија, МЗМП 2018 година.
[78] Имиграциски притвор во Северна Македонија низ бројки, МЗМП 2019 година.

ИНТЕГРАЦИЈА

Рана интеграција

Во ЗМПЗ се предвидени одредени права што им следуваат на барателите на азил, а кои го сочинуваат терминот рана интеграција. Пред сè, тоа се правото на образование, правото на работа и правото на социјална заштита. Член 61 од овој закон го гарантира и пристапот до достапни програми за рана интеграција. Стратегијата за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027 на МТСП[79] исто така говори за рана интеграција, но таа сè уште не е усвоена. Главните насоки за рана интеграција согласно оваа стратегија се изучувањето на македонскиот јазик и посетување на стручни обуки за зголемување на капацитетите за вработување на барателите на азил, бидејќи ова е од суштинско значење за одржлива интеграција. Предвидени се и курсеви за рана интеграција што обезбедуваат културна ориентација и информации за македонскиот начин на живот и за основите на домашното законодавство. Најважен сегмент од интеграцијата е образованието на децата и нивно запишување во редовно училиште. За ова повеќе станува збор во делот за деца-бегалци и баратели на азил во овој извештај.

Клучна е обврската на државата да обезбеди средина во која барателите на азил можат, во рана фаза, да се здобијат со вештини што ќе придонесат за нивно идно осамостојување, а присуството на образовни и професионални програми станува задолжително. Меѓутоа, освен изучувањето на македонскиот и на англискиот јазик за оние што беа заинтересирани, дополнителни курсеви не се одржуваа во изминатиот период, освен курсевите по друг странски јазик и спортски активности поддржани од ИОМ. И покрај тоа што поголемиот дел од барателите не се заинтересирани за процесот на рана интеграција, дел од барателите беа заинтересирани во текот на овој период да го надградат своето знаење и значително да се интегрираат во македонското општество преку работа, но државата не ја обезбеди оваа можност.

[79] http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/strategii/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B1%D0%B5%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%86%D0%B8%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%80%202017.pdf

Правото на работа е едно од основните економски права на човекот признаено во сите меѓународни документи што ја регулираат оваа област. Ова право е предвидено и за барателите на азил во новиот ЗМПЗ, и тоа на следниот начин: „Барателите на право на азил до донесување конечна одлука во постапката за признавање право на азил имаат право на: **– Работа само во рамките на Прифатниот центар или друго место за сместување определено од Министерството за труд и социјална политика и право на слободен пристап на пазарот на труд за барател на право на азил за чиешто барање за признавање право на азил не е донесена одлука од страна на Секторот за азил, во период не подолг од девет месеци по поднесувањето на барањето“.**[80]

Во стариот закон ова право беше регулирано на следниот начин: „Барателите на право на азил до донесување конечна одлука во постапката за признавање право на азил имаат право на – работа само во рамките на Прифатниот центар или друго место за сместување определено од Министерството за труд и социјална политика, како и право на слободен пристап на пазарот на труд за барател на право на азил на кој барањето за признавање право на азил не му е решено во период од една година, по истекот на периодот од една година“.[81]

Разликата меѓу овие две одредби, прво, е во моментот кога може да се пристапи на пазарот на труд, а второ – временскиот период. Согласно новиот закон, пристап имаат оние баратели за кои Секторот не одлучил во рок од девет месеци од поднесување на барањето. Согласно стариот закон, пак, потребно беше прашањето по барањето за признавање право на азил да не му е решено на барателот во период од една година за да има пристап до пазарот на труд во смисла доколку не е донесена конечна одлука како што е наведено на почетокот на членот: **„Барателите на право на азил до донесување конечна одлука во постапката за признавање право на азил имаат право...“** Иако истото е наведено и во новиот закон, сепак законодавецот одлучил во делот за работата да го ограничи ова право за периодот за кој нема да биде донесена одлука од страна на Секторот, а не и конечна одлука по барањето за азил. Впрочем, под конечна одлука не се подразбира конечен управен акт, туку конечна разрешница по барањето за азил или правосилен акт.

МЗМП се соочи со случај на барател на азил кој поднесе барање во 2017 година, кој сака да работи и има понуда за работа, но системски немаше можност да пристапи на пазарот на труд. По неговото барање до ден-денес не е одлучено од страна на Вишиот управен суд. **Главниот проблем е непостоењето на законско решение за определување матичен број за баратели на азил за тие да можат да бидат дел од пазарот на труд во РСМ.** По истекот на една година, МЗМП во име на барателот, како негов застапник, поднесе барање до Секторот да му назначи матичен број, како орган надлежен за регулирање на сите статусни состојби на барателите на азил. Меѓутоа, одговорот од Секторот беше дека со оглед на тоа што барањето за азил на барателот е одбиено, за него не е назначен матичен број за странец.

[80] Член 61, став 1, алинеја 10 од ЗМПЗ.
[81] Член 48, став 1, алинеја 8 од ЗАПЗ.

Потоа, по обраќање до Агенцијата за вработување на РСМ да се реши ова прашање, односно барателот да добие соодветна дозвола со која ќе може да го оствари правото на работа, е добиен одговор дека со оглед на фактот што барателот нема статус на азилант и нема регулиран престој во земјава, ниту, пак, има матичен број за странец, нема законска можност и основа да му се издаде дозвола за работа.

Од друга страна, **во член 10, став 3 од Законот за вработување и работа на странци е наведено дека работна дозвола се издава и, меѓу другото, на: „...странец барател на правото на азил на кој барањето за признавање на правото на азил не му е решено во период од една година, по истекот на периодот од една година (дозволата за работа се издава на три месеци со можност за продолжување“. Исто така, и Народниот правобранител прогласи дека има повреда во конкретниот случај и упати на отстранување на повредата. Во 2019 година е поведена постапка пред Граѓанскиот суд во Скопје со цел утврдување дискриминација на барателот на азил што поради неговиот општествен и личен статус му е ограничено правото на работа, иако ги исполнува сите законски услови.**

Во новиот закон (ЗМПЗ), пак, иако е временски ограничена можноста за пристап до пазарот на трудот само ако Секторот не одлучи во рок од девет месеци, сепак и во овој случај постои противречност. Имено, овој закон е донесен согласно директивите на ЕУ во оваа област со цел уедначување на законодавството со ЕУ, меѓу кои и Директивата 2013/33 што ги уредува стандардите за прием на баратели на меѓународна заштита.[82] Во оваа Директива, во член 15, став 1 се уредува правото на работа и пропишува дека **секоја држава ќе обезбеди за барателите на азил да имаат право на пристап до пазар на труд по истекот на девет месеци од поднесувањето на барањето за азил, ако првостепена одлука од надлежниот орган не е донесена.** Токму ова е инкорпорирано и во ЗМПЗ, како што е наведено погоре. **Меѓутоа, во став 3 од член 15 од Директивата се потенцира дека пристапот до пазарот на труд нема да биде ограничен додека траат жалбените постапки, кога правниот лек против негативно решение во редовна постапка има суспензивен ефект, сè додека не биде доставена негативна одлука по жалбата. Последното не е составен дел од нашето законско решение, со што се губи смислата на правото на пристап до пазар на труд што со Директивата е предвидено и им овозможено на барателите на азил.** Во практиката, ова се согледува како право само ако Секторот не донел одлука во рок од девет месеци од поднесување на барањето, а не се земаат предвид жалбените постапки по решението на кои експлицитно укажува самата Директива. **Оттука може да се заклучи дека ова економско право им е ограничено на барателите на азил и тие се практично оневозможени да бидат дел од пазарот на труд и да придонесат во македонското општество поради законска непрецизност и неусогласеност со правото на ЕУ.**

[82] DIRECTIVE 2013/33/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013, Standards for the reception of applicants for international protection (recast), достапна овде: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN.

Освен правото на работа, клучен дел од приватниот и семејниот живот на лицето е и правото на брак. Правото на брак е регулирано со Законот за семејство, како и со член 12 од ЕКЧП. Во 2019 година една барателка на азил истакна дека сака да склучи брак со македонски државјанин и ги поседуваше сите документи што се предвидени во законот, преведени на македонски јазик од овластен судски преведувач. Со потребната документација поднесе барање во надлежната единица на Управата за водење матични книги за склучување брак. Меѓутоа, **од непознати причини не беше постапено по барањето** и тоа беше препратено на разгледување во Управата за водење матични книги во Скопје. **По многубројните барања и ургенции за предметот, последно дејство што е преземено е тужба пред Управниот суд за молчење на администрација согласно член 22 од ЗУС. Народниот правобранител упати на отстранување на повредите во овој предмет, но тоа не е сторено. МЗМП согледува активна дискриминација предизвикана од практиката на органите.**

Интеграција на бегалците во Република Северна Македонија

Согласно предвиденото во член 67-75 од ЗМПЗ, признаените бегалци имаат исти права и должности како и македонските државјани, со исклучок на правото на глас, ангажирањето во професии каде што е пропишано со закон дека лицето треба да биде државјанин на РСМ, или да подлежи на воена обврска. Тие можат да стекнат право на движен и недвижен имот, да бидат ангажирани во работен однос, да имаат право на социјална заштита, здравствена заштита, образование итн. Во согласност со член 77 и 78 од истиот закон, лицата што се под супсидијарна заштита се еднакви на државјаните во врска со остварувањето на правото на социјална заштита, здравствени услуги и сместување. Што се однесува до другите права, нивниот статус е еднаков со странците со дозвола за престој.

Процесот на локална интеграција е комплексен и постепен и опфаќа различни не само правни, економски, социјални, туку и културни димензии, што во реалноста наметнуваат значителни побарувања и за поединецот и за општеството.[83]
Во рамките на националната политика, процесот на интеграција е насочен само кон признати бегалци и лица под супсидијарна заштита, како и под одредени услови, други лица што имаат воспоставено блиски врски со македонски државјани и имаат регистрирано живеалиште. Ова значи дека откако еднаш ќе биде одлучено по барањето за азил и статусот е одобрен, локалната интеграција официјално може да почне.
Центарот за интеграција на бегалци и странци во рамките на МТСП до средината на 2018 година беше одговорен за олеснување на процесот на интеграција на корисниците во области како што се: домување, здравствена заштита, образование, вработување, социјална заштита и развој на заедницата. Работата на овој центар подоцна беше преземена од страна на центрите за социјална работа, кои ги вршеа задачите поврзани со правата што им следуваат на лицата во процесот на интеграција. Најголем дел од нив се однесуваа на исплаќање социјална помош и трошоците за домување што ги покрива државата, како и работите во однос на здравствено осигурување. МТСП во соработка со МЗМП ги информира бегалците за прекинот на работата на Центарот за интеграција и за преземање на обврските на центрите за социјална работа.

Важно е да се напомене дека иако интеграцијата на бегалците и лицата под супсидијарна заштита е како таква организирана преку централната власт – МТСП, според член 70 – ЗМПЗ: „Принципот на локално учество значи обврска на единиците на локалната самоуправа да ја прифатат одговорноста за сместување на лицата со статус на бегалец и лица под супсидијарна заштита во зависност на економската развиеност и бројот на жителите на единиците на локалната самоуправа, за што одлучува Владата на Република Македонија“.

[83] За поцелосна слика за интеграцијата, МЗМП објави анализа за пристап до социјална заштита и натурализација, од 2016 година достапна на: https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/ACCESS-TO-SOCIAL-PROTECTION-AND-NATURALIZATION-FOR-REFUGEES-AND-PERSONS-UNDER-SUBSIDIARY-PROTECTION-IN-THE-REPUBLIC-OF-MACEDONIA.pdf.

Во текот на 2019 година настана промена за сите лица под меѓународна заштита во земјава што беа пријавени за локална интеграција, а кои не се во работен однос, дека треба да се пријават во Агенцијата за вработување на РСМ како баратели на работа и врз основа на тоа добиваат средства за домување од ЦСР во вид на парична помош. Исто така, кон крајот на 2019 година сите лица под меѓународна заштита што добивале социјална парична помош, со цел продолжување на оваа можност, беа задолжени да се пријават во Агенцијата за вработување како невработени лица. Овие лица со помош на МЗМП пополнија и поднесоа формулари во Агенцијата.

Поради релативно малиот процент на доделена заштита во земјава и малиот процент на бегалци што се задржуваат во РСМ, може да се каже дека практиката во процесот на интеграција на бегалците е оскудна. Кон крајот на 2019 година вкупниот број лица под супсидијарна заштита присутни во РСМ беше шест. Затоа, кога се зборува за интеграција на бегалците, во најголем број од случаите станува збор за интеграција на бегалците од косовската криза од 1999 година поради нивното долгогодишно престојување во земјава како лица под меѓународна заштита. Од тие причини нивното искуство е најрелевантно кога се зборува за овој процес.

Од досегашното искуство се забележува дека на лицата што не доаѓаат од слично говорно подрачје најголем проблем им претставува јазичната бариера и тие бараат, пред сè, да го изучат македонскиот јазик. Меѓутоа, во текот на овие две години не постоеја официјални програми за изучување на македонскиот јазик обезбедени од страна на државата, што доведува до низа проблеми за овие лица, како што се пристапот до пазар на труд, образование и остварување на другите права што им следуваат. Дополнително, не постојат системски решенија што би ги воделе бегалците кон процесот на осамостојување и целосна интеграција во општеството.

Интеграција на бегалците од косовската криза од 1999 година во Република Северна Македонија

Прилив на бегалци од поголеми размери имаше во 1999 година како резултат на конфликтот на Косово, кога привремена хуманитарна заштита им беше доделена на 400.000 бегалци од регионот, од кои 360.000 беа од Косово. Со донесување на ЗАПЗ во 2003 година на лицата што останаа во земјава им беше доделена супсидијарна заштита или им беше признаен статус на бегалец. Во 2010 година 814 лица (214 семејства) од Косово аплицираа за локална интеграција,[84] меѓутоа до денес голем број од нив ја напуштија РСМ и се вратија во Косово или заминаа во некоја друга земја, што значи дека во моментов мал број лица се во процес на локална интеграција.

[84] Официјалното регистрирање почна во октомври 2010 година по кампањата за интеграција со која сите бегалци имаа можност да добијат детални информации за нивните права и обврски низ процесот на интеграција во Република Северна Македонија. Повеќе достапно во Брошура, Министерство за труд и социјална политика на Република Северна Македонија, Центар за интеграција, поддржано од канцеларијата на УНХЦР во Скопје, Скопје, 2013.

Во 2018 година МЗМП застапуваше 404 бегалци што побегнаа од Косово, првенствено Роми, Ашкали и Египќани (РАЕ) во РСМ, а веќе во 2019 година вкупниот број на застапувани бегалци е 367. Заклучно со 2019 година, вкупно 15 лица се со статус на признаен бегалец, а 167 од нив се лица под супсидијарна заштита во земјава. Од друга страна, на вкупно 141 лице им е престанато правото на азил со конечна одлука, а на 131 лице постапката за азил им е во тек. Последната бројка ги опфаќа оние на кои со решение од Секторот им престанало правото на азил, но нивниот предмет е во постапка по тужба или жалба пред управните органи.[85]

Во текот на овие две години се донесени 93 решенија за овие бегалци од страна на Секторот, од кои 42 за продолжување на супсидијарната заштита и три за одобрување статус на супсидијарна заштита. Од друга страна, донесени се 48 решенија за прекин на меѓународната заштита во државата.

Во својата десетгодишна работа со косовските бегалци, МЗМП може да забележи дека преостанатите бегалци во земјава се во незавидна положба од причина што се присутни во РСМ веќе 20 години, без да бидат преземени активности од страна на државата за трајно решавање на нивното прашање. Како што може да се види од податоците, дел од нив сè уште се под заштита, а за дел од нив постапката за азил е конечно завршена или е во тек по донесено решение за престанок на правото на азил. За некои од лицата под заштита, постапките пред Секторот и управните судови траат со години на начин што Секторот носи негативно решение, а управните судови го поништуваат и го враќаат предметот на повторно одлучување. Постапките се долги и неизвесни, а бегалците се во постојано исчекување на резултатот. За некои од нив постапките траат дури по четири или пет години до донесување конечна одлука. Досега постоеле привремени/краткорочни солуции за регулирање на нивниот престој, но сето тоа зависело од случај до случај и во каква состојба се наоѓало конкретното лице. Дел од бегалците регулираа престој со тоа што склучија брак со македонски државјанин, дел од нив по однос на сродството со нивните деца, а мал дел од нив добија македонско државјанство. Меѓутоа, остана висок бројот на лица што не спаѓаат во ниедна од овие категории, најмногу поради неможноста да ја обезбедат потребната документација што им се бара од органите во РСМ за регулирање на престојот по други основи, што во суштината укажува на тоа дека оставањето на работите на случајност не е трајно решение. Ваквата ситуација доведува до тоа бегалците да се несигурни за својата иднина, што создава дополнителни проблеми. Од тој аспект клучно е залагањето на Владата на РСМ дадено пред Обединетите нации на Глобалниот форум за бегалци дека државата ќе ја реши повеќегодишната состојба на преостанатите бегалци од Косово преку давање на долготраен правен статус во државата за сите што се квалификуваат.

[85] Повеќе информации можат да се погледнат на инфографикот на МЗМП: „Ситуацијата на косовските бегалци од 1999 година во Република Северна Македонија 2011-2019 година“ достапен на: https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/07/%D0%9C%D0%97%D0%9C%D0%9F-%D1%81%D0%B8%D1%82%D1%83%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B1%D0%B5%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%86%D0%B8.pdf.

Лицата со признаено право на азил во РСМ, особено бегалците од косовската криза од 1999 година, се соочуваат со различни пречки во текот на процесот на нивна интеграција, особено во постапките пред Управата за водење на матичните книги, Секторот за државјанство при МВР и центрите за социјална работа (ЦСР) во МТСП. Во продолжение, може да се најде кратко резиме за двете главни права преку кои е претставена интеграцијата во земјава.

Право на натурализација

Согласно член 7-а од Законот за државјанство (ЗД),[86] лице со признаен статус на бегалец може да стекне државјанство на РСМ со натурализација, ако од признавањето на статусот на бегалец до поднесување на барањето за прифаќање во државјанство законски тоа постојано живее на територијата на земјава најмалку шест години. Што се однесува до лицата под супсидијарна заштита, може да се примени член 7 од ЗД. Потоа, странец кој лично поднел барање за прием во државјанство на РСМ може да стекне државјанство со натурализација ако има законски и постојан престој на територијата на земјата најмалку осум години. **Меѓутоа, иако ова барање е исполнето, постојат и други услови од ЗД што бараат документи од земјата на потекло, како што се: уверение дека не се води кривична постапка, уверение за неказнуваност и потврда за отпуст од претходно државјанство. Покрај овие документи, Секторот за државјанство при МВР бара документи што не се пропишани во ЗД, како што се извод од матичната книга на родени и извод од матична книга на венчани (ако лицето е во брак).** Исто така, во постапката за склучување брак на лице под меѓународна заштита како една од можностите за натурализација, за неопходни документи од Управата за водење на матичните книги при Министерството за правда, меѓу другите, потребни се и документи од земјата на потекло – извод од матична книга на родени и извод од матична книга на венчани.

Може да се забележи дека **секое барање предвидува воспоставување контакт со земјата на потекло на лицата од интерес. Во овие случаи постои ризик да се создаде егзистенцијален и безбедносен проблем за овие лица, поради фактот што имаат признато право на азил во РСМ, по напуштањето на земјата на потекло или земјата на нивното државјанство, поради страв од прогон и страв за сигурноста на нивните животи.** Неоспорно е и контрадикторно побарувањето на овие документи кога ќе се земе предвид дека на овие лица им е признаено правото на азил, тие се под меѓународна заштита и не можат да контактираат со нивната земја на потекло. Сите нивни лични документи и документите што се однесуваат на нивниот статус во земјава се издаваат и се во надлежност на Секторот.

Што се однесува до потребниот доказ во врска со живеалиштето, член 7 од ЗД, меѓу другите услови, **содржи услов дека странецот треба „да има обезбедено стан“. Повеќето од лицата под супсидијарна заштита живеат во изнајмени куќи што се во процес на легализација (поради ниска закупнина) или се предмет на оставинска постапка и сопствениците на тие куќи не поседуваат имотен лист. Секторот за државјанство како доказ за место на живеалиште го смета поседувањето имотен лист за објектот за престој или договор за закуп заверен на нотар (за склучување на**

[86] Службен весник на Република Македонија, бр. 67/1992, 8/2004, 98/2008, 158/2011 и 55/2016.

овој договор кај нотар потребен е имотен лист за објектот кој е издаден под закуп), иако ова не е предвидено во законот.

Во извештајниот период вкупно десет лица поднеле барање за прием во државјанство во Република Северна Македонија, а вкупно 20 лица добиле македонско државјанство.

Право на социјална заштита

Според Законот за социјална заштита,[87] на сите бегалци и лица под супсидијарна заштита им е достапна основна социјална заштита, постојана социјална заштита, медицинска нега и еднократна парична помош. Пристапот и уживањето на социјалните права се еднакви со оние што им се нудат на македонските граѓани. ЦСР е одговорен за управување со предметите за социјалната заштита и е одговорен да обезбеди соодветни информации и поддршка на бегалците при подготовката и поднесувањето на нивната апликација за социјална помош.

Проблем постои во врска со неможноста да се оствари правото на социјална помош на целото семејство ако само еден член не поседува или го загуби статусот на лице под супсидијарна заштита или не поседува единствен матичен број (ЕМБГ), иако ова право е загарантирано за лицата со признато право на азил во согласност со член 71 и член 77 од ЗМПЗ.

Друг проблем се појавува кога правото на социјална помош на целото семејство е прекинато (суспендирано) поради финансиските средства добиени за покривање на трошоците за храна и превоз заради посета на стручна обука. Исто така, постои опасност од престанок на правото на социјална помош на целото семејство поради ненавремено доставување на извод од матична книга на родени или ЕМБГ за новороденче. Ова е така затоа што постапките пред Управата за водење на матичните книги за запишување новороденче чиишто родители се со признаен статус на азил се значително подолги од постапките за македонските државјани. Родителите со признаен статус на азил дополнително треба да добијат сертификат за нивниот статус од Секторот и да го доставаат до Управата. Дополнително, по добивање извод за новороденче од УВМК, треба да се достави до Секторот, каде што се издава ЕМБГ за новороденчето, со што детето може да има пристап до правото на социјална помош. **Надлежните органи неуредно и неправилно го користат Законот за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност, на штета на корисниците на социјална помош и други права што се гарантирани со законите во земјава.** Институциите треба да имаат предвид дека одлучуваат за животот на исклучително ранливи категории лица што живеат во земјата.

[87] Службен весник на Република Македонија, бр. 79/2009; 36/2011; 51/2011; 166/2012; 15/2013; 79/2013; 164/2013; 187/2013; 38/2014; 44/2014; 116/2014; 180/2014; 33/2015; 72/2015; 104/2015; 150/2015; 173/2015; 192/2015 и 30/2016.

РАНЛИВИ КАТЕГОРИИ

Деца

Согласно ЗМПЗ, малолетно лице е странец кој не навршил 18 години, а малолетно лице без придружба е странец кој не навршил 18 години, а пристигнува на територијата на РСМ без придружба на родител или старател, останал без таква придружба откако влегол на територијата на државата или за кое не постои ефективна грижа.[88] Во овие две дефиниции може да се забележи дека не е испочитуван меѓународно признаениот термин „дете“, што треба да се применува наместо малолетно лице или секој друг различен начин на изразување, а кој се користи наместо терминот дете.[89]

[88] Член 2, точка 10 и 11 од ЗМПЗ.

[89] Погледни Конвенција за правата на детето на ОН од 1989 година достапна на: https://www.unicef.org/child-rights-convention/convention-text.

Децата-бегалци и баратели на азил се една од ранливите категории лица на кои мора да им се посвети особено внимание. ЗМПЗ предвидува заштита на децата што се придружувани од својот родител или старател, како и на оние што се без придружба. Новина во ЗМПЗ е воведувањето на принципот на семејно единство што им гарантира на барателите на азил одржување на семејното единство, принцип што не постоеше во стариот закон, а е особено важен во поглед на правата и најдобриот интерес на детето.[90]

Во текот на овие две години забележано е присуство на фамилии со своите деца кои бегаат од својата земја на потекло, а уште повеќе е забележан пораст на непридружувани деца. **Па, така, ако се земе предвид 2017 година кога имало 13 деца без придружба, веќе во 2018 година се евидентирани 41 барање за азил поднесени од старателите што им биле назначени на непридружувани деца. Во 2019 година бројката се зголемува на 94 деца без придружба, што значи дека е двојно повисока од онаа од 2018 година.** Меѓутоа, МЗМП не може да потврди дали бројките се реални поради фактот што не постои формална постапка во која се проценува возраста на детето. Сите деца се регистрирани како такви согласно нивната изјава. Во некои случаи, по разговор со други баратели на азил се утврдило дека некои деца намерно пријавуваат поголема возраст при регистрирање од страна на полицијата за да бидат вратени во Грција заедно со групата со која патуваат и да не бидат задржани попатно. Имено, ова е од причина што при контакт со непридружувано дете, согласно стандардните оперативни процедури за постапување со непридружувани деца-странци, полицијата веднаш го известува ЦСР за преземање следни чекори. За секое дете-барател на азил без придружба беше поставен старател од страна на ЦСР во Скопје, кој го поднесува барањето во негово име, земајќи ги предвид и полот на детето и неговите потреби. Задачата на старателот е да спроведе првична процена на ризик, да направи процена на потребите и да развие план за помош, адаптација и стабилизација. Ова треба да се направи што е можно побрзо за децата да ја добијат потребната заштита, како и информации за нивните права во постапката за азил. Понатаму децата преку старателите или правните застапници од МЗМП ги истакнуваа своите потреби и интереси и тие беа проследувани до надлежните органи. МЗМП ги застапуваше сите непридружувани деца што поднесоа барање за азил во текот на овие две години.

„Во мојата земја немав мир, бевме заглавени во нашето село и страдавме од нападите помеѓу владата и талибанците. По некое време талибанците испратија листа во моето село со барање младите момчиња да се приклучат во нивната војска. Моето име беше на листата, но јас не се пријавив и тие дојдоа да ме земат, но во моментот не бев од дома, па го натепаа мојот татко. Следниот ден повторно дојдоа, но јас се криев и тие го зедоа мојот брат заканувајќи се дека мора да ме дадат мене или мојот брат ќе настрада. Неколку дена подоцна го убија мојот брат. Потоа се преселивме на друго место мислејќи дека е побезбедно, но талибанците го нападнаа и тоа село и ме зедоа со уште неколку други момчиња, преку ноќ нè однесоа во скривалиште каде што имаше многу деца кои не беа подготвени да се борат. Јас бев десет дена таму и ме учеа како да користам оружје. Потоа успеав да избегам и кога дојдов дома, мајка ми многу плачеше бидејќи мислеше дека сум мртов и ми рече: ’Бегај, спасувај се одма!‘“, дете-бегалец од Авганистан (14).

[90] Член 15 од ЗМПЗ.

За сместувањето на децата, исто како и за сите баратели на азил, надлежно е МТСП. До средината на 2019 година речиси сите непридружувани деца беа сместувани во безбедна куќа, но меморандумот за соработка помеѓу МТСП и организацијата што располагаше со безбедната куќа не се продолжи и од тие причини сите деца се сместуваа во Прифатниот центар за баратели на азил. Исклучок беа најмалите и најранливи деца кои беа сместувани во згрижувачко семејство, по претходна организација од нивните старатели.
Во текот на овој период при одлучување по барањето за азил, особено на непридружувано дете, Секторот ги земаше предвид неговата ранливост и неговите потреби, па на секое непридружувано дете што поднело барање за азил и со кое беше спроведен разговор му беше признаено правото на азил и му беше доделена супсидијарна заштита. Нискиот процент на доделена заштита се должи на тоа што многу од децата заминуваа пред да се одлучи по нивното барање за азил.

Исто така, Секторот ја зема предвид состојбата на барателите на азил кои се самохрани родители со деца и во однос на околностите на случајот доделува заштита. Како што е наведено и погоре, во 2018 година Секторот додели супсидијарна заштита во два случаи на самохрани родители со малолетни деца. Во едниот случај беше направено семејно обединување пред да биде доделена заштитата. Имено, самохраниот родител беше присутен во РСМ со едното дете, а за другото тригодишно дете се претпоставуваше дека се наоѓа во Србија. Веднаш откако дозна за раздвојувањето на семејството, МЗМП го извести ЦСР и се почна постапка за пронаоѓање на непридружуваното дете во Србија. По неколку месеци детето беше најдено и донесено во РСМ, а за да се потврди нивната врска беше направена ДНК-анализа.

Особено важна промена е инкорпорирањето на категориите деца-бегалци, баратели на азил, деца со статус на признаен бегалец, деца под супсидијарна заштита и деца под привремена заштита во новиот Закон за основно образование донесен во 2019 година. Напорите на МЗМП, во соработка и во рамките на формирана група од претставници на сите институции, во рамките на проект поддржан од УНИЦЕФ за вметнување на овие категории деца во законскиот текст, беа од клучно значење за остварување на нивното право на образование. За ова МЗМП изготви анализа – *Пристапот до образование на деца-бегалци и мигранти како клучен процес за нивна интеграција.*[91] Потоа, врз основа на анализата беа изготвени предлози за измена на законскиот текст за инкорпорирање на категориите и начинот на кој ќе се спроведува процесот на вклучување на децата и беа испратени до Министерството за образование.
Крајниот резултат беше инкорпорација на сите категории деца и начинот на нивно вклучување во формалното образование во член 13 и член 14 од Законот за основното образование. По донесување на законот, кон крајот на 2019 година децата баратели на азил добија можност да станат дел од формалното основно образование, иако сè уште не беа донесени наставни програми.

[91] Анализата е достапна на интернет-страницата на МЗМП – myla.org.mk.

Имено, по нивно сместување во Прифатниот центар за баратели на азил на родителите или старателите им беше укажано ова право, а голем дел од децата што веќе беа присутни во центарот почнаа да одат во основно училиште. Наставата што ја следеа се одржува во ОУ „Климент Охридски“ – подрачно училиште во Визбегово. МЗМП го согледува ова како особен напредок, бидејќи образованието е срцевината на успешна интеграција, а секако е право што му следува на секое дете.[92] На почетокот голем дел од родителите имаа позитивен став и ги вклучија децата во формалното образование. Меѓутоа, имаше случаи кога родителите не се согласија нивните деца да одат во училиште, од непознати причини, за што потпишаа изјава за одбивање на оваа можност. Други родители почнаа со позитивен став, ама по неколку инциденти (на пример, конфронтација со девојчиња во локалното место од страна на соученици) тие се премислија. **Во училишниот процес во 2019 година беа запишани и вклучени вкупно десет деца. Следењето на наставата во средното образование сè уште не е овозможено и покрај тоа што согласно Уставот на РСМ секое дете има право на образование.**

Низ практиката во изминатиот период имаше случаи кога непридружуваните деца се користеа за сведоци во кривична постапка против криумчарот. Согласно СОП за постапување со деца-странци, непридружувано дете не може да се користи како сведок во кривична постапка, со исклучок кога е единствениот сведок во таа кривична постапка: „НМДС треба да се користи како сведок само во исклучителни случаи, кога е тој единствениот сведок и не постојат други материјални докази во постапката против сторителите“.[93] **Сепак, со зголемувањето на бројот на децата, овие случаи правопропорционално растеа и децата сè повеќе се употребуваа за сведоци.** Ова беше последица на тоа што при наоѓање бегалци од страна на полицијата кои транзитираа по нерегуларен пат, децата беа издвојувани од групата со цел да се обезбеди нивна сигурност и заштита и подоцна се користеа како сведоци на постапката против криумчарот со цел сузбивање на криумчарењето бегалци/мигранти.

Сексуално и родово базирано насилство

Во 2018 година РСМ ја ратификува Истанбулската конвенција.[94] Конвенцијата е од несомнено значење и за барателите на азил и бегалците, а со оглед на фактот дека согласно член 60 државата се стекнува со обврска да ги презема потребните законодавни или други мерки за да обезбеди родово заснованото насилство врз жените да се препознава како форма на прогонување во рамките на значењето на член 1 А (2) од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година и како форма на сериозно загрозување што бара комплементарна/супсидијарна заштита. Родовото чувствително толкување се дава за секоја од основите во Конвенцијата и кога е утврдено дека стравот од прогонување се однесува на една или повеќе основи, на барателите да им се одобрува статус на бегалци во согласност со применливите релевантни инструменти.

[92] Член 28 од Конвенцијата за правата на детето на ОН.

[93] СОП за постапување со непридружувани деца-странци, 2015 година, стр. 38.

[94] Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и домашното насилство.

Државата треба да ги презема потребните законодавни или други мерки за да развие родово чувствителни постапки на прием и услуги на поддршка за барателите на азил, како и родово чувствителни упатства и родово чувствителни постапки за азил, вклучувајќи и определување бегалски статус и барање за меѓународна заштита. Дополнително, државата треба да ги преземе потребните законодавни или други мерки за да обезбеди дека жртвите на насилство врз жените на кои им е потребна заштита, без оглед на нивниот статус, односно престој, нема под ниту еден услов да бидат вратени во ниту една земја во која нивниот живот би бил во ризик или каде што би можеле да бидат подложени на мачење или нехуман, односно деградирачки третман или казнување. Исто така, член 61 од Истанбулската конвенција налага да се почитува правилото на невраќање на жртвите на родово базирано насилство доколку нивниот живот би бил загрозен, што е спротивно и на член 3 од ЕСЧП.

По ратификување на Истанбулската конвенција, во 2018 година е поднесено првото барање за азил поради прогон базиран на родово базирано насилство во земјата на потекло. Станува збор за жена од Обединетите Арапски Емирати која бараше меѓународна заштита во РСМ. И покрај тоа што беа предочени извештаи, сведоштво на барателката и Истанбулска конвенција, Секторот го одби барањето за азил без да биде суштински разгледано, а ваквото решение беше за експресно краток рок потврдено од Управниот и Вишиот управен суд на РСМ.[95] Дополнително на барателката ѝ беше ограничена слободата на движење, што е опишано во овој извештај.

Кон крајот на 2017 година е поднесено првото барање за азил поради прогон извршуван поради припадност на определена социјална група, поточно поради сексуална определба. Тогаш важечкиот ЗАПЗ не ја издвојуваше сексуалната определба како поединечна причина за прогон. Барањето е одбиено и решението е потврдено со пресуда на Управниот суд.[96] Постапката сè уште не е правосилно завршена и се очекува пресуда од Вишиот управен суд.

Од друга страна, позитивна промена е што во член 7, став 5 од новиот ЗМПЗ е определено: Поимот „група“ се однесува на припадност на одредена социјална група што вклучува членови кои имаат заеднички природни карактеристики или заедничко потекло, што не може да се промени, или имаат карактеристики или уверувања што се од важност за нивниот идентитет или свест, при што не може да се присилува лицето да се откаже од нив. Групата има јасно одвоен идентитет во државата на потекло, затоа што се смета за различна од општеството што ја опкружува. Во зависност од околностите на државата на потекло, една социјална група може да означува и група што се темели на сексуална ориентација.

[95] 1. Пресуда У-6. бр. 658/2018 од 12.12.2018 година на Управен суд на РСМ донесена еден месец по одбивање на барањето од страна на Секторот. 2. Пресуда УЖ-2. бр. 108/2019 од 31.01.2019 година на Виш управен суд на РСМ.
[96] Пресуда У-6. бр. 72/2018 од 18.04.2019 година на Управен суд на РСМ.

Сексуалната ориентација не се смета за казниво дело согласно националното законодавство. Елементите поврзани со родот, кои го вклучуваат родовиот идентитет, треба да се земат предвид при определување членство или карактеристика на одредена социјална група. Сепак, ваквиот став сè уште не нашол активна примена и не е препознаен како поповолен од страна на судовите во претходно споменатиот случај.

Во 2019 година од страна на МЗМП две потенцијални жртви на родово базирано насилство – барателки на азил се упатени до Националниот механизам за упатување на жртви од родово базирано насилство. Исто така, во 2018 и 2019 година МЗМП интервенира и упати две потенцијални жртви на трговија со луѓе до ЦСР и МВР.

П Р Е П О Р А К И

● **Пристап до територија:** Надлежните органи не смеат да вршат колективно враќање на бегалците преку граница надвор од формална постапка и треба да се прави индивидуална процена за секој случај, а особено да се земат предвид ранливите категории на бегалци.
● Надлежните органи во РСМ мораат да ја почитуваат правната постапка и одлуката за протерување во однос на враќањето на бегалците преку границата.
● Враќањето странци треба да се врши само во согласност со законите и постапката за реадмисија.

● **Пристап до постапка:** Барањата за азил мораат да бидат регистрирани без одложување во сите места предвидени со ЗМПЗ.
● Постапката за пристап до прифатно-транзитните центри мора да биде формална, како и регулирањето на правниот статус на лицата сместени во ПТЦ.

● **Постапка за азил:** Надлежните органи треба адекватно да ги процесираат и да ги оценуваат сите барања за признавање на правото на азил, притоа земајќи ги предвид релевантните извештаи за земјите на потекло на барателите на азил. МВР треба да почне со темелно разгледување на други не толку чести основи за прогон, а кои ја исполнуваат дефиницијата според Конвенцијата за статусот на бегалците.
● При спроведување на постапката за секој индивидуален случај мораат да се почитуваат законски предвидените рокови.
● Првостепениот орган е обврзан да ги почитува и да ги применува насоките дадени од судовите во нивните пресуди, што при одлучувањето утврдуваат дека постојат процесни и/или материјални неправилности во спроведувањето на постапката на азил. Од исклучителна важност е одлуките на ЕСЧП да се применуваат како извор на домашното право.

● Законот за меѓународна и привремена заштита треба целосно да се синхронизира со директивите на ЕУ. Делумно транспонирање ставови од директивите може да доведе до сериозни повреди на правата на барателите на азил и бегалците.

● **Судски постапки:** Управните судови треба да закажат и да одржат усна расправа и да ги утврдат клучните факти за донесување правилна одлука. Исто така, тие мораат да одлучуваат мериторно во случаите кога одлуката на првостепениот орган веќе еднаш е поништена. Почитувањето на овие одредби е неопходно за подобар квалитет на системот за азил во РСМ.
● Судовите се должни да ги почитуваат роковите предвидени со законите.
● Потребно е уедначување на судската практика.
● При донесување на пресудите домашните судови треба да ги земаат предвид ставовите изнесени во пресудите на ЕСЧП со цел комплетна заштита на правата на лицата од интерес, а одлуките на Европскиот суд на правдата да се земаат како определена насока и правно резонирање.

● **Ограничување на слободата на движење:** Оваа мерка треба да се користи во краен и исклучителен случај и потребно е да се практикуваат нејзини алтернативи. Ограничувањето на слободата на движење не смее да биде арбитрарно. Потребно е да настане промена во ЗМПЗ и да постои судска ревизија на решенијата за ограничување на слободата на движење.

● **Задржување од имиграциски причини:** Притворањето од имиграциски причини треба да биде ревидирано од судија во рок од 12 часа од притворањето.
● Децата не смеат да бидат притворени од имиграциски причини.
● Мора да се најдат алтернативи на задржување што ќе бидат правно достапни и спроведени во практика.

● **Рана интеграција:** Треба да постои стратегија и програма за рана интеграција на барателите на азил.
● Децата-бегалци/мигранти што се сместени во прифатно-транзитните центри треба да бидат вклучени во формалното образование како барателите на азил.
● Не смее да постои дискриминација на барателите на азил при остварување на нивните права во РСМ. Итно е потребно да се најде решение за барателите на азил да можат да си го остваруваат правото на пристап на пазарот на труд, со оглед на тоа што ова право во моментот им е оневозможено.
● Не смее да се дозволи прекршување на основното човеково право на семеен живот и на правото на брак.

● **Интеграција на лицата под меѓународна заштита:** Мора да се најде начин за долготрајно и конечно решавање на прашањето на косовските бегалци.

● При интеграција во РСМ надлежните органи не треба да бараат прибавување документи од земјата на потекло и контакт со таа земја. Во случаите кога луѓето треба да прибаваат документи во нивната земја на потекло, надлежните органи мораат да гарантираат дека нема да го прекинат правото на азил на овие лица сè до нивно стекнување со македонско државјанство. Или, пак, на располагање треба да биде можноста лицето да даде изјава со која ќе потврди дека не е во можност да ги обезбеди овие документи од неговата земја на потекло, затоа што тоа е со признаено право на азил во РСМ.

● Во однос на доказот за живеалиште во постапката за прием во државјанство треба да биде земен предвид договорот за закуп, без да биде заверен на нотар.
● Во однос на социјалната заштита, престанокот на правото на азил на еден член во семејството не смее да влијае врз можностите за социјална заштита на другите членови кои сè уште се лица со признаено право на азил во државата.
● Центрите за социјална работа и сите други надлежни органи мораат да го користат Законот за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност.

● **Ранливи категории:** Правата на непридружуваните деца треба да бидат заштитени со цел да се обезбеди најдобриот интерес на детето во согласност со стандардните оперативни процедури.
● Децата не смее да бидат користени како сведоци во кривичните постапки и поради тоа да бидат задржувани.
● Правата загарантирани со Истанбулската конвенција треба да се аплицираат и во постапката за азил.
● Сексуалната ориентација треба да се разгледува како основа за прогон во практиката.