



Универзитет „Св. Кирил и Методиј” - Скопје

Филозофски факултет – Скопје

Институт за социјална работа и социјална политика



Деца и миграции: Заштита на правата на децата кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели

МАГИСТЕРСКИ ТРУД

Ментор:

Проф. Д-р. Наташа Богоевска

Кандидат

Валентина Благоевска

Број на индекс: 2549/13

Скопје, 2018

СОДРЖИНА

ВОВЕД	5
I. ЗАШТИТА НА МИГРАНТИТЕ И БЕГАЛЦИТЕ	11
1. Развој на меѓународна – правна заштита на бегалците	11
1.1. Лига на народите	12
1.2. Период по Втората светска војна	14
1.2.1. Меѓународна организација за бегалци	14
1.2.2. Универзална декларација за правата на човекот	16
1.2.3. Конвенција за статус на бегалци од 1951 год. и Протоколот од 1967 год.	17
1.3. Меѓународни организации за заштита на правата на бегалците	19
2. Заеднички систем на азил на Европската унија	22
3. Првана рамка за заштита на правата на бегалците во Р Македонија	26
4. Актуализација на мигрантските политики како резултат на големиот мигрански бран која ја зафати Европа во 2015 год.	30
4.1. Политики на Европската унија за справување со големиот прилив на бегалци и мигранти	31
4.2. Мигранскиот бран низ бројки – статистика	35
4.3. Република Македонија како транзитна земја на бегалската рута	37
4.4. Меѓународните и граѓански организации со повик за заштита на правата на мигрантите и бегалците	39
II. МЕЃУНАРОДНИ ПОЛИТИКИ И СТАНДАРДИ ЗА ЗАШТИТА НА ДЕЦА БЕЗ ПРИДРУЖБА И НА ОДВОЕНИ ДЕЦА	43
1. Податоци за децата без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели	43
2. Воспоставување на систем на заштита на правата на децата	47
2.1. Конвенција за правата на детето	50
3. Деца и миграции	52

3.1. Дефиниција на деца без придружба и на одвоени деца	53
3.1.1. Дефиниции на ниво на Европска унија	55
3.2. Меѓународни документи и стандарди за заштита на деца без придружба и на одвоените деца	57
3.2.1. Конвенција за статус на бегалец од 1951 и Протоколот од 1967 ...	58
3.2.2. Конвенција за правата на детето	58
3.2.3. Општ коментар бр. 6 на Конвенцијата на правата на детето	59
3.3. Правна рамка и инструменти на Европска унија за заштита на деца без придружба и на одвоени деца	65
3.3.1. Резолуција на Европскиот парламент за состојбата на малолетни лица без придружба во Европската унија	66
3.3.2. Легислативата на Европската унија за заштита на правата на децата без придружба и на одвоени деца	67
3.3.3. Комуникација на Комисијата на Европскиот парламент и совет, Заштита на деца мигранти	75

III. ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ДЕЦА КОИ СЕ ДВИЖАТ БЕЗ ПРИДРУЖБА И НА ОДВОЕНИ ДЕЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

77

1. Легислатива на Република Македонија за заштита на деца без придружба и на одвоени деца	77
1.1. Закон за странци	78
1.2. Закон за азил и привремена заштита	79
1.3. Закон за семејство	81
1.4. Закон за социјална заштита	82
1.5. Законот за гранична контрола	84
1.6. Закон за основно образование	84
2. Институционална рамка за заштита на деца без придружба и на одвоени деца во Република Македонија	84

2.1. Стандардни оперативни процедури за постапување со непридружувани деца – странци	89
2.2. Мека легислатива за бегалци и странци во Република Македонија	96
IV. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	98
1. Предмет на истражување	98
2. Цели на истражување	98
3. Методи и техники на истражување	99
4. Основни хипотези на истражувањето	100
5. Методологија на истражување	100
5.1. Примерок на популација – испитаници	101
5.2. Инструменти користени во истражувањето	101
5.3. Постапка на истражувањето	102
5.4. Резултати од истражувањето	102
5.5. Ограниченоста на истражувањето	107
ЗАКЛУЧУЧОК	108
ЛИТЕРАТУРА	122

ВОВЕД

Миграциите или движење, преселување на луѓето е глобален и сложен феномен кој влијае економски, културно, политички како на земјите од каде луѓето доаѓаат, така и во земјите во кои тие се населуваат. Не е занемарливо и влијанието на миграциските процеси врз земјите кои мигрантите ги користат како транзитни земји.

Зборот миграција може да се дефинира како секаква промена на место на живеење на поединец или на група на луѓе во границите на една држава или вон границите на матичната држава.

Бројот на луѓе кои во потрага по подобар живот, доброволно или присилно, го напуштаат родното место е во постојан пораст. Се проценува дека во 2015 год., околу 1 милијарда луѓе во светот биле мигранти. Од нив: 244 милиони се меѓународни мигранти и во споредба со 2000 год. бројот е зголемен за 41 % (ИОМ, 2015). Во 2015 год. присилно биле раселени 65.3 милиони луѓе, од кои 21.3 милиони биле бегалци, 40.8 милиони биле интерно раселени лица и 3.2 милиони биле лица кои на крајот на таа година чекале на одлука по основ на барање за признавање на право на азил (УНХЦР, 2015). Во 2015 год. според податоците на Евростат во 28-те членки на Европската унија имало поднесено 1,322,825 барања за признавање на право на азил. 2015-та година е година која ќе биде запаметена по реката од мигранти и бегалци кои бегајќи од прогон, политичкото угнетување, војна и сиромаштија, ризикувајќи ги своите животи низ разни често опасни по живот рути се обидоа да стигнат во некоја од земјите членки од Европската унија, со надеж дека тамо ќе добијат меѓународна заштита за себе и своите семејство, конечно ќе најдат спокој и мир, децата ќе добијат можност за нормален живот.

Миграциите се комплексен феномен кој бара повеќедимензионални решенија. Поради тоа прашањата поврзани со мигрантите, бегалците и барателите на азил повторно се најдоа во центарот на јавната дебата. Проблемите се адресирани не само од страна на меѓународни организации и агенции туку се водеа и сеуште се водат расправи на ниво на влади на ниво на Европска унија. Сите инволвирани страни се обидоа да дадат своивидување на начините за решавање, на како што најчесто ја нарекуваа, “најголема бегалска криза по Втората светска војна”.

Во новите миграциски трендови, се повеќе има деца кои патуваат во придружба на своите родители или сами. Во 2015 од вкупниот број на баратели на азил во Европската унија околу 29% биле деца (ИОМ, 2016). Според УНХЦР, во 2015 год. 98,400 деца без придружба поднеле барање за азил. Тоа е најголем број од 2006 год. па наваму т.е. од како УНХЦР почнала да собира таков вид на податоци (УНХЦР, 2015). УНИЦЕФ предупредува дека над 9 од 10 деца мигранти и бегалци кои во 2016 год. пристигнале во Европа преку Италија се деца без придружба. Овој тренд на зголемен број на деца без придружба кои пристигнуваат во Италија се забележува и во 2017 год. Од вкупната бројка на пристигнати мигранти во Италија 13.9% отпаѓа на децата без придружба (ИОМ, 2017).

Овој податок е загрижувачки и бара да се обрне посебно внимание на него. Децата се најранлива категорија меѓу мигрантите без разлика дали се движат во придружба на своите родители или законски старатели или пак мигрираат сами. Самиот факт дека го напуштаат родното место, место кои им е познато и се упатуваат на пат кој е непознат, претставува траума за нив. Децата без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели се посебно варијабилна група, бидејќи патуваат сами и нема кој да се грижи и да ги штити. На патот од својата земја до посакуваната дестинација постои голема можност да бидат злоупотребувани, економски и сексуално експлоатирани, да станат дел од трговија со луѓе. Поради тоа на овие деца им треба посебна заштита која треба да ја добијат во секоја од земја во која ќе се најдат додека не стигнат на својата цел, а посебно во земјата во која планираат да останат и да започнат нов живот.

И покрај сите напори кои од почетокот на дваесеттиот век (почетокот на меѓународно-правната заштита на бегалците) ги има направено меѓународната заедница, но и државите потписнички на меѓународните документи за заштита на човековите права, правата на детето, како и правата на бегалците, новиот голем бегалски бран во 2015 год., покажа дека сеуште има пропусти во националните регулативи и не постои доволна подготвеност на институции да се справат со маса бегалци кои пристигаат во нивните земји, без разлика дали се тоа само транзитни земји или претставуваат конечна дестинација за луѓето кои бегаат.

Како посебен проблем адресиран од меѓународната заедница, меѓународните и граѓанските организации е начинот и обемот на пружање на заштита на децата кои патуваат без придружба и одвоените деца во сите земји кои се најдоа на нивниот долг и неизвесен пат од местото во кое живеа, па се до земјата во која се обидоа да добијат меѓународна заштита.

Република Македонија со својата местоположба е дел од таканаречената Балканска рута, која бегалците, мигрантите, луѓето кои бараат меѓународна заштита ја користат за да стигнат до некоја од побогатите земји членки на Европската унија. По осамостојувањето, Република Македонија има направено значителен напор во усогласувањето на националната законска рамка во областа на заштита на бегалците со меѓународните норми и прописи кои ги штитат нивните права и со европските директиви и регулативи, но и покрај постојаните надоградувања и усогласувања на законските одредби, последниот бегалски бран покажа низа недоследности во начинот на имплементација на законските норми и недостаток на капацитети за обезбедување на заштита на огромен број бегалци кои секојдневно влегуваа на територијата на Република Македонија.

Со затварање на Балканската рута, бројот на мигранти кои транзитираат низ Република Македонија е значително намален. Намален е и бројот на мигрантите кои по потпишувањето на договорот помеѓу Европската унија и Турција, останаа заглавени во Република Македонија и не добија шанса да стигнат до својата посакувана дестинации во некоја од побогатите земји членки на Унијата и таму да побараат меѓународна заштита.

Но тоа не значи дека се сопрени миграциските токови. Во моментот има зголемен прилив на мигранти кои од Северна Африка преку Италија се обидуваат да стигнат во Европа.

По затварањето на границите на земјите од Балканската рута, релевантни политичари и експерти постојано предупредуваат за постоење на реални можности за нов бран на бегалци кои ќе ја користат Република Македонија како транзитна земја.

Со заострување на односите помеѓу Турска и Европската унија постои страв од раскинување на договорот што тие го имаат потпишано и пропуштање

на нова голема група луѓе (бегалци, мигранти) од Азискиот регион кои во моментот се стационирани во камповите во Турција.

Се поставува прашање колку Република Македонија е подготвена да одговори на предизвиците на современите токови на мигрирање, посебно кога е во прашање пружање заштита на оние на кои таа им е најпотребна, а тоа се деца кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели.

Поради тоа во фокусот на анализа на овој труд што воедно е и **предмет на истражувањето**, се политиките за остварување на правата и заштита на децата кои се движат без придружба и одвоените деца кои се дел од меѓународни миграции, со осврт на состојбите во оваа област во Република Македонија.

Основна цел на истражувањето е анализа на политиките за остварување на правата и заштита на децата кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители и законски старатели, кои се дел од меѓународните миграции во Република Македонија како и проблемите и недостатоците кои се јавуваат при нивна имплементација.

Основни хипотези на истражувањето:

1. Во последниве години како резултат на мигрантските процеси, политиките и легислативата поврзана со заштита на правата и одговорностите на мигрантите се високо на агендата на меѓународните организации и агенции.
2. Остварување на правата и заштита на децата кои се движат без придружба и на децата одвоени од своите родители или законски старатели зависи од хармонизацијата на националното законодавство со меѓународните стандарди.
3. Остварување на правата на заштита на децата кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели зависи од институционалните капацитети и од оспособеноста на професионалците за работа со деца мигранти.

Методологија на истражувањето - со цел добивање на сознанија за начинот и степенот на имплементацијата на националните законските одредби и меѓународните стандарди и политики за заштита на деца без придружба,

стекнување увид во улогата и обученоста на професионалците вклучени во системот на заштита на децата без придружба, направени се експертски интервјуа со претставници на државни институции и граѓански и меѓународни организации кои се директно вклучени во процесот на постапување и работа со децата без придружба и на одвоените деца во Република Македонија.

Магистерскиот труд е поделен во четири дела, од кои три се теоретски, а во еден се претставени резултатите од теренското истражување.

Во првиот дела на магистерскиот труд е даден краток преглед на развојот на меѓународното право за заштита на правата на бегалците кој се поврзува со напорите на Лигата на народите на почетокот да ги реши проблемите на руските бегалци и како појавувањето на нови групи бегалци влијаеле на проширувањето на поимот бегалец и на политиките за нивна заштита. Во овој дел е направена анализа на развојот и воспоставувањето на заедничкиот европски систем за азил и анализа на правната рамка за заштита на правата на бегалците во Република Македонија. На крај од првиот дел вниманието е насочено кон големиот мигрански бран во Европа во 2015 год. и почетокот на 2016 год. и промените кои настанаа во однос на политиките кон бегалците и мигрантите на ниво на Европска унија, како и промените во Законот за азил во Република Македонија. На крајот е направена анализа на само неколку извештаи од меѓународни организации и агенции, чија цел е заштита на правата на бегалците и заштита на човековите права.

Вториот дел од магистерскиот труд е насочен кон анализа на политиките на заштита на правото на детето со посебно внимание на Конвенцијата за правото на детето како главен меѓународен документ кој ги штити сите права на сите деца без било каков вид на дискриминација. Во овој дел се дадени дефинициите за деца без придружба и за одвоени деца и направена е анализа на меѓународните политики, стандарди и инструменти кои ги штитат нивните права. Посебна длабинска анализа е направена на Општ коментарот број 6 на Конвенцијата на правата на детето *“Постапување со деца без придружба и одвоени деца надвор од земјата на потекло”* и на легислативата на Европската унија за заштита на правата на децата без придружба и на одвоените деца.

Во третиот дел од магистерскиот труд вниманието е насочено кон правната и институционалната рамка за заштита на правата на децата без

придружба и на одвоени деца во Република Македонија. Во овој дел се претставени резултатите од спроведената длабинска анализа на Законот за азил и привремена заштита, Законот за странци, Закон за семејство, Закон за социјална заштита и др. За целосно остварување на правата на децата без придружба и за нивна поголема заштита, покрај законските прописи, потребно е воспоставување на институции кои ќе можат да одговорат на нивните потреби, обучени професионалци кои ќе работат со нив, како и воспоставување на соработка помеѓу сите државни институции, меѓународни и граѓански организации и други актери кои се вклучени во остварување на законските и меѓународните норми кои ги штитат нивните права. За таа цел во овој дел од магистерската е направен преглед на капацитети за сместување на деца без придружба и анализа на Стандардни оперативни процедури за поставување со непридружувани деца – странци, документ усвоен од Владата на Република Македонија. На крај на овој дел е даден краток осврт на Нацрт – Стратегијата за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027.

Четвртиот дел од магистерскиот труд ги опфаќа предметот и целите, хипотезите и методологијата на истражувањето. Во овој дел се претставени добиените резултати од спроведеното теренско истражување, врз основа на што се извлечени заклучоци и развиени се препораки за подобрување на системот на заштита на деца без придружба и на одвоени деца во Република Македонија.

I. ЗАШТИТА НА МИГРАНТИТЕ И БЕГАЛЦИТЕ

1. Развој на меѓународно – правна заштита на бегалците

За подобро да се разбере феноменот миграции потребно е да се дефинира самиот поим со неговите основни карактеристики и видови, бидејќи не сите видови миграции се исто третирали од страна на домашното и меѓународното законодавство.

Во зависност од причините поради кои луѓето се одлучиле да мигрираат, различни законски одредби и меѓународни норми ги штитат нивните права. Оваа и причината за предупредувањата кои доаѓаат од меѓународните организации, пред се од УНХЦР, да се направи разлика помеѓу мигранти и бегалци.

Бегалци се луѓе кои бегаат од своите земји бидејќи нивните животи се загрозувани и не можат се да се вратат во нив, поради тоа тие се заштитени со меѓународно право, според кое треба да им се обезбеди пристап до азил, да се почитуваат нивните човекови права, да им се овозможат минимум стандарди за достоинствен и безбеден живот додека не се пронајдат трајни решенија за нив. За разлика од нив, **мигрантите** ги напуштаат своите земји во потрага по подобри услови за живот и за нив важат националните закони за странци (УНХЦР 2017).

Во однос на тоа дали миграцијата се одвива во рамки на една земја или пак е миграција надвор од границите на матичната земја, имаме **внатрешно мигрирање** – менување на место на живеење во границите на матичната држава и **надворешно мигрирање** или **меѓународни миграции** - надвор од границата на земјата како и **транзитно мигрирање** – кое се однесува на поминување на една или повеќе земји за да се стигне до посакуваната дестинацијата.

Друга поделба може да се направи според тоа дали луѓето кои мигрираат имаат валидни документи или не, за да престојуваат во одредена област или држава. Па така имаме **легална** и **нелегална миграција**.

Во однос на мотивот миграциите можат да се поделат на **економски, образовни, спојување на семејство, бегство од прогон и други**.

Миграциите можат да бидат **доброволни** или **присилни** (кои се резултат на војна, страв од прогон, кршење на човековите права, присилно регрутирање, сакатење).

Денешните миграциски токови уште се нарекуваат и **мешани миграциски движења** бидејќи во нив среќавање бегалци, баратели на азил, економски мигранти, жртви на трговија со луѓе, луѓе кои од различни причини доброволно или присилно ги напуштаат своите земји на потекло, не ретко без валидни документи и патни исправи ги поминуваат меѓународните граници со надеж дека некаде таму, во некоја друга земја ќе имаат подобри услови за живот.

Во овој дел од трудот е направена анализа на најважните правни алатки на меѓународното право за заштита на бегалците, легислативата на која почива Европскиот систем за азил, на домашната национална рамка и на меѓународните организации и агенции кои ги штита правата на бегалците, посебно првата на барателите на азил. Во таа насока е даден краток преглед на развојот на меѓународно - правната заштита на бегалците од кој ќе се види како миграциите во минатото, посебно миграции кои биле и сè последица на воени конфликти влијаеле на миграциски политики.

1.1. Лига на народите

Големи преселби на луѓе, како доброволни така и присилни се среќаваат од најраната историја на човековата еволуција, но почетокот на правната заштита на бегалците во меѓународни рамки се поврзува со Лигата (Друштво) на народите¹ на почетокот на 20-тиот век.

По Октомвриската револуција (1917-1922), повеќе од милион руси се иселиле од тогашна Русија и побарале засолниште воглавно во Европа. На барање на Интернационалниот комитетот на Црвениот крст и Лигата на друштвата на Црвениот крст² кои во тоа време заедно со други добротворни организации учествувал во пружање на хуманитарна помош на бегалците (Sallinen, 2013:88-89), Лигата на народите во 1921 год го именувала норвешкиот дипломат и истражувач Ф. Нансен за свој прв “Висок претставник во врска со

¹ Лига на народите (или Друштво на народите) е основана 1919 год. по Париската мировна конференција со цел одржување на мир, спречување на војни, разоружување, решавање на конфликти по мирен пат со посредство на дипломатија. Ја наследуваат Обединети Нации.

² The Joint Committee of the International Committee of the Red Cross and the League of Red Cross Societies

проблемите на Руските бегалци во Европа”. Подоцна кон мандатот на Високиот претставник за бегалци биле вклучени и Ерменските бегалци кои поради теророт кој врз нив го вршела турската војска побегнале од Анадолија. За овие две групи на бегалци е воведена т.н. Нансева патна исправа (Нансен сертификат/Нансенов пасош) која се користела како исправа за идентификација, им давала меѓународна правна заштита на бегалците и овозможила нивно непречено движење, те преминување на меѓународни граници (бегалците или немале патни исправи или ако ги и имале, тие биле неважечки, што значи дека останале без правна заштита од страна на земјата на постојан престој) и можности за пронаоѓање на работа надвор од нивната земја на престој. Во 1926 год. од страна на Лига на народите е усвоен *Договор за потврда на идентитетот на руските и Ерменските бегалци* со кој се легализирала меѓународно-прва заштитна на бегалците (Mesic, 1993:191-192).

Договор за правната положба на Руските и Ерменските бегалци од 1928 год. попрецизно го дефинира нивниот правниот статус и предвидува некои од права кои се темел на современата меѓународна заштита како: достапност на документи преведени на нивен мајчин јазик, заштита од прогон и невраќање во државата од која побегнале, ослободување од рестриктивните политики за пристап до пазарот на трудот кои се однесувале на странците, добивање на правна помош, препораки во врска со начинот на оданочување итн. (Лига на народите 1928).

Пресвртница во развојот на меѓународна заштита на бегалците претставува *Конвенција за меѓународен статус на бегалци* од 1933 год. Таа се однесувала на руските, ерменските и други асимилирани бегалци. Во неа се прошируваат правата на бегалците кои биле пропишани во договорите од 1926 и 1928 год. Се воведува принцип на невраќање или протерување, но и клаузула дека овој принцип не важи ако постои опасност по националната безбедност (чл.3), добивање право на пристап до суд и адвокат (чл.6); се одредуваат условите за пристап на пазарот на трудот, па така бегалец може да се вработи ако е повеќе од 3 год. пријавен во земјата во која бара заштита, ако е во брак со државјанин на таа земја или ако има едно или повеќе деца кои имаат државјанство на земјата на престој (чл.7); право на медицински третман и болничко лекување; право на образование и др. (Лига на народите, 1933).

Сите досега споменати договори и конвенции за заштита на бегалци се однесувале само на одредена група бегалци, те. на бегалци кои доаѓале од одреден географски регион. Но со ширењето на Хитлеровиот трет рајх се појавува потреба од проширување на постоечките или правење на нови договори и организации со цел заштита на се поголем број бегалци од Германија, Австрија. Поради тоа во 1936 год. настанува *Привремен договор за положба на германските бегалци*, а во 1938 год е усвоена *Конвенцијата за положбата на германските бегалци*. Во 1939 год. е формиран *Меѓувладин комитет за бегалци* во чиј статут за прв пат биле внесени и политички елементи во меѓународно-правното одредување на поимот бегалец, каде како бегалци се дефинираат оние лица кои морале да емигрираат поради политички ставови, верска или расна припадност (Mesic, 1993:192).

1.2. Период по Втората светска војна

Следната важна етапа во развојот на меѓународната заштита на бегалци претставува периодот по Втората светска војна. Како последица на војната и на политиките кои биле актуелни за време и новонастанатите политики после војната, во Европа повеќе милиони лица биле протерани или побегнале од своите домови. Само околу 15 милиони Германци биле протерани од голем дел на Источна Европа. Во слична ситуација се нашла и италијанското малцинство на источната дел од Јадранскиот брег. Голем дел од Евреите кои го преживеале Холокаустот се иселите од Европа. Регулирање на статусот на раселените лица, во државите во кои побарале заштита, враќање во земјата на потекло или преселување во трети земји биле прашања кои меѓународната заедница заедно со државите кои биле засегнати требале да ги решат во најбрз можен рок. За таа цел во периодот по војната се формираат меѓународни организации и агенции, но се донесуваат и меѓународни договори, конвенции и декларации за поефикасна, сеопфатна и успешна заштита на раселените и протераните лица.

1.2.1. Меѓународна организација за бегалци (International Refugee Organization - IRO) е основана во 1946 год. како привремена и специјализирана агенција на Обединетите Нации³ со цел да се охрабрат бегалците што побргу да се вратат во нивните матични земји, да се направи нивна регистрација и

³ Обединети Нации се основани 1945. Седиштето на ОН се наоѓа во Њујорк, САД. Нејзина примарна цел е да го одржува мирот во светот.

идентификација, да им се обезбеди превоз, а во случај на неможност на враќање во поранешната татковина на бегалците да им се најде нов дом во некоја трета земја (Jeager, 2001:732).

Покрај преселување ИРО требала да обезбеди правна и политичка заштита на бегалците и на раселените лица и да обезбеди нега и помош за нив.

Според статут на ИРО (ИРО, 1946) бегалци и раселени лица се дефинираат како:

1...”како лице кое заминало или кое е надвор од својата земја на националност или поранешен постојан престој и без разлика дали го задржало своето државјанство или не, припаѓа на една од следниве категории: (А) жртви на нацистички или фашистички режими или на влади кои учествувале на нивна страна во Втората светска војна, или на кваслиншки или слични режими кои им помагале против Обединетите нации, без разлика дали уживаат меѓународен статус на бегалец; (Б) Шпански републиканци и други жртви на режимот на Фалангистите во Шпанија, без разлика дали уживаат меѓународен статус на бегалец или не и (В) лица кои се сметале за беглаци пред Втората светска војна, врз основа на раса, вера, националност или политичко мислење”.

2... “се однесува и на лице, освен раселено лице” ...” кое е надвор од својата земја на националност или поранешно постојано место на живеење и кое како резултат на настаните после избувнувањата, не може или не сака да прифати заштита на својата земја на националност или поранешна националност”.

3...” се однесува и на лица кои престојувале во Германија или Австрија и се со еврејско потекло, или странци, или лица без државјанство, кои се жртви на нацистички прогон или биле уапсени во, или биле принудени да побегнат од, а потоа се вратени во една од тие земјите, како резултат на непријателски активности или воени околности, и сеуште не се трајно раселени во нив”.

4. “Терминот бегалец, исто така, се однесува и на децата без придружба, кои се воени сирачиња или чии родители се исчезнати, а кои се надвор од својата земја на потекло. Таквите деца, се на 16-годишна возраст или под, им се дава секаква приоритетна помош, вклучувајќи, нормално и помош во враќање во случај на оние чија националност може да се одреди ”.

Во статутот е направена разлика помеѓу “бегалци” и “раселени лица”, па така терминот раселено лице се однесува “на лице, кое како резултат на активностите на владите”...”се депортирани од или биле должни да ја напушти својата земја на националност или на поранешно постојано место на живеење, како што се лица кои биле принудени на принудна работа или кои биле депортирани од расни, верски или политички причини”. ...“Ако причините за нивното раселување престанале да постојат, тие треба да бидат вратени што е можно побргу”...

Мандатот на Меѓународната организација за бегалци била до 1951 год., но за тој предвиден период таа не успеала да ги реши сите прашања поврзани со заштита на огромниот број на бегалци, па поради тоа Генералната скупштина на Обединетите Нации во 1950 год. основа друго привремено тело за заштита за бегалци – *Канцеларија на високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации* (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR).

1.2.2. Универзална декларација за правата на човекот

Втората светска војна е војна која однела околу 55 милиони човечки животи, од кои само 10 % отпаѓа на војниците кои биле вклучени во вооружените судири додека останатите жртви се цивилно население. Поради овие фрапантни податоци Втората светска војна уште се нарекува и “тотална војна”. Покрај голем број на жртви Втората светска војна е позната и по тоа што огромен број на луѓе претежно од еврејска националност, но и Роми, хомосексуалци и припадници на други групи или поединци кои нацистите ги сметале за пониска раса, биле затворани во логорите на смртта каде биле изложувани на нечовечки и нехумани услови, биле убивани во гасни комори, над нив се вршеле медицински експерименти, биле изложени на грозоморни форми на мачење и присилувани на работа. По завршувањето на војната, по сумирањето на фактите и на последиците од неа, Меѓународната заедница ја увидела потребата од правење на универзален документ која во целост и на глобално ниво ќе ги објасни правата кои ги поседува секој поединец, како и начините на кои истите ќе бидат заштитени. Со Резолуцијата 217 А (III) на Генералната скупштина на Обединетите нации во 1948 год. усвоена е *Универзална декларација за правата на човекот*.

Поаѓајќи од начелото дека сите луѓе се раѓаат слободни и рамноправни во достоинство и во правата Декларација во 30 члена прокламира серија на права како што се: право на живот и слобода, забрана на ропство, потчинетост и мачење, еднаквост пред суд, право на слобода на движење, право на азил, право на државјанство, слобода на мислење и изразување, слобода на совест и вероисповед, слобода на здружување, како и социјални, економски, образовни и културни права.

Правата кои се прогласени во Универзалната декларација на човековите права потоа се обработени и проширени во *Меѓународен пакт за цивилни и политички права* и *Меѓународен пакт за економски, друштвени и културни права*.

1.2.3. Конвенција за статус на бегалци од 1951 год. и Протоколот од 1967 год.

Конвенцијата за статус на бегалци.

Поаѓајќи од принципите и одредбите на Универзалната декларацијата за човековите права дека секој човек се раѓа слободен и е еднаков во однос на правата, достоинството и основните слободи, дека секој прогонет има право да бара и ужива азил во друга земја и со цел ревидирање на поранешните меѓународни договори за статусот на бегалци, на Генералното собрание на Обединетите нации во 1951 година во Женева е донесена *Конвенцијата за статус на бегалци*.

Конвенцијата го дефинира “бегалец” (чл.1) како лице кое поради основен страв од прогон поради својата раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или поради своето политичко убедување не сака или поради страв не може да се врати во земјата на потекло.

Покрај дефинирање на поимот бегалец, во Конвенцијата се одредуваат и условите под кои лице кое и покрај тоа што ги задоволува условите од дефиницијата во чл. 1, не му се доделува статус на бегалец. Конкретно Конвенцијата не се однесува на лица кои извршиле кривично дело против мирот, човечноста или воено злосторство согласно со меѓународните акти; на лица кои се виновни за дејства спротивни на целите и принципите на

Организацијата на Обединетите нации; како и на лица кои веќе примаат помош или заштита од некои тела на Обединети нации, покрај УНХЦР (пр. UNRWA⁴).

Принципот на невраќање (non-refoulement) (чл.33), со која се забранува протерување или враќање од граница на бегалците и баратели на азил во земја или територија каде нивните животи или слободи би биле загрозени, поради нивната раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или нивно политичко мислење, е основа на меѓународната заштита на бегалците. Принципот на невраќање не се однесува на лица (беглаци) за кои ќе се утврди дека претставуваат закана за безбедноста на земјата во која бараат меѓународна заштита.

Одредбите од Конвенцијата мора да се однесуваат на сите бегалци без дискриминација (чл.3). Во неа се дефинира правниот статус на бегалците и нивните обврските. Определени се и бројни граѓански и политички права (право на слобода на движење, право на пристап до суд, забрана на нечовечно и нехумано однесување спрема бегалците) како и права од сфера на економски и социјални права (право на адекватно сместување, право на вработување, право на здравствена заштита, право на образование).

Со чл. 35 се пропишува соработката на државите со УНХЦР. Државите потписнички на оваа Конвенција се обврзани да ги достават сите текстови на закони и прописи кои се однесуваат на бегалци на увид во генералниот секретар на Обединетите нации, со цел да се обезбеди примена на оваа Конвенција на национално ниво (чл.36).

Протокол за статусот на бегалците од 1967

Како што стои во чл. 1. А. од Декларацијата, статусот на бегалците се однесува само на оние лица кои поради случувања кои настанати пред 1 јануари 1951 год. се нашле во ситуација да им треба меѓународна заштита. Меѓутоа по донесување на Декларацијата настанале нови случувања кои довеле до нов бран на бегалци кои не биле опфатени со неа. Поради тоа во 1967 год. е донесен *Протокол за статусот на бегалците* во кој се отстранети временските и

⁴ The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees, was created under the UN General Assembly Resolution 194(111) of 1948

географските ограничувања од Конвенцијата од 1951. Со тоа меѓународната заштита на бегалците добива универзален карактер.

Конвенцијата за статус на бегалци од 1951 год. и Протоколот од 1967 год. претставуваат темел на современото меѓународно право за заштита на бегалците.

1.3. Меѓународни организации и заштита на правата на бегалците

Меѓународната заштита на бегалците се темели на заштита која е пропишана со посебни меѓународни документи кои ги штитат нивните права, како Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 год. и Протоколот од 1967 год, а од друга страна бегалците се заштитени и со корпус на права кои ги штитат правата на секој човекот, па со тоа и правата на бегалците.

Земјите потписнички, чии влади ги имаат ратификувано овие меѓународни договори се должни да ги штитат правата на бегалците во согласност со пропишаните меѓународни норми и националните законодавства. Најголем дел од тие договори вклучуваат и механизми преку кои се ќе се прати спроведување на договореното. Контролата врз владите на државите потписнички ја вршат меѓународни органи составени од влади на држави.

Меѓународни организации се институционални форми на соработка на три или повеќе држави воспоставени со потпишување на мултилатерални договори. Организациите имаат свој посебен статус и постојан орган, преку кој на начин дефиниран во нивниот статут и другите документи, се одвива процесот на мултилатералното преговарање и заедничко одлучување на членките за прашањата кои се однесуваат на меѓународната соработка.

Канцеларијата на високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации (УНХЦР) е основана како привремено тело на Обединетите нации со цел да им се помогне на бегалците и раселените по Втората светска војна во Европа. Со Резолуцијата 319 (IV), во 1949 год. Генералното собрание на Обединетите нации одлучило да се формира Канцеларија на високиот комесаријат за бегалци. Статутот на Канцеларијата на Високиот комесаријат за бегалци со кои се дефинираат рамките на делување на организацијата и кој во главно е поврзан со Конвенцијата за статусот на

бегалците и нејзиниот Протокол од 1967 год, е усвоен на 14 декември 1950 год, што означува и почеток на нејзино постоење. Според статутот (чл.1, 2) работата на УНХЦР е неполитичка, но е хуманитарна и социјална. Основна задача на организацијата е да ја води и координира меѓународната акција за заштита на правата и благосостојбата на бегалците и да помага во решавање на нивните проблеми. Како што стои во нејзината мисија УНХЦР се стреми да осигура дека секој може да го оствари правото на азил и да најде безбедно прибежиште во друга држава или пак доброволно да се врати во својата земја.

Покрај работа со бегалци кои се дефинирани со Конвенцијата на Обединетите нации за статусот на беглаци од 1951 год. и нејзиниот Протокол од 1967 год., активностите на УНХЦР се проширени и на други групи луѓе. Под нивна заштита спаѓаат интерно расели лица кои не се опфатени со Конвенцијата од 1951 год. бидејќи не ја напуштиле својата земја, односно не побарале заштита во друга земја но сепак се присилно раселени од своите домови и им е потребна заштита, посебно што причините и последиците за нивно раселувања најчесто се исти со причините и последиците поради кои една индивидуа може да се здобие со статус на бегалец. Една од активностите на УНХЦР е да се грижи за поранешните бегалци кои се вратиле во својата татковина преку пружање на помош за нивна реинтеграција во ново-старата животна средина. УНХЦР се грижи и за остварувања на правата на лица без државјанство кое се гарантирани со *Конвенцијата за правена положба на лицата без државјанства* од 1954 год. и *Конвенцијата за намалување на бројот на лица без државјанство* од 1961 год.

Во своите напори за заштита на бегалците УНХЦР работи во партнерство со влади, регионални, меѓународни и невладини организации. Посебна важна е улогата во соработката со владите. Акти, препораки и заклучоци од Извршните одбори иако не се правно обврзувачки претставуваат пожелни стандарди за остварување на правата на бегалците, кои треба да бидат пратени од страна на владите во чии држави бегалците бараат засолниште.

Седиштето на УНХЦР е во Женева, Швајцарија. Високиот комесар за бегалци се бира на Главна скупштина на секои 5 години. Прв Висок претставник на Канцеларијата на високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации бил Gerrit J. van Heuven Goedhart (1951 – 1956) од Холандија.

Мандатот на УНХЦР бил само 3 години, но како бројот на бегалците се повеќе се зголемувал, нејзиниот мандат се продолжувал. УНХЦР постои и денес и работи со влади во 128 земји ширум светот.

Меѓународна организација за миграции (*International organization for Migration – IOM*) или како што прво била наречена Меѓувладин комитет за движење на мигранти од Европа (*Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME)*) основана е во 1951 год. Првична цел на организацијата била да им помогне на европските влади за преселување на околу 11 милиони раселени лица по Втората светска војна, но подоцна нејзиното делување се проширило низ целиот свет и станала водечка меѓународна организација која работи со влади и граѓански општество во унапредување на миграциските прашања, не само на ниво на институционална соработка, туку и преку разбирање на специфичните потребите на мигрантите како човечки суштества (ИОМ, 1951). Работата и целта на организацијата се пропишани во нејзиниот устав. Во Преамбула од уставот се наведува дека главната задача на ИОМ е да обезбеди слободен проток на миграциски движења низ целиот свет и да помогне во интеграција на мигрантите во економската и социјалната структура во земјата на приемот. Интернационалната организација за миграции им пружа помош на сите лица кои ја напуштаат својата земја на потекло, како што се миграциски работници, бегалци како и на раселените лица. Помошта се огледа во организирање на трансфер на бегалците, раселените лица и други лица кои имаат потреба од меѓународна заштита, сместување, здравствени услуги, помош во учење на јазик на земјата на приемот, помош при вработување и други видови на помош со цел на побрзо и подобро интегрирање на мигрантите во новата средина.

Поради своите заложби и улогата која ја има во подобрување на политиките на заштита на мигрантите, на симитот на Обединетите нации во 2016 год, ИОМ стана една од организациите на Обединетите нации.

Меѓународен црвен крст – е меѓународна хуманитарна организација со седиште во Женева. Основана е во 1859 год. од страна на Андри Динан како Меѓународен комитет на Црвен Крст со амблем (лого) црвен крст на бела позадина, што ќе стане нивен заштитен знак. Меѓународен Црвен крст (IRC) е составен од три сегменти:

- *Меѓународен одбор на Црвен крст (ICRC)* кој е основан 1863 год. е независна хуманитарна организација која има свој посебен статут и во која членуваат само швајцарски државјани (Интернационален црвен крст и движењето на црвен крст, чл.5)
- *Меѓународна Федерација на Црвен крст и Црвена полумесечина* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) формирана во 1919 год. и
- *Национални друштва на Црвен крст и Црвена полумесечина* - Црвениот крст на Република Македонија е формиран во 1945 год., а во 1995 год. станал полноправен член на Меѓународната федерација на националните друштва на Црвениот крст и Црвената полумесечина, што уследило по ратификување на Женевската конвенција за заштита на цивилно население за време на војна од 1949 год. и Дополнителни протоколи на Женевската конвенција од 1977 год. од страна на Владата на Република Македонија. Во 1994 год. е донесен Закон за Црвен крст на Република Македонија

Црвениот крст претставува една од најзначајни меѓународни невладини организации чија основна дејност е пружање помош на ранлива категорија на население посебно во услови на воени конфликти, несреќи и катастрофи. Како што е наведено во мисијата на организацијата една од функциите на организацијата е заштита на бегалците како на територија на која се водат воени конфликти, така и во земјите кои ги прифаќаат бегалците. Активностите кои се преземаат од страна на Црвениот крст за заштита на бегалците се огледаат во пружање на основна здравствена заштита, обезбедување на сместување на бегалците, како и снабдување со храна, вода, облека и др.

2. Заеднички систем на азил на Европската унија

Во делот во кој се зборува за почетоците на меѓународно-правната заштита на бегалците може да се види дека Европа има долга историја на згрижување на луѓе кои се протерани од своите домови најчесто поради политики и воени конфликти, кои биле актуелни во даден временски период во историјата, во нивните матични држави. И покрај искуството од минатото што го имале поедини држави од Европа кои станале членки на Европската заедница/унија дури со договорот од Амстердам 1999 год. е воспоставена

единствена европска политика за азил. До тогаш прашањата поврзани со азил и миграции се решавале на меѓудржавно ниво.

Почеток на заедничка политика за контрола на имиграцијата е Конвенцијата за имплементација на шенгенскиот договор⁵ од 1990 год. и Даблинската конвенција која е донесена истата година со кои се одредува која земја членка е надлежна за одлучување на барањата за азил.

Во Договорот од Мاستрихт (стапил на сила во 1993 год.) прашањата за азил и миграции спаѓаат во третиот столб на Европската унија⁶ и како такви не се во надлежност на европските институции туку за нив се решава по пат на меѓудржавна соработка. Во Договорот, азил и миграции се дефинирани како прашања од општ интерес на земјите членки (Европска унија, 1992, чл.К-1). Таков начин на функционирање на политиката за азил има сè до 1999 год. кога е потпишан Договорот во Амстердам, во кој прашањата за азил и имиграција се префрлени од третиот во прв столб, односно тие преминуваат во надлежност на институциите на Европската унија кои се овластени да состават законодавни текстови во подрачјето на азил. Измените кои се направени со овој договор всушност означуваат почеток на заеднички систем за азил на ниво на Европската унија (CEAS). Во него се нагласува дека политиките кои ќе бидат донесени во доменот на азил треба да бидат усогласени со Конвенцијата за статусот на бегалци од 1951 год. и Протоколот од 1967 год., како и со Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи. Предвидено е во рок од пет години да се одредат минималните стандарди за прием на барателите на азил и за законско признавање и спроведување на постапките за азил. Во текот на тие пет години биле донесени клучните правни инструменти кои и ден денес преставуваат основа на која функционира заедничкиот европски систем за азил⁷. Тоа се:

⁵ Convention Implementing the Schengen Agreement - CISA or "Schengen II"

⁶ Договорот од Мастрихт го означува почетокот на Европската унија која се темели на три столба. Прв столб ја опфаќа Европската задница и одлуките кои се однесуваат на неа се донесуваат со над национална метода, најчести со квалифицирано мнозинство. Вториот столб го сочинуваат заедничка сигурност и надворешна политика, додека третиот столб ја претставува соработката на поле на правдата и внатрешни работи.

⁷Првни акти со кои се уредува областа на азил во Европската Унија се Регуллативи (**Regulation**) и Директиви (**Directives**). Регуллативите се правни акти кои директно се применуваат во сите држави членки на ЕУ и тие мораат да бидат применети во целост. За разлика од регулативите, директивите се правни акти кои делуваат само на одредена држава, или на повеќе држави на кои се адресирани и тие се обврзувачки само во поглед на целта која треба да биде остварена.

- *Директивата за постапките за азил* (Council Directive 2005/85/EC) која има за цел да се утврдат минималните норми за постапка за признавање или укинување на статусот бегалец во земјите членки. Во неа се дефинирани процедурите за пријавување и пристап до информации за постапката, право на преведувач, право на престој на територија во која се бара азил, минимално време кое е потребно да се одлучи по таа постапка, можност на комуникација со претставник на УНХЦР, право на правна помош и др.
- *Директивата за услови за прием* (Council Directive 2003/9/EC) со која се гарантира дека барателите на азил додека чекаат да им се реши нивниот статус ќе имаат пристап до сместување, храна, здравствена нега, дека ако има потреба ќе добијат психолошко советување, како и можност за вработување.
- *Директивата за квалификација* (Council Directive 2004/83/EC). Главна цел на оваа директива е да се воспостават и применуваат исти заеднички критериуми при одредување на тоа кој може да добие меѓународна заштита, како и обезбедување на минимални услови во сите членки на Унијата.
- *Регулативата Даблин II*, (Council Regulation (EC) no. 343/2003). Со неа се одредува која држава е одговорна за утврдување на целокупната постапка за признавање на азил.
- *Регулатива за Еуродак* (Council Regulation (EC) no. 2725/2000). Со оваа регулатива се формира централна база на податоци за отпечатоци на прсти на барателите на азил. Системот Еуродак има за цел да овозможи да се утврди која држава е одговорна за постапката за азил и да се спречи барателите на азил да поднесуваат барања во повеќе држави членки на Унијата.

Бидејќи директивите како правни инструменти не се правно обврзувачки, проблемите со усогласување помеѓу националните законодавства за одредување на минималните стандардите, сместувањето, процедуралните стандарди за добивање статус од сферата на статусот кои одредена личност може да ја добие

Државите членки сами бираат форми и методи како ќе се оствари целта предвидена со директивата.

како признаен бегалец, останеле нерешени. Во наредниот период од функционирањето на Европската унија, овие прашања во неколку наврати биле разгледувани. Во 2008 год. усвоен е Европски пакт за миграција, а во 2009 год. е донесена Стокхолмска програма (за период од 2010-2014). Во двата документи се нагласува потребата за воведување на единствена постапка за одобрување на азил и од поголема солидарност со земјите членки кои се соочени со поголем прилив на бегалци и баратели на меѓународна заштита.

Овластувањата на Европската унија во однос на прашањата поврзани со азил и миграции значително биле проширени со договорот од Лисабон (2009). Целта на договорот бил наместо минимални стандарди како што е предвидено со Договорот од Амстердам, да се развие заедничка политика на азил, супсидијарна заштита и привремена заштита која почитувајќи ги одредбите од Конвенцијата за статус на беглаци од 1951, Протоколот од 1967 и други релевантни договори, ќе овозможи стекнување со одреден статус на секој граѓанин на трета земја на кој му е потребна меѓународна заштита и ќе осигура почитување на начелото на невраќање на мигрантите (*non-refoulement*). Заедничкиот систем на азил го сочинуваат: унифицирана постапка за доделување и одземање на статус за азил и супсидијарна заштита; единствен статус за азил и единствен статус за супсидијарна заштита во сите земји членки; заеднички систем на привремена заштита; еднакви стандарди во врска со прифаќање; партнерство и соработка со трети земји; одредување на критериуми која земај членка е одговорна за разгледување на барањата за азил (Европска унија, 2010, С 83, чл. 78).

Во 2010 год. формирана е Европска канцеларија за азил која треба да помогне во подобра реализација на Заедничкиот европски систем за азил преку зголемување на практична соработката помеѓу земјите членки во подрачјето на азил и во промовирање на размена на информации и најдобра пракса како метод на работа меѓу членките на Унијата (Регулатива на ЕУ 439/2010, С.В на ЕУ, L 132).

Со цел на подобрување на политиката за азил на ниво на Европската унија во 2013 година изменети се голем број на акти кои биле донесени во претходниот период, како: Ревидирана Директивата за постапките за азил (Directive 2013/32/EU), Ревидирана Директивата за услови за прием (Directive

2013/33/EU), Ревидирана Директивата за квалификација (Directive 2011/95/EU), Ревидирана Регулативата Даблин II (Regulation (EU) 604/2013), Ревидирана Регулатива за Еуродек (Regulation (EU) 603/2013).

3. Правна рамка за заштита на правата на бегалците во Република Македонија

Република Македонија како потписничка на меѓународни документи, Конвенција на Обединетите нации за статус на бегалци од 1951 год. и Протокол за статус на бегалци од 1967 год., Конвенцијата против мачење и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување од 1984 год., Конвенција за заштита на човекот и основни слободи од 1950 год., Конвенција за права на детето, има обврска одредбите од овие меѓународни документи да ги внесе во својата легислатива и да донесе закони и законски акти кои ќе овозможат нивно имплементирање.

Република Македонија со Устав (Устав на РМ, С.В. бр. 52/1992, чл. 29) “им гарантира право на азил на странците и на лица без државјанство, прогонети заради демократско, политичко уверение и дејствување”, а со Законот за азил и привремена заштита “се уредуваат условите и постапките за добивање и престанок на право на азил на странец или лице без државјанство кој бара признавање право на азил во Република Македонија, како и правата и должностите на барателите и лицата на кои им е признаено право на азил во Република Македонија. Со овој закон се уредуваат и условите според кои Република Македонија може да даде привремена заштита, како и правата и должностите на лицата под привремена заштита” (Закон за азил и привремена заштита на РМ, С.В. 49/03).

Закон за азил и привремена заштита (Сл. весник на Република Македонија, бр. 49/03) е донесен во 2003 год. Законот содржи IX глави: општи одредби, постапка за признавање на азил, престанок на право на азил, исправи, правна положба, право на привремена заштита, обработка и заштита на лични податоци, прекршочни одредби и преодни и завршни одредби.

Според Законот за азил и привремена заштита, право на азил е меѓународна заштита која Република Македонија ја дава под улови и постапки предвидени со овој закон на признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита.

Барател на право на азил (чл.3) е странец која бара заштита од Република Македонија и поднел барање за признавање на право на азил, за кое не е донесена конечна одлука, во постапката за признавање на право на азил.

Признаен бегалец (чл.4) - странец кој ги исполнува условите одредени со Конвенција за статус на бегалци од 1951 год. и Протоколот за статус на бегалци од 1967 год., односно лице кое поради основно сомневање дека ќе биде прогонето заради својата раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или поради своето политичко уверување, е надвор од државата чиј државјанин е и не може, или поради таков страв, не сака да биде под заштита на таа држава или кое доколку е без државјанство е надвор од државата во која имало вообичаено место за престој, не може или поради таков страв не сака да се врати во неа.

Покрај азил Република Македонија доделува и *привремена заштита* (чл.62) во случај на масовен прилив на лица кои непосредно доаѓаат од држава во која нивните животи, безбедност или слободи се загрозено со војна, окупација, внатрешен конфликт пропратен со насилство или масовно кршење на човековите права.

И покрај тоа што Законот за азил и привремена заштита донесен во 2003 год. ги содржи основните одредби од Конвенцијата од 1951 год. и Протоколот од 1967 год. постои потребата од континуирана хармонизација на националното законодавство со новонастанатите меѓународните стандарди и правила како и следење на препораките дадени од страна на меѓународните организации и агенции од областа на заштита на барателите на меѓународна заштита. За таа цел во годините кои следат направени се неколку измени и дополнувања на Законот за азил и привремена заштита.

Во 2007 год. во измените и дополнувањето на Законот за азил и привремена заштита (Закон за изменување и дополнување на законот за азил и привремена заштита на РМ, С.В. бр.66/2007 чл. 4-а,ст.1) се воведува термин *Лице под супсидијарна заштита* која се однесува на лице, странец кое не се квалификува како признаен бегалец, а на кој ќе му се признае право на азил бидејќи постојат цврсти причини да се верува дека доколку се врати во својата држава, ќе се соочи со вистински ризик од претрпување на сериозни повреди како што е смртна казна или егзекуција, тортура или нечовечно или

деградирачко однесување или казнување или сериозни и индивидуални закани по живот или личноста.

На странец кој веќе се наоѓа на територијата на Република Македонија, може да му се признае право на азил ако во одреден момент се појавиле околности поради кои не може да се врати во својата држава поради страв од прогонување или вистински ризик од претрпување сериозни повреди, а се однесуваат на настани кои се случиле откако ја напуштил/а својата земја на потекло. Тоа се *Признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита sur place*. Овој вид на заштита во македонското законодавство е воведен со Закон за изменување и дополнување на законот азил и привремена заштита од 2009 год. Покрај заштита *sur place*, во измените од таа година се препознава потребата од пружање на посебен третман на малолетни и други ранливи категории на лица како трудници, изнемоштени, лица со пречки во развојот, самохрани родители и се нагласува потребата при одлучување за признавање на право на азил да се земат предвид облиците на прогонувања кои се специфични за децата и прогонување специфични за половата припадност (Закон за изменување и дополнување на законот за азил и привремена заштита на РМ, С.В бр. 146 /2009).

Со измените и дополнувањето на Законот за азил и привремена заштита од 2012 год. (Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита на РМ, С.В. бр.166/2012) извршено е доусогласување на националниот закон со правото на Европската унија.

Одделението за азил во рок од три дена по поднесување на барање за азил, на барателот треба да му издаде потврда со печат, број и датум, со што се олеснува движењето на барателите низ територијата на Република Македонија.

Според Законот за азил и привремена заштита, барател на право на азил или лице под супсидијарна заштита не може да се протера или на било кој начин со сила да се врати на границата на државата каде би бил загрозен неговиот живот или би бил подложен на мачење, нечовечно или понижувачко постапување или казнување (чл.7). Барателите на право на азил имаат право на правна помош во врска со условите и постапките за признавање на право на азил (чл.14), и право на толкувач доколку не го разбира јазикот на постапката (чл.21).

Барателот на право на азил, додека чека на одлуката во постапката за признавање на право на азил има право на престој и сместување во Прифатен центар или друго место за сместување определено од Министерството за труд и социјална политики, основни здравствени услуги, право на социјална заштита согласно со Законот за социјална заштита, право на образование, право да работи во рамките на Прифатниот центар или друго место на сместување, право да остварува контакт со УНХЦР.

Барателите на право на азил согласно со Законот за азил и привремена заштита имаат обврска да престојува во Прифатниот центар или на друго место одредено од Министерството за труд и социјална политика. За време на престојот во центарот треба да го почитува куќните правила. Во случај кога сакаат да излезат од прифатниот центар за тоа треба да го информира надлежниот орган и да побараат одобрение. По сместувањето во центарот, барателот на право на азил може да искаже барање да живее надвор од местото одредено од Министерството за труд и социјална политика на сопствен трошок. Ако се одобри оваа барање тој/таа има должност да го ја достави својата нова адреса на живеење во Секторот за азил.

Барателот на право на азил има должност да соработува со органите за признавање на право на азил, да им даде точно податоци и да ги покаже патните исправи и други лични документи доколку ги поседува. Тој/таа треба да дозволи претрес на личниот багаж и на возило со кои пристигнало на територијата на Република Македонија. Една од должностите е и задолжителен здравствен преглед, лекување и вакцинирање во случај на потреба.

Закон за странци (Сл. весник на Република Македонија, бр. 35/06,)- покрај Закон за азил во кој се дефинира кој може да добие азил или привремена заштита, за мешовитите миграции какви се всушност денешните миграциски токови важно е да се спомене можноста за доделување **на дозвола за привремен престој од хуманитарни причини** во Република Македонија која може да се даде на странец по исклучок, на странец што не ги исполнува условите за издавање дозвола за привремен престој утврдена со Закон за странци, а тоа се следниве случаи:

- ако постојат основи за сомневање дека е жртва на кривично дело “трговија со луѓе”

- на странец што е на возраст до 18 години, а кој останал без придружба на родител или старател
- на лице без државјанство или
- други оправдани причини од хуманитарен карактер

Дозволата се издава на период до 1 година и може да се продолжи доколку се утврди дека и понатаму постојат хуманитарни причини (чл. 80).

Законот за странци во чл. 107 предвидува забрана за присилно протерување на странци во државата во која неговиот живот или слобода се во опасност или во кои би бил подложен на мачење, нечовечко или понижувачко постапување или казнување.

Закон за социјална заштита (Консолидиран текст на Законот за социјална заштита на РМ, С.В. бр. 79/09, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13, 79/13, 164/13, 187/13, 38/14, 44/14, 116/14, 180/14, 33/15, 72/15, 104/15, 150/15) - според чл. 16 од овој Закон, право на социјална заштита во Република Македонија има лице баратели на азил, лице со статус на признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита, под услови и на начин утврдени со закон. Барателите на право на азил имаат право на сместување во Прифатен центар или во некое друго место кое ќе го одреди Министерството за труд и социјална политика.

Други закони кои ги регулираат мешаните миграциски текови се: Закон за кривична постапка, Закон за државјанство, Закон за гранична контрола, Закон за управување со Кризи и други.

4. Актуализација на мигрантските политики како резултат на големиот мигрантски бран која ја зафати Европа во 2015 год.

Во анализата на развојот на меѓународната заштита на бегалците како од аспект на формирање на агенции и организации, така и од аспект на развој на правната рамка за нивна заштита, може да се констатира дека од периодот на Лигата на народите досега, промените се правени етапно со цел да се решат проблемите на луѓето кои бегајќи од прогон на кој биле изложени во своите земји побарале заштита од меѓународната заедница. И покрај сите напори и измени кои се направени во минатото, големиот бегалски бран во 2015 год., покажа дека постојат пропусти во националните законодавства, а државните

институции немаат доволен капацитет да се справат со маса бегалци кои секојдневно пристигаа во нивните земји.

Според статистиката на УНХЦР за движењето на Медитеранот, преку море во Европа во 2015 год. вкупно пристигнале 1,015,078 и тоа: 856,723 во Грција, 153,842 во Италија, 105 во Малта и 4,408 во Шпанија (УНХЦР, 2016).

Преку милион луѓе, ризикувајќи ги своите животи низ разни често опасни по живот рути, се упатија кон Европа со надеж дека ќе најдат заштита од прогонот, политичкото угнетување, војна и сиромаштија во некоја од земјите членки од Европската унија. Светската јавност беше ужасната од сликите кои ги полнеа насловните страни на светските медиуми кои ја отсликуваа голготата низ која поминуваа бегалците за да стигнат до сигурна земја.

На почетокот од бегалската криза, најголем дел од земјите низ кои минуваат бегалците, како и земјите во кои тие побараа азил или некој друг вид меѓународна заштита ги држеа границите отворено и им посакаа добредојде, им понудеа заштита. Но со секојдневно зголемување на нивниот број се постави прашањето “Што понатаму?”.

Проблемите беа адресирани не само од страна на меѓународните организации и агенции, туку за нив се расправаше и на ниво на влади, на ниво на Европска унија.

William Lacy Swing ги наведува “препознавањето на влијанието на хуманитарните кризи врз миграциите, спасување на животи, менување на перцепцијата за миграции и интегрирање на миграциите во пост 2015 развојна агенда, како клучни прашања за глобалната миграциски политика во 2015 год.” (Swing, 2015.:5).

4.1. Политики на Европската унија за справување со големиот прилив на бегалци и мигранти

Под притисок на големиот прилив на луѓе кои бараат азил во Европската унија, Европската комисија во мај 2015 год. изготви Европска агенда за миграции, а потоа и пакет мерки и акциони планови за нејзино реализирање.

Како приоритет, Европската комисија (Европска Комисија, COM(2015) 240) ја наведува потребата од итна акција за спасување на животи на мигранти во Медитеранот, поради што го зголеми буџетот на Фронтекс за заеднички

контролни - спасувачки операции. Покрај тоа зголемени се активностите на Европол за откривање и спречување на криумчарење на мигранти. Предвидено е и Европол заедно со Фронтекс и Европската канцеларија за азил да работат на терен во земјите членки кои се први за влез во Европската унија, за брза идентификација, регистрација и земање на отисоци од прсти на новодојдените мигранти со цел побрзо нивно процесирање. За намалување на притисокот врз земјите членки кои се први на удар на големиот мигрантско бран, беа предложени задолжителни квоти за релокација на бегалците од тие земји во други земји членки. Бројот за тоа која од земјите членки колку мигранти ќе прими се одредува врз основа на: БДП⁸, број на населението, стапката на невработеност и број на претходно поднесени барања на азил. Покрај преместување на оние кои се веќе во некоја од земјите членки на Унијата, Европската комисија предлага квота од 20.000 преселување годишно од земји кои не се членки на Европската унија во Европска унија. Комисијата ја наведува и потребата од потполна и кохерентна примена на легислативата за азил и зголемена соработка помеѓу различни сектори кои овозможуваат реализација на оваа политика. Се истакнува потребата од правење на заедничка листа на сигурни земји и од брза репатријација на лицата чии барања за азил се одбиени. Подобрување на политиките за легална миграција и визен режим е уште едно решение за кои се претпоставува дека ќе го намалат бројот на барателите на азил, посебно на оние баратели кои доаѓаат од сигурни земји бидејќи им се овозможува олеснет пристап до пазарот на трудот. Европската унија од своите фондови издвои пари за хуманитарна помош на бегалците и мигрантите кои се сместени во некои од камповите надвор од границата на унијата.

Земјите кои се најдоа на патот низ кои бегалците се обидуваа да стигнат до некоја од земјите во Западна и Северна Европа, соочувајќи се со големиот прилив на луѓе на кои им треба меѓународна заштита, се обидоа да ги решат ново создадените проблеми со донесувања на нови законски решенија, проширување на капацитетите за прием на бегалците, но и со донесување на некои рестриктивни политики.

Една од првите мерки на рестриктивната политика усвоена од една од земјите членки на Европската унија е поставување на оградата на унгарската

⁸ БДП – бруто домашен производ

граница со Србија. И покрај негативните оценки кои стигнаа од Брисел и од меѓународната заедница поради ваквата одлуката, според Владата на Орбан тоа е единствен начин да се стави крај на нелегално минување на границата и да се има увид во тоа кој влегува во државата. Според официјална Будимпешта ваквиот чин всушност е резултат на неможноста на владата на Атина да ја одбрани надворешната границите на Европската унија што доведе до нарушување на Шенген зоната. Грција како прва земја членка на Европската унија во која влегуваат мигрантите, бегалците и барателите на меѓународна заштита има законска обврска предвидена со Даблинската регулатива да ги регистрира сите кои пристигнаа на нејзина територија, да им земе отпечатоци на прсти и да им обезбеди престој. Таа не успеа да ја исполни својата задача, делумно поради огромниот број на луѓе кои секојдневно пристигаа од Турција, делумно и поради економската криза. Затоа река од луѓе се упатија преку Македонија и Србија кон Унгарија во својата намера да стигнат до земја која ќе им пружи подобра заштита, пред се економска сигурност. По затварањето на унгарската граница и воведување на дневни квоти колку луѓе можат да бидат обработени од страна на угарските институции за азил, мигрантите ја сменија рутата и наместо да чекаат пред границата со Унгарија се упатија преку Хрватска, Словенија и Австрија кон Германија, Шведска и други посакувани дестинации. Но проблемите на мигрантите не завршија со менување на патот. Набргу Австрија заедно со земјите од Балканската рута склучија договор за начинот на профилирање, регистрирање и превоз на мигрантите од македонско-грчката граница до Германија. Шефовите на полициските служби на Македонија, Србија, Хрватска, Словенија и Австрија во својата заедничка изјава (2016) по состанокот одржан во Загреб, покрај другото ги наведуваат и договорените нови начини за регистрација, односно новиот начин на профилирање на мигрантите. Па така како оправдана причина за барање на меѓународна заштита се смета напуштање на матичната земја како последица на војна, додека семејно спојување, подобрување на условите за живот, избегнување на регрутирање и воена обврска, лични расправи и подолг престој во трета сигурна земја нема да се земаат како валидни причини за барање и добивање на меѓународна заштита (Join Statement of the Heads of Police Services, 2015). Австрија го ограничи и бројот колку барања за азил ќе обработува дневно, колку луѓе дневно можат да поминат низ нејзина територија за да стигнат до Германија, како и колку бегалци ќе

прифатат на годишно ниво. За постигање на оваа цел владата на Австрија испрати припадници на својата полиција во Македонија кои требаа да и помогнат на македонската полиција во спречување на нелегално преминување на македонско-грчката граница. Иако Германија сеуште беше за политиката на отворени врати за барателите на меѓународна заштита, бројот на тие што ја минуваа македонската граница постепено се намалуваше. По случувањата во Келн на новогодишната ноќ во 2016 год. (обиди за силување и сексуално вознемирување кои стотици жени и девојки ги пријавија на полицијата, а за кои беа обвинети мигрантите), Канцеларката Ангела Меркел под притисок на своите коалициони партнери и под притисок на јавноста мораше да ја преиспита својата политика на примање на огромен број баратели на азил.

Во некои од земјите кои беа директно погодени од големиот прилив на мигранти во 2015 год. и почетокот на 2016 год. се направија измени во националните законодавства кои се однесуваа на постапки за азил, интеграција на мигрантите и заштита на границите.

Најновите законски измени во 2017 год. во унгарското национално законодавство, предвидува нови рестриктивни политики за барателите за азил. Имено со новите законски одредби сите баратели на азил додека не им се реши нивниот статус, ќе бидат затворени во контејнери кои се наоѓаат на самата граница помеѓу Србија и Унгарија. Овој закон предвидува затварање и на малолетници без придружба кои се постари од 14 години. Донесувањето на овој закон наиде на критики од страна на меѓународните организации, како и на ОН.

И покрај измените и постојаната заложба на Европската комисија, земјите членки не успеаја во целост да ги адаптираат своите легислативи со декларациите на кои се темели Заедничкиот европски систем за азил, поради што барателите на азил имаа нееднаков пристап. Начинот на третирање, згрижување, помошта и бенефициите кои ги добиваа и понатаму зависеше од тоа во која земја се поднесени барањата за азил. Тоа е главната причина за секундарните движења кои ги направија барателите на меѓународна заштита по влегувањето во Грчка. За надминување на ваквата состојба Европската комисија во 2016 год. предложи нов сет на законски измени со цел создавање на ефективна, праведна и хумана политика за азил на ниво на Европска унија. Измените предвидуваат Директивата за постапки за азил да се замени со

Регулатива што ќе овозможи хармонизација на заедничките постапки за давање на меѓународна заштита за да се избегнат разликите кои постојат меѓу земјите членки, ќе се спречат секундарните движења, ќе се обезбедат заеднички/исти гаранции за барателите на азил и да ќе се усогласат правилата за сигурни земји. Комисијата предлага и Директивата за квалификација да се замени со Регулатива со цел да се обезбеди ист вид на заштита без оглед на тоа во која земја членка е поднесено барањето за азил. Предложена е реформа на Директивата за услови за прием со која барателите на азил ќе бидат згрижени под исти услови додека чекаат на одлука на нивното барање за меѓународна заштита или азил, ќе добиваат исти вид на бенефиции, ќе се овозможи побрз пристап на пазарот на трудот (Европска Комисија, 2016).

Под притисок на државите членки, на јавноста, но и поради не можноста на контролирање на огромниот број на мигранти и бегалци кои пристигаа на територијата на Европската унија, Брисел во 2016 год. потпиша договор со Турска за враќање на нерегуларни бегалци или баратели на азил кои ќе пристигнат на територијата на Грчка да можат да бидат вратени назад во Турска. За секој Сириец кој како нерегуларен мигрант ќе биде вратен од Грчка, Европската унија ќе прими еден Сириец кој се наоѓа во Турска (Меѓународен самит, 2016). По потпишување на овој договор бројот на мигрантите кои пристигнуваат во Грчка од Турска се намали.

4.2. Мигранскиот бран низ бројки – статистика

Според Евростат бројот на баратели на азил во периодот од 2009 до 2016 год., покажува нагорна линија на зголемување на бројот на баратели на азил во 28-те земји членки на Европската унија до 2015 год. кога достигнува рекордни 1,322,825, за да во 2016 год. по затварањето на Балканската рута и потпишувањето на договорот на Европската унија со Турција се намали на 861,920, што може да се види од Табела 1.

Табела 1. Број на баратели на азил во Европската Унија, за период од 2009 до 2016 год. според Евростат (Евростат, 2017)⁹.

Година	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Бр. на подноси-тели на барање за азил во ЕУ	263,835	259,400	309,040	335,290	431,090	629,960	1,322,825	861,920

Во Табелата број 2 можеме да се види фреквенцијата на бројот на регистрирани мигранти во земјите долж Балканската рута за период од 01.01.2015 до 15.02.2017 год.

Табела 2. Број на регистрирани мигранти низ Балканската рута за период од 01.01.2015 . до 15.02.2017 год., според статистиките на ИОМ¹⁰.

Земји низ кои поминува главната мигрантска Балканска рута	01.01.2015	2016	до 15.02.2017	Вкупно
Грчка	857,615	176,654	2,063	1,036,332
Македонија	588,722	89,771	56	678,549
Србија	560,148	98,957	0	659,105
Унгарија	458,783	19,221	235	478,239
Хрватска	556,830	102,275	/	659,105
Словенија	378,604	99,187	/	477,791

Затварањето на Балканската рута го зголеми бројот на мигранти кои преку море пристигнуваат во Италија. До 30 април 2017 год. вкупниот број на пристигнати мигранти на бреговите на Италија е 37,248 што претставува 80.95% од сите пристигнувања во Унијата за тој период (ИОМ, 2017).

По потпишувањето на договорот помеѓу Европската унија и Турска, одреден број на мигранти и бегалци останаа заглавени во земјите кои се наоѓаа долж Балканската рута. Тие не сакаат да се вратат во некои од турските кампови

⁹ Извор: Eurostat:
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

¹⁰ Извор: IOM, Migration Flows-Europe, Transit Routes: <http://migration.iom.int/europe/>

за бегалци, но не сакаат ни да поднесат барање за признавање на азил во земјата во која се најдоа затекнати, со надеж дека ќе се промени рестриktivната европска политика. Најголем дел од нив останаа во прифатните кампови да чекаат што ќе се случи, или бараа алтернативни патишта со помош на криумчари на мигранти и трговци на луѓе за нелегален влез во Унијата.

Според податоците на ИОМ¹¹ до 16 август 2017 год, бројот на мигрантите кои се сместени во прифатните и транзитните центри во земјите од Балканската рута : Грција 62,208, Македонија 47, Србија 4,319, Хрватска 613, во Словенија 245 и Унгарија 543.

4.3. Република Македонија како транзитна земја на бегалската рута

Република Македонија со својата местоположба преставува дел од т.н. “Балканска рута” која бегалците и мигранти ја користат за да стигнат до некоја од побогатите земји на Европската унија.

Во 2015 год. според извештаите на УНХЦР имало повеќе од милион баратели на азил во Европската унија. Од тој број над 800,000 бегалци поминале низ територијата на Република Македонија. Официјалните бројки, те. бројот на регистрирани бегалци во Република Македонија за 2015 год. се поразлични од оние на претпоставената бројка на УНЦХР. Тоа се должи на задоцнето отпочнување со регистрација на бегалците на нашата јужна граница. Во првите неколку месеци од 2015 год. бевме сведоци на движење на поголем број на мали групи мигранти кои се обидуваа што побргу да ја поминат Македонија и да стигнат во Европа, користејќи ја политиката на отворени врати која беше актуелна на самиот почеток од бегалскиот бран. Во прашање беа групи кои нелегално влегуваа во државата и на кои на почетокот им беше “дозволено” да ја користат територијата на Македонија како транзит, делумно поради тоа што групите доаѓаа од Грција - земја членка на Унијата која без регистрација ги пропушташе бегалците, а делумно и поради подготвеноста на развиените земји членки на Унијата, пред се на Германија да им пружи заштита на сите кои ќе успеат да стигнат на нејзината територија. Бројот на бегалците се зголемуваше од ден на ден. Бидејќи нелегално влегле во Македонија, бегалците беа

¹¹ Извор на податоци: ИОМ <http://migration.iom.int/europe/>

приморани да користат скриени патишта за да стигнат до границата со Србија. Чест избор им беа македонските пруги кои однесоа голем број на животи. Загубените човечки животи и енормното зголемување на нелегалното преминување на границата бараа итни решенија.

Прва од низата на активности кои беа преземени од страна на Владата е воведување на *“Намера за поднесување на барање за признавање право на азил”* во националниот законодавство. Во Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита на (РМ, С.В. бр.101/2015) е направена разлика помеѓу намерата за поднесување на барање за признавање на право на азил и поднесувањето на барањето за признавање на право на азил. Новото нормативно решение дава можност странец на граничен премин или во внатрешноста на државата пред полициски службеник да искаже усна или писмена намера за признавање на право на азил, со што ќе добие рок од 72 часа формално да побара признавање на азил или да ја напушти Македонија. Оваа мерка треба да го олесни пристапот до територија и да го намали нелегалното преминување на границата.

Следен чекор во справување со новонастаната ситуација е формирање на работна група за справување на зголемениот број на мигранти, а во август истата година Владата донесе одлука за прогласување на кризна состојба на северната и јужната граница, односно на подрачјата на општините Гевгелија и Куманово. Формирани се транзитни центри: “Винојуг” на јужната граница и “Табановце” во близина на граничниот премин со Србија. Во транзитните центри се обезбедоа минималните услови за прифаќање на мигрантите, нивна регистрација, обезбедување на основни информации за начините за добивање на заштита од Република Македонија. Во нив бегалците можеа да добијат медицинска помош, храна, вода, основни хигиенски пакети.

На почетокот од мигранските движења од југ кон север на Европа, низ Македонија беа пропуштани сите кои беа дел од тој ток. Во декември 2015 год., Владата одлучи да дозволи влез на своја територија само на лица од Сирија, Ирак и Авганистан, додека останатите се сметаа за економски мигранти и како такви немаа право на меѓународна заштита. Во февруари 2016 год, оваа забрана се прошири и на лица од Авганистан. Ваквата политика на Владата беше резултат на селектирањето на земјите членки на Европската унија и не примање

на своја територија на лица кои не доаѓаат од земји во кои има воени конфликти, те вратите за т.н. економски мигранти беа затворени. Во март 2016 год. границата помеѓу Македонија и Грција за влез на мигранти и бегалци беше сосема затворена.

По затварањето на бегалската рута следеа нови измени и дополнување на Законот за азил и привремена заштита и проширување на одредбата безбедна трета земја. Со новиот закон како безбедна трета земја се смета држава членка на Унијата, држава членка на Северноатлантската договорна организација (НАТО) или држава членка на Европската асоцијација за слободна трговија (ЕФТА) и на сите лица кои ќе влезат на територија на Република Македонија од безбедна трета земја, барањата за признавање на право на азил ќе им се сметаат за неосновани. Во новиот Закон измени претрпува и време кога може да се оствари семејно обединување, па семејното обединување на членовите на потесното семејство на признаен бегалец или лице под супсидијарна заштита може да се оствари по три години од добивањето на право на азил (Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита на РМ, С.В. бр.71/2016.).

Во 2017 год. Министерството за труд и социјална политика изготви Нацрт – Стратегија за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027 и Национален акциски план за имплементација на стратегијата. Во Нацрт – Стратегијата за интеграција на бегалци и странци се опфатени областите: домување, образование, вработување и обуки, натурализација и интеграција, добивање на државјанство, статус на супсидијарна заштита и семејно обединување (Стратегија за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027, Влада на РМ, Министерство за труд и социјална политика на РМ).

4.4. Меѓународните и граѓански организации со повик за заштита на правата на мигрантите и бегалците

И додека владите на државите кои беа дел од мигранската рута под закрила на политиките на заштита на националната безбедност и интересите на своите државјани донесуваа политички одлики кои често беа во спротивност со меѓународните акти за заштита на бегалците, меѓународната заедница, агенциите и организациите за заштита на бегалците и заштита на човековите

права постојано повикуваа на хуманата и моралната обврска на државите за почитување на конвенциите и декларациите за заштита на бегалците и заштита на човековите права кои владите како нивни потписнички, се должни да ги следат.

Генералната скупштина на Обединетите нации во септември 2016 год. едногласно ја усвои “Њујоршката Декларацијата за бегалци и мигранти” (New York Declaration for refugees and Migrants). По повод усвојувањето на декларацијата Генералниот секретар на Обединетите нации Бан Ки-Мун изјави дека тоа значи "повеќе деца ќе можат да одат на училиште, повеќе работници ќе можат да се вработат во странство и дека барањето работа ќе се одвива на легален начин, наместо преку криумчари на луѓе и дека луѓето ќе имаат избор дали ќе се вратат дома по завршување на конфликтот” (Обединети нации, 2016).

Во декларацијата се нагласува потребата од почитување на принципите на Повелбата на Обединетите нации, на Универзалната декларација за човекови права и на меѓународното право за бегалци и меѓународното хуманитарно право. Почитување на основните човекови права на мигрантите и бегалците треба да бидат приоритет на секоја држава. Борба против расизам и ксенофобија, подобрувања на третман на мигранти кои спаѓаат во ранлива категорија, спречување и казнување на сексуално и родно насилство, борба против криумчарење и трговија на луѓе, пристап до образование најдоцна неколку месеци по пристигнувањето во земјата домаќин, еднаквост пред законот, промовирање на политики за вработување се само некои од препораките кои беа потпишани од страна на претставници на сите земји членки на Обединетите нации. Декларацијата преставува почеток на нов меѓународен дијалог кој треба да доведе до донесување на Глобален договор за правата на бегалците во 2018 год.

Во текот на мигранската криза скоро секојдневно пристигаа известувањата од УНХЦР, ИОМ, Обединетите нации, Amnesty International и други релевантни меѓународни организации за кршење на правата на мигрантите и на бегалците од страна на државите во однос на пристап на територија, колективно враќање од границите, затварање на мигрантите, условите за прием и др.

По затварањето на Балканската рута, не сопреа активностите ниту на државните институции ниту на меѓународните организации во поглед на мигранската криза која се случи во 2015 год. Во периодот кој следи одржани се голем број на конференции и состаноци како на државно, така и на регионално и меѓународно ниво на кои беа адресирани пропустите и се разгледуваа начините за подобрување/надминување на истите.

За потребите на овој труд се спомнати само мал дел од нив.

УНХЦР во својата студија за Македонија, како земја на азил, забелешки за состојбата на барателите на азил и на бегалците, ги адресира проблемите на системот за азил во Македонија. Меѓу другото во извештајот се наведува “дека и покрај измените на Законот за азил кои се направени во последните неколку години со кои се врши усогласување на националното законодавство со меѓународните стандарди сеуште постојат недостатоци, посебно во степенот на реализација на законодавната рамка. Се забележува дека постои недостаток на капацитети за сите баратели на меѓународната заштита, дека постојат пречки во пристап на територија, ненавремено издавање на соодветна идентификација (лична карта). Се јавуваат проблеми на начинот и обемот на пружање на информации и толкувач (УНХЦР 2015.:3).

Во 2016 год. УНХЦР донесе Регионален одговор за бегалците и мигрантите, План за Европа за 2017 год, во кој се предвидени активности и буџет од 685,258,494 американски долари кои ќе бидат вложени во Турција, Грција, Македонија, Србија, други земји од Централна и Југоисточна Европа, други земји од Северна, Јужна и Западна Европа кои се погодени од мигранскиот бран, како и средства наменети за регионална соработка. Активностите кои ќе бидат преземени се во насока на подобрување на капацитети за пристап до азил, подобрување на менаџирање со миграции, заштита на правата на сите мигранти, поголема заштита на лицата кои спаѓаат во ранлива категорија на мигранти и бегалци, посебно поголема заштита на деца без придружба, поддршка на локалното заедници, образовани, здравје и исхрана и др. (УНХЦР, 2016).

Во најновиот извештај на Советот на Европа за заштита на децата бегалци од сексуална злоупотреба, се наведува дека недостаток на сеопфатни податоци, идентификација на жртвите, несоодветни услови на прием, проблеми со верификација на возраста кај малолетниците, несоодветно следење и

несоодветна проверка на семејните врски помеѓу одвоените малолетници и возрасниот кој го прати се само дел од причините кои децата мигранти и бегалци ги става во опасност од сексуална експлоатација и злоупотреба. За надминување на овој проблем, најзначајно е обезбедување на старател на децата без придружба и воспоставување на телефонски или интернет линии за помош на оваа група на лица (Совет на Европа, 2017).

По најновите измени во Законот за азил и привремена заштита на Република Македонија, реагираа Народниот правобранител на Република Македонија, Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија и неколку невладини организации со поднесување на иницијатива до Собранието на Република Македонија за измена на Закон за азил и привремена заштита, со образложение дека измените кои се направени во 2016 год., “временско ограничување за семејно обединување на членовите на потесното семејство на признаен бегалец или лице под сипсидијарна заштита е во спротивност со Директивата за право на семејно обединување 2003/86/ЕС и во спротивност со принципот на начелото за најдобар интерес на детето” (проширувањето на терминот трета земја “е во спротивност со ЕУ Директивата 2013/32/EU што се однесува на заедничките постапки за доделување и повлекување на меѓународна заштита, која изречно предвидува дека барателот треба да има можност да ја оспори примената и да ги истакне причините зошто земјата не е безбедна за него лично” (Народен правобранител на РМ, Хелсиншкиот комитет за човекови права на РМ и др., 2016.2:3).

II. МЕЃУНАРОДНИ ПОЛИТИКИ И СТАНДАРДИ ЗА ЗАШТИТА НА ДЕЦА БЕЗ ПРИДРУЖБА И НА ОДВОЕНИ ДЕЦА

1. Податоци за децата без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели

Децата се најранлива категорија меѓу мигрантите, без разлика дали се движат во придружба на своите родители или законски старатели или пак мигрираат сами. Самиот факт дека го напуштаат родното место, место кои им е познато и се упатуваат на пат кој е непознат претставува траума за нив. Честопати тие се одлучуваат на таков чекор бидејќи тоа е единствен излез од ситуацијата во која до тогаш живееле. Најчесто потекнуваат од земји каде се водат војни, каде економската ситуација е многу лоша, каде не постојат ни минимални услови за егзистенција и нивен нормален раст и развој. Децата уште пред да тргнат на пат се истрауматизирани, дискриминирани, а патот по кој се упатиле со себе носи нови неизвесности. Рутите низ кои се движат и условите кои ги имаат на тие патувања ги ставаат во животно загрозувачко ситуација, често предизвикуваат кај нив разни заболувања, физички повреди, но и доведуваат до неухранетост, дехидрираност и изнемоштеност од долгиот пат. Децата по својата природа се зависни и им треба посебна поддршка не само за нивниот физички опстанок, туку и за нивна психолошка и социјална благосостојба.

Децата без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели се посебно варијабилна група бидејќи патуваат сами и нема кој да се грижи за нив и да ги штити. На патот од својата земја до посакуваната дестинација постои голема можност да бидат злоупотребувани, експлоатирани економски и сексуално, да станат дел од трговија со луѓе.

Поради тоа на овие деца им треба посебна заштита која мора да ја добијат во секоја земја во која ќе се најдат додека не стигнат на својата цел, а и во земјата во која планираат да останат и да започнат нов живот.

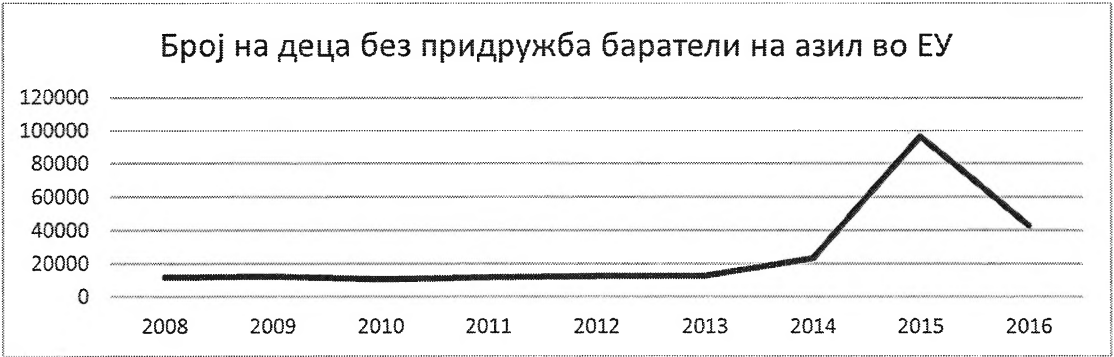
Во современите миграциски токови се поголема е застапеноста на децата кои во придружба на своите родители или сами, доброволно или под присила ги напуштаат своите домови и се упатуваат кон некои нови дестинации.

Според статистичките податоци на ИОМ повеќе од 250,000 деца мигранти пристигнале во Италија и Грција во 2015 год. Во 2015 год. во Европската унија има 1,260,000 баратели на азил од кои 365,000 (29%) се деца на возраст под 18 години (ИОМ, 2016).

Она што посебно загрижува е фактот дека меѓу децата кои побарале меѓународна заштита сè повеќе има деца кои патуваат без придружба на своите родители или законски старетели. Од вкупната бројка на 365,000 деца кои пабарале азил во една од земјите членки на Европската унија околу 90,000 се деца без придржба (ИОМ, 2016).

По затварањето на Балканската рута се забележува зголемен прилив на мигранти кои од Северна Африка преку Италија се обидуваат да стигнат во Европа. Според УНИЦЕФ над 9 од 10 деца мигранти и бегалци кои во 2016 г. пристигнале во Европа преку Италија се не придружувани (UNICF, 2016).

Број на деца без придружба, баратели на азил во земјите членки на ЕУ од 2008 до 2016 год. низ бројки (Еуростат¹²) може да се види во графикон бр. 1.



Графикон бр.1. Вкупен број на деца баратели на азил во 28-те земји членки на Европската Унија за период од 2008 до 2016 год. (ЕУРОСТАТ, 2017)

Од вкупниот број на деца без придружба кои побарале азил во една од земјите членки на Европската унија, најголем број се малолетници од машки пол со просек од околу 84% на нивно учество од вкупниот број (за период од 2008 до 2016 год.).

Табелата бр. 3 покажува дека со зголемување на бројот на малолетници без придружба баратели на азил во Европската унија, се зголемува и процентот на децата од машки пол. Дobar пр. за тоа е 2015 год. кога е забележан рекорден

¹² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>

број на деца без придружба баратели на азил во Европската унија. Во таа година дури 90.9% се машки малолетници.

Табела бр.3 Број на деца без придружба според пол, баратели на азил во 28-те земји членки на ЕУ, за период од 2008 до 2016 год. (ЕУРОСТАТ, 2017)¹³

	Вкупен бр. на деца без придружба	Деца без придружба машки пол	%	Деца без придруж од женски пол	%
2008	11,695	9,340	80	2,050	17.52
2009	12,190	10,100	82.8	2,075	17
2010	10,610	8,480	79.9	2,120	20
2011	11,690	9,655	82.5	2,030	17.3
2012	12,540	10,490	83.6	2,075	16.5
2013	12,725	10,650	83.7	2,065	16.2
2014	23,150	19,915	86	3,210	13.9
2015	96,465	87,695	90.9	8,260	8.6
2016	63,290	56,455	89.2	5,990	9.5

Ако се направи споредба според возраст, се забележува дека најголем процент отпаѓа на малолетници на возраст од 16 до 17 години и во популацијата машки и во популацијата женски малолетници без придружба баратели на азил. Оваа констатација најдобро се забележува ако се анализираат табелите бр.4 и бр.5. Ако за споредба ја земеме 2015 година, период на големиот мигранскиот бран, малолетници без придружба од машки пол на возраст од 16 до 17 год. се 59.2 %, од вкупниот број на машки малолетници, или 53% од вкупниот број на малолетници. Кај малолетници без придружба од женски пол на возраст од 16 до 17 г. имаме малку помала застапеност 44.2% , но во однос на вкупниот број на малолетници без придружба кои во 2015 год. побарале азил во некоја од земјите на Европска унија е само 4.2%.

¹³ Напомена: Во статистичките податоци на Еуростат покрај машки и женски пол, како и во однос на возраста постои и можност за “непознато”. Во Табелите кои се дадени подолу во текстот, не се ставени бројките за непознато, тоа е причина што постои мало несофпаѓање помеѓу бројката која означува вкупен број и бројка која би се добила кога би се собрале бројките дадени во колоните во Табелите.

Табела бр.4 Деца без придружба од машки пол баратели на азил во 28-те земји членки на ЕУ, според возраст, за период 2008 до 2016 год. (ЕУРОСТАТ, 2007)

	Деца без приружба баратели на азил од машки пол	под 14 годишна возраст	од 14 до 15 години	од 16 до 17 години
2008	9,340	845	2,330	5,280
2009	10,100	845	2,815	5,780
2010	8,480	635	2,065	5,385
2011	9,655	810	2,370	6,155
2012	10,490	810	2,435	7,075
2013	10,650	810	2,370	7,340
2014	19,915	1,560	5,010	13,225
2015	87,695	9,730	25,780	51,954
2016	56,455	4,805	12,190	39,315

Табела бр. 5 Деца без придружба од женски пол, баратели на азил во 28-те земји членки на ЕУ, по возраст, за период од 2008 до 2016 год. (ЕУРОСТАТ, 2017)

	Деца без придружба баратели на азил од женски пол	под 14 годишна возраст	од 14 до 15 години	од 16 до 17 години
2008	2,050	425	410	1,105
2009	2,075	405	465	1,120
2010	2,120	380	490	1,180
2011	2,030	425	365	1,175
2012	2,075	405	400	1,220
2013	2,065	475	385	1,180
2014	3,210	675	725	1,785
2015	8,260	2675	1875	3,680
2016	5,990	1360	1160	3,450

Податоците во табелите погоре се однесуваат на малолетници без придружба кои се баратели на азил во Европската унија. Не постојат сеопфатни споредливи податоци за малолетници без придружба кои не се баратели на азил,

а кои пристигнуваат на територијата на Унијата и имаат потреба од некој вид на меѓународна заштита (ЕМН, 2015).

Не постојат ни податоци за одвоени деца односно за деца кои во Европската унија пристигнале без придружба на своите родители, но биле придружувани од страна на возрасен член на семејството, или друга возрасна личност која се грижи за него, односно која се грижела за него во текот на нивното патување.

Во овој дел од трудот е даден краток преглед на развојот на препознавање на посебните правата кои им припаѓаат на сите деца и е направена анализа на меѓународните политики и стандарди за заштита на првата на децата кои се движат без придружба и на одвоените деца.

2. Воспоставување на систем на заштита на правата на децата

“Дете е секое човечко суштество кое не навршило осумнаесет години од животот...” (Конвенцијата за правата на децата, 1989. чл.1,ст.1).

Дете е пред сè човечко суштество кое се раѓа со вродено достоинство и на кое му припаѓаат одредени неотуѓиви права (Преамбула на универзалната декларација за човековите права, 1948).

Временскиот период до 18 г. (доколку со закони кои се однесуваат на децата, полнолетството не се стекнува порано, чл.1. Конвенција за првата на детето 1989 г.) е период на раст и развој во кое детето од една немоќна единка се развива во свесна личност која е одговорна за себе и за општеството во кое живее. Тоа е специфичен период од животот на секој поединец кој се одвива по одреден биолошки план кој треба да доведе до промени во однесувањето, а кој не може да се реализира во свој полн капацитет без интеракција со надворешната средина. Тоа е период во кој детето не може само да се грижи за себе и потребна му е помош. Неговото семејство и државата во која живее, треба да ги препознаат неговите потреби и да ги заштитат неговите права.

Препознавање на посебните права кои ги поседуваат децата, покрај правата кои му припаѓаат како припадник на човековиот род е нов концепт која се развива во дваесеттиот век.

Почетоците на заштита на децата се јавуваат во периодот на индустриската револуција кога се појавила потребата од заштита од злоупотреба

на детскиот труд. Подоцна се донесуваат закони со кои се пропишува образование за сите деца.

Спасете ги децата (Save the Children) - Прв обид на меѓународната сцена за препознавање на посебните облици за заштита на децата претставува основањето на Фондацијата спасете ги децата (Save the Children Foundation) во 1919 год. во Лондон. Фондацијата е основана на иницијатива на сестрите Eglantyne Jebb и Dorothy Buxton за обезбедување на помош и заштита на децата кои страдаат од последиците на Првата светска војна. Преку своите кампањи се обиделе да ја запознајте јавноста во какви условите живеат децата во поствоениот периоди и укажале на потребата од универзално признавање на одредените детски права. Поаѓајќи од идејата на своите основачки за развој и заштита на првата на децата, Спасете ги децата (Save the Children) стана препознатлива интернационална невладина организација чија визија е “секое дете во светот да има право на живот, развој и учество”.

Женевска декларација за правата на децата - првата верзија на Декларацијата за правата на детето била усвоена од страна на International Save the Children Union во 1923 год., а во 1924 год. е усвоена и од страна на Лига на народите, со што станува прв меѓународен договор во кој се препознаваат специфичните прва на децата. Во Декларацијата која е позната и како *Женевска декларација за правата на децата* се истакнува дека општеството е должно на децата да им го пружи најдоброто преку обезбедување на материјални и духовни услови за нивен нормален развој. Фундаменталните потреби на децата се преточени во пет принципа во кои се препознаваат нивните прва на развој, заштита и помош. Децата треба да бидат први на кои ќе им се укаже помош во кризна ситуација, треба да бидат заштитени од експлоатација, болните деца треба да се негуваат, гладните да се нахранат (Лига на Народите, 1924). И покрај тоа што во договорот се препознаени некои од базичните права, тој не бил правно обврзувачки за земјите потписнички.

Фондот за деца при Обединети Нации (United Nations Children's Fund) – УНИЦЕФ - по Втората светска војна, меѓународната заедница во обид да им помогне на луѓето кои биле жртви на војната и со цел да се спречат некои наредни страдања, основа меѓународни организации и агенции и усвојува меѓународни правни акти. Една од организациите која е формирана во

повоениот период со цел пружање на помош на илјадници деца кои беа погодени од разорните дејства на војната е УНИЦЕФ¹⁴. Организацијата е основана од страна на Генералното собрание на Обединетите нации во 1946 год. со цел да се обезбеди храна, облека и здравствена заштита на децата од земјите кои биле зафатени од војната. Во 1953 год. УНИЦЕФ станала дел од Обединетите нации. Нејзиниот мандат се проширил на пружање помош на децата во земјите во развој. Раководејќи се од мото дека “сите деца имаат право да преживеат, напредуваат и да го исполнат својот потенцијал - во корист на подобар свет”, организацијата работи во 190 земји во светот промовирајќи ги правата на децата и се залага за добросостојба на секое дете, фокусирајќи се посебно на најранливите категории на деца.

Декларација за правото на детето - по донесување на Женевската декларација од 1924 год., во 1959 год. Генералното собрание на Обединетите нации ја усвојува нова *Декларацијата за правото на детето*. Во преамбулата на Декларацијата се нагласува дека на децата им е потребна посебна грижа и заштита, вклучувајќи и соодветна правна заштита пред и по раѓањето. Во остварување на правата на детето државите треба да обезбедат посебна заштита која ќе овозможи детето да се развие физички, ментално, морално и духовно на здрав и нормален начин и во услови на слобода и достоинство. Детето има право на соодветна исхрана, сместување одмор и медицински услуги, а деца со физички, ментален или социјален хендикеп треба да добијат специјален третман, грижа и образование. Сите деца мора да добијат најмалку основно образование кое ќе биде бесплатно и задолжително. Државата е таа која на детето мора да му гарантира остварување на правото на државјанство. Сите овие права треба да се засновани на правото на еднаквост, без разлика на раса, боја, пол, религија, национално или социјално потекло (Обединети Нации, 1959).

И оваа Декларација не е правно обврзувачка, но по нејзиното усвојување во периодот кој следи, голем дел од државите ја препознаваат потребата од измени на национални законодавства во правец на поголемо признавање на правата на децата во складот со одредбите на Декларацијата.

¹⁴ до 1956 год. организација се викала Меѓународен фонд за деца при Обединетите нации за итни состојби УНИЦЕФ (на англиски - UNICEF – United Nations International Children’s Emergency Fond)

Регионални и меѓународно договори за заштита на правата на детето - покрај проширување на националните легислатива склопени се голем број на регионални и меѓународни договори во кои се дефинираат правата на децата. Во *Меѓународниот пакт за граѓански и политички права* се наведува дека секое дете има право на заштита која одговара на неговиот статус на малолетник, од страна на своето семејство, друштво и држава. Сите деца имаат право да бидат запишани во матична книга на родени и да добијат државјанство (Обединети нации, 1966,чл.24, ст.8-9). *Меѓународниот пакт за економски социјални и културни права* предвидува државите да обезбедат заштита и помош на семејството затоа што тоа е основа на секое друштво. Мајките треба да добијат посебна заштита, а децата треба да бидат заштитени од секаков вид на експлоатација (Обединети нации, 1966,чл.10).

2.1. Конвенција за правата на детето

Во една таква клима на менување на политичката, но менување и на научната и јавната свест за улогата не само на семејството и друштвото во развојот на детето, туку и на учеството на самото дете во својот развој Генералното собрание на Обединетите нации со резолуција 44/25, на 20 ноември 1989 год. ја усвојува *Конвенцијата за правата на детето* која стана најшироко ратификуван договор за човековите права. Во 2000 год. донесени се *Факултативни протокол за продажба на деца, детска проституција и детска порнографија* и *Факултативни протокол за учество на децата во вооружените судири*.

Конвенцијата е прв меѓународен обврзувачки документ кој ги признава граѓански, економски, социјални, политички и културни права на детето и за прв пат во некој документ кој се однесува за заштита на децата, децата се признаени како носители на права т.е. субјект на права, за разлика од претходните документи каде децата биле препознаени како лица на кои им треба заштита т.е. тие се објект на права.

Конвенцијата се темели на четири основни принципи на кои се темелат сите права содржани во неа. Тоа се:

- **Принцип најдобар интерес на детето** (чл.3) - сите активности кои се однесуваат на децата без разлика дали ги спроведуваат јавни или

приватни институции за социјална заштита, административни органи или законодавни тела или пак се тоа одлуки кои ги донесуваат родителите, законските старатели или други лица кои се правно одговорни за децата при донесување на одлуките примарно треба да биде најдобар интерес на детето.

Државите членки се грижат институциите, службите и установите кои се одговорни за грижа, односно заштитата на децата да бидат во согласност со стандардите кои ги утврдиле надлежните органи посебно во областа на сигурноста, здравјето, сместувањето, во бројот и подобноста на персоналот како и во стручниот надзор.

- **Право на недискриминација** (чл. 2) – сите држави членки се обврзуваат да ги обезбедат правата утврдени со оваа Конвенција на секое дете кое се наоѓа под нивна јурисдикција без било кој вид на дискриминација и без оглед на боја на кожата, пол, јазик, вероисповед, национално, етничко или социјално потекло, имотна состојба, раѓање или друг статус на детето, или на неговите родители или друг законски старател.
- **Право на живот, раст и развој** (чл. 6) – секое дете има право на живот, раст и развој, кои треба да му обезбедат на детето задоволување на неговите потреби за преживување и најдобар можен развој. Покрај чл. 6, во оваа група на спаѓаат и правата и одговорностите на родителите во насочување и водење на своите деца во согласност со нивните развојни капацитети да ги научат кои се нивните права и како да ги користат истите (чл.5); детето има право на име регистрација и државјанство (чл.7); право на идентитет (чл.8); право да не биде одделено од своите родители, освен во случај кога надлежните органи дека таквото одвојување е неопходно и е во најдобар интерес на детето (чл. 9); право на детето на слобода на мислење совест и вероисповед (чл.14); права на формално образование (чл.28), право на највисоко ниво на здравствена и медицинска заштита и рехабилитација (чл.24), право на соодветен животен стандард (чл.27). Одредени членови ги дефинираат и правата на децата бегалци, деца со посебни потреби.
- **Право на учество** – ги вклучува оние одредби од Конвенцијата кои му овозможуваат на детето активно да учествува во сите сфери од

својот животот кои имаат влијание на неговиот раст и развој, како: правото на слободно изразување на своето мислење за сите прашања кои се однесуваат на детето. За таа цел на детето му се дава прилика да биде сослушано во сите судски и административни постапки кои се однесуваат на него (чл. 12); почитуваат правото на детето на слобода на мислење, совест и вероисповед (чл. 14); право на здружување и мирно собирање (чл.15); право на приватност (чл. 16); право на достапност на информации (чл. 17).

Покрај одредбите кои се однесуваат на правата и начините и инструментите кои ќе овозможат остварување на истите, во Конвенцијата се содржани и одредби со кои се прати нејзината имплементација, односно се прати како владите која ја ратификувале, како и меѓународните и невладините организации ќе обезбедат сите деца да бидат заштитени со своите права.

Краткиот преглед на развојот на препознавање на потребата децата да бидат заштитени со посебни правни акти, со посебен осврт на Конвенцијата на првата на децата ќе ни даде увод во следниот дел на тезата во која ќе ја разработиме заштитата на децата бегалци и заштита на децата кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели.

3. Деца и миграции

Бројот на децата вклучени во современите мешани миграциски токови во последниве децении е во постојан пораст.

Деца мигранти или како што уште се нарекуваат деца во движење (children on the move) се во фокус на внимание на голем број агенции и организации, како група на која им треба посебна заштита и поддршка. Во 2010 год. во Барселона е одржана прва Меѓународна конференција за “Деца во движење”, а една година подоцна е формирана Меѓуагенциска група за деца во движења¹⁵ чија цел е заштита и поддршка на деца кои се дел од миграциските токови. Според нив: “Деца во движење се оние деца кои од различни причини, доброволно или присилно во граници на една земја или меѓу земји, со или без

¹⁵ The Inter-Agency Group on Children on the Move was formed in 2011 following a global Conference on Children on the Move held in Barcelona in October 2010. It includes the following agencies: ILO, IOM, UNHCR, UNICEF, Plan International, Save the Children, Terre des Hommes, the African Movement of Working Children and Youths (AMWCY/MAEJT), Environmental Development Action in the Third World (ENDA), World Vision, the Oak Foundation and individual experts and academics.

родители или законски старатели мигрираат, и кои поради движење (миграцијата) потенцијално се наоѓаат во ризик од неадекватна грижа, економска и сексуална експлоатација, злоставување, занемарување и насилство” (Спасете ги децата, 2013).

Причините за мигрирање на децата најчесто е следење на нивните родители кои во потрага по подобра живот се упатуваат во некоја друга земја или пак се селат во некој друг град/регион во својата матична земја. Децата можат да мигрираат и сами без придружба на своите родители или со закон утврдени старатели. Секако постојат и други причини кои ги принудуваат децата на менување на нивната животна околина.

Меѓу деца во движење може да сретнеме:

- деца кои се жртва на трговија со луѓе
- деца бегалци, баратели на меѓународна заштита и азил
- деца раселени поради конфликти и природни катастрофи
- деца кои се во потрага по подобро услови за живот и образование и кои бараат поголеми можности за вработување во некоја друга земја
- деца жртви на насилство
- деца влечени во вооружени конфликти (деца војници)

Во фокусот на вниманието во овој труд се правата и заштитата на децата бегалци, деца без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели кои ги минуваат меѓународните граници и на кои им е потребна меѓународна заштита низ прзима на меѓународните политики и стандарди.

3.1. Дефиниција на деца без придружба и одвоени деца

Во статут на **Меѓународната организација за бегалци** (ИРО) поимот бегалец “се однесува и на децата без придружба, кои се воени сирачиња или чии родители се исчезнати, а кои се надвор од својата земја на потекло. Таквите деца, се на 16-годишна возраст или под, им се дава секаква приоритетна помош, вклучувајќи, нормално и помош во враќање (репатриација) во случај на оние чија националност може да се одреди” (ИРО, 1946).

УНХЦР во документот **“Политики за делување и постапување со деца без придружба на возрастни кои бараат азил”** (УНХЦР, 1997, 3.1 и 3.2) ги дава следниве дефиниции:

Дете без придружба на возрасен е лице кое е на возраст под осумнаесет години, доколку, со закон кој се однесува на децата, полнолетството не се стекнува порано, кое е одделено од двата родители, и не е згрижено од страна на возрасно лице кое со закон или обичај има обврска да го стори тоа.

Дете во придружба на возрасни кои не се нивни родители – во одреден број на случаи детето е во придружба на возрасен кој може, но не мора да биде сродник на детето.

Како лица кои го придружуваат детето, а не се негови родители можат да се смета главниот старател или повозрасни браќа и сестри.

Главен старател – Кога детето не е со своите родители, во првата земја на азил, тогаш тоа ќе биде *prima facie*¹⁶ дете без придружба. Кога детето е без придружба на своите родители, а е во придружба на друг возрасен, тој може своето барање за азил да го поднесе заедно со барањето кое го поднесува возрасната личност која го прати. При оценување на овие барање, внимателно треба да се разгледаат сите околности, бидејќи погрешната процена дека детето е во придружба на главниот старател може да има озбилни негативни последици. Ако лицето кое ја води постапката има сомнеж во точноста на искажаното од страна на детето и возрасниот (старателот) кој го прати, по однос на природата и квалитетот на нивниот однос, тогаш кон детето треба да биде применета постапката за деца без придружба. Ако пак се процени дека тој однос е задоволителен, тогаш таквото дете се смета како дете со придружба на возрасен и неговото барање за признавање на статус на бегалец ќе биде разгледано заедно со возрасниот старател. Во случај кога детето во првата земја на азил, не е во придружба на своите родители, но е во придружба на возрасен старател кој ја преземал улогата да се грижи за детето, тогаш тоа треба да се почитува без разлика што тој однос не е правно формален. Надлежните органи треба да се уверат дека старателот ги исполнува сите услови кои се потребни за непречен раст и развој на детето. Во случај кога на главниот старател барањето за статус на бегалец е одбиено, тогаш детето кое е во негова придружба независно од оваа одлука може да добие статус на бегалец ако постојат оправдани причини за прогон (УНХЦР, 1997, Анекс II).

¹⁶ **Prima facie** во право значи доказ кој ако не се оспори, ќе биде доволно за да се докаже тврдењето на една личност или фактор

Возрасни браќа и сестри – дете кое е во придружба на возрасни браќа и сестри, треба да биде процесуирано заедно со нив во постапката за утврдување на статусот на бегалец, но само во случај кога ќе се отклонат сите сомнежи во вистинитоста на нивното слично потекло. Во спротивно децата треба да се третираат како деца без придружба (УНХЦР, 1997, Анекс II).

Во **Општиот коментар бр.6 Конвенцијата за прават на детето** (CRC/GC/2005/6) сретнуваме два термина кои се однесуваат на оваа група на деца:

Деца без придружба/непридружувани деца (Unaccompanied children) се деца кои се одвоени од двата родитела и други роднини и за нивна грижа ниедно лице не сноси примарна одговорност, било по закон или по обичај.

Одвоени / разделени деца (separated children) се деца кои се одвоени од двата родитела и претходни правни старатели или старатели по обичај, но не нужно и одвоени од свои роднини. Овие деца можат да бидат придружувани од страна на друг возрасен член на семејството.

3.1.1. Дефиниции на ниво на Европска унија

Малолетник е државјанин на трета земја или лице без државјанство на возраст под 18 години (Директива 2013/33/ЕУ, пог. 1, чл.2-д, С.В. на ЕУ, L 180).

Малолетник без придружба значи малолетник кој доаѓа на територијата на земјите членки без придружба на возрасен кој е одговорен за него, дали според законот или практиката на засегнатата земја членка, доколку таа личност навистина не преземе грижа за него; дефиниција вклучува и малолетник кој останал без придружба по влегување на територијата на земјата членка (Директива, 2013/33/ЕУ, пог.1, чл.2-е, С.В. на ЕУ, L 180).

Во Речникот за азил и миграции, на Европската мрежа за миграции покрај дефиниција за деца без придружба која е иста како и дефиницијата од Директивата 2013/33/ЕУ, пости и дефиниција за разделени деца според која *одвоено/разделено дете* е дете на возраст под 18 години, кој е надвор од својата земја на потекло и е одделено од двајцата родители или старатели според право или обичај. Но понатаму како забелешка се наведува дека оваа дефиниција ги опфаќа не само деца кои доаѓаат од трети земји, туку и деца кои се државјани на некоја од земјите членки (ЕУ-националност). Исто тако детето може да биде

само или може да живее со член од поширокото семејство. Овие деца имаат право на меѓународна заштита во рамките на широк спектар на меѓународни и регионални инструменти (ЕМН, 2014, ст.264).

Во програмата **“Одвоени деца од родители во Европа”** која е формирана по иницијатива на Меѓународна алијанса на Спасете ги децата во Европа (International Save the Children Alliance in Europe) и УНХЦР:

“деца одвоени од родители се дефинираат” како деца кои се на возраст до 18 г. и се наоѓаат вон земјата на потекло и се одвоени од двата родители или примарен (основен) законски старатели. Некои од нив сосема се сами, додека другите живеат со членовите на поширокото семејство.

Во Програмата се истакнува дека терминот **“одвоени”**, за разлика од терминот **“без придружба”**, подобро го дефинира основниот проблем со кои се соочуваат овие деца, бидејќи тие се без родители или законски старатели кои би се грижеле за нив и кои би ги штителе, и поради тоа страдаат во друштвен и психички поглед. Кога се употребува терминот **“без придружба”** тоа значи дека децата немаат никој кој ги прати. Според Програмата, возрасните кои ги придружуваат децата, а кои не се нивни родители или законски старатели, не се секогаш способни да се грижат за децата (Спасете ги децата, УНХЦР, 2004, ст.2).

При дефинирање на деца без придружба и одвоени деца, се поаѓа од тоа дека се работи за малолетни лица до 18 год. возраст, доколку со законот кој се однесува на децата, полнолетството не се стекнува порано. Разликата која е направена е во однос на тоа дали дете кое не е придружувано од своите родители или според закон или обичај одредени старателите е сосема само и нема покрај себе возрасна личност која ќе му пружи ни основна заштита и потпора, или пак е придружуван од постар член на семејството.

Постојат значајни разлики и во одредувањето на возрасната личност која го придружува детето. Во анализата дадена во извештајот на Lanzarote Committee¹⁷ се наведува дека некои од земјите потписнички на Конвенцијата за

¹⁷ Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на деца од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба е мултилатерален договор за Советот на Европа, за спречување и борба против сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба на деца, за заштита на правата на децата кои се жртви на сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба како и за промовирање на национална и меѓународна соработка против сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба на децата. Конвенцијата е склучена и потпишана во 2007 год. во Lanzarote, Шпанија, поради тоа уште се нарекува Lanzarote Convention (Конвенција). Lanzarote Committee (Комитет) т.е.

заштита на деца од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба, поаѓаат од дефиницијата за деца без придружба која е дадена во неколку од директивите на кои се потпира Европскиот систем за азил и Даблинската регулатива според кои "малолетник без придружба значи малолетник кој доаѓа на територијата на земјите членки без придружба на возрасен кој е одговорен за него, дали според законот или практиката на засегнатата земја членка, доколку таа личност навистина не преземе грижа за него...", без да се наведе како овој поим се толкува во пракса (Бугарија, Унгарија, Република Молдавија, Португалија, Шпанија). Други земји потписнички ги вклучуваат само родителите и/или старателите (Белгија, Хрватска, Латвија, Литванија, Црна Гора), или пак возрасен кој го придружува малолетникот го дефинираат како "други возрасни лица кои можат да ги заменат родителите" (Данска), како и "сите лица кои имаат право да го доведат до" (Германија), "лицата кои се тесно поврзани со детето како родители, возрасни брат / сестра, баби и дедовци, чичковци и тетки, кои се одговорни за детето" (Лихтенштајн) (Lanzarote Committee, 2017, ст.12).

Различното толкување на возрасниот кој го придружува детето доведува и до разлики во тоа дали детето ќе биде категоризирано како дете без придружба, или дете со придружба. Една иста ситуација, во различни земји потписнички на Конвенцијата може да биде различито третирана. Точното одредување на овој поим е важно за институциите кои донесуваат одлука по оваа прашање, затоа што постои опасност децата кои се одвоени од своите родители или законски старатели, но се во придружба на друга возрасна личност да бидат изложени на сексуална или друг вид на експлоатација или злоупотреба.

3.2. Меѓународни документи и стандарди за заштита на деца без придружба и на одвоените деца

Кога Влада на држава ќе ратификува некој меѓународен договор, таа се обврзува пред меѓународната заедница дека ќе ги почитува одредбите од договорот, поради што меѓународните договори стануваат важни инструменти во заштита на децата бегалци.

Комитетот на Страните (партнерите) на Конвенцијата за заштита на деца од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба е тело формирано да следи дали земјите потписнички ефективно ги спроведуваат одредбите од Конвенцијата

3.2.1. Конвенција за статус на бегалец од 1951 год. и Протоколот од 1967 год.

Со Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 год. и нејзиниот Протокол од 1967 г. заштитени се правата и на деца за признавање на статус на бегалец поради прогон и право на невраќање на децата кои имаат статус на бегалец во нивната матична земја. Чл. 22 од Конвенцијата за статус на бегалци, со која државите потписнички се обврзуваат да обезбедат исти услови за основно образование за бегалците како и за своите државјани е посебно важен за децата бегалци.

3.2.2. Конвенција за правата на детето

Конвенцијата за правата на детето (Обединети нации, 1989 год.) која е една од нај ратификуваните меѓународни документи, иако не е конвенција за правата на бегалците, е најважен меѓународен документ за децата бидејќи во неа се содржани сите права кои државите без било каква дискриминација (чл.2) треба да ги обезбедат на сите деца кои се под нејзина јурисдикција. Посебно е важно, за децата без придружбата кои ќе се најдат на нејзина територија да им обезбеди еднаква заштита како и на секое друго дете кое од било која причина привремено или трајно останало без родителска грижа.

Покрај општите права, во Конвенцијата се содржи и некои права кои се од посебна важност за децата бегалци. Во чл. 22 се наведува дека државите членки преземат соодветни мерки на детето кое бара статус на бегалец, во согласност со соодветниот меѓународен или национален закон и процедурите, без оглед на тоа дали детето е во придружба на своите родители или некое друго лице или не, за да му овозможат да добие заштита и хуманитарна помош во остварувањето на правата на човекот или за хуманитарните прашања чии членки се споменатите држави. Понатаму во членот се истакнува дека за таа цел државите членки ако сметаат дека е соодветно, учествуваат во сите напори на Обединетите нации и на другите надлежни или невладини организации кои соработуваат со Обединетите нации со цел да се заштити и да му се овозможи на таквото дете, да се најдат неговите родители или другите членови на семејството на детето бегалец поради набавување на информации неопходни за спојување со неговото семејство. Во случај кога не можат да се најдат родителите нити другите членови на семејството на детето му се пружа еднаква заштита како и на сите други деца

кои постојано или привремено се лишени од семејниот круг од било која причина како што е тоа наведено во оваа Конвенција.

Други специфични права што се однесуваат на оваа група на деца се: право на заштита од сите физичко и ментално насилство, повреди или злоупотреби (член 19); заштита од економска експлоатација (чл.32); заштита од сите облици на сексуално искористување и сексуално малтретирање (член 34); заштита од киднапирање, продажба или трговија со деца (член 35); како и посебна заштита во време на војна (чл.38) и заштита од злоупотреба на системот за кривична постапка (чл.40).

Државата е одговорна да обезбеди и поддршка за физичко и психичко закрепнување за дете кое е жртва на насилство како и поддршка за неговата социјална интеграција и реинтеграција во друштво (чл.39).

Принципот на најдобар интерес на детето (чл.3) и право на учество (чл.12), станала составни одредби од националните закони и политики со кои се штитат правата на децата бегалци.

По усвојувањето на Конвенцијата за правата на детето, почнуваат да се препознаваат посебните потреби кои ги имаат децата во разни околности, како и потреба од развивање на политики кои ќе ги заштитат правата на децата кои произлегуваат од тие околности.

3.2.3. Општ коментар бр. 6 на Конвенцијата на правата на детето

Со зголемување на бројот на деца во популацијата на баратели на меѓународна заштита се зголемува и бројот на деца кои без придружба се обидуваат да стигнат до некоја безбедна дестинација. Препознавајќи ја посебната ранливост на оваа група на мигранти Комитетот на правото на детето усвојува Општ коментар бр. 6 на Конвенцијата на правата на детето - *“Постапување со деца без придружба и одвоени деца надвор од земјата на потекло”* (Комитет за право на детето, 2005,CRC/GC/2005/6).

При изготвување на Коментарот следени се следниве принципи:

- *Законските обврски на државите потписнички во врска со деца без придружба и разделени деца кога тие се на нејзина територија и мерките за нивно спроведување – во кој се истакнува дека одредбите од Конвенцијата за правата на детето се однесуваат на сите деца,*

вклучувајќи ги и децата кои бараат азил, деца бегалци и мигранти, без оглед на нивна националност, имигрантски статус или ако немаат земја на потекло, па поради тоа земјите потписнички се должни да обезбедат заштита и на оваа група на деца (а-12)

- *забрана на дискриминација (чл.2)* – принципот на забрана на дискриминација се применува во целост во сите постапки кои се однесуваат на деца без придружба и разделени деца.
- *најдобар интерес на детето како основа при изнаоѓање краткотрајни и долгорочни решенија (чл.3)* – одлуката околу тоа што е најдобар интерес на детето започнува со процена на неговиот идентитет, вклучувајќи пол, националност, воспитување, етничка, културна и јазична средина. Следен чекор именување на старател во најкус можен рок, бидејќи процедурите за добивање на азил треба да започнат откако детето ќе има законски старател (е-19,20,21)
- *Право на живот, опстанок и развој (чл.6)* – државите потписнички, обврзани се да овозможат максимална можна заштита од секаков вид на насилство кои би го загрозило правото на детето на живот, опстанок и развој (д-23).
- *Право на детето за слобода на изразување на своите ставови (чл.12)* – при одредување на мерките кои ќе бидат прифатени, а се однесуваат на деца без придружба и разделени деца, треба да се земе во предвид мислењето и желбата на детето.
- *Почитување на принципот на невраќање во земја во која децата биле предмет на прогон* – посебно е важно при одредување на мерките кои ќе бидат преземени во врска со одредување на статусот и изнаоѓање на решенија за деца без придружба и разделени деца, да се почитува овој принцип кој произлегуваат од меѓународните права на човекот, хуманитарното право и правата на бегалците, како и од обврските кои настанале по потпишување на Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. и чл. 3 од Конвенцијата против тортура (ф-26).
- *Доверливост* – државите потписнички мора да ги заштитат доверливите податоци кои ги добиваат во врска со деца без придружба и разделени деца во сите околности, вклучувајќи го престојот во некоја

здравствена институција, или во институција за социјална грижа (г-29).

Во Општиот коментар бр.6 на Конвенцијата на правото на детето се опишани: општите и посебните форми на заштита на децата без придружба и на одвоените деца, процедурите за добивање на азил, инструменти на правна заштита и право на азил и семејно спојување, враќање и останати облици на трајни решенија.

Општи и посебни форми на заштита - При постапување со деца без придружба и разделени деца треба да се обрне внимание на посебните форми на заштита кои треба да се применуваат на нив.

Процесот на постапување почнува со: а) *иницијална проценка и мерки* која започнува со идентификација на децата без придружба и разделените деца веднаш штом ќе пристигнат на територијата на земјата. Овие мерки вклучуваат проценка на возраст, при што покрај физичката зрелост важно е да се направи проценка и на психичката зрелост на детето (31-1). Откако детето е идентификувано, треба да се направи негова регистрација, преку иницијален разговор кој ќе биде спроведен од страна на квалификувани стручни лица на начин и јазик кој е разбирлив за детето, со кој ќе се добијат потребните податоци за утврдување на неговиот идентитет како и за идентитетот на неговите родители, браќа и сестри, кога за тоа постои можност како и за собирање на податоци кои се потребни за одредување на процедури кои ќе ги се засновани на нивните индивидуални потреби (31-2,3). На децата без придружба и разделени деца по итна постапка треба да им се обезбеди сопствен документ за идентификација и да се преземат сите неопходни чекори за пронаоѓање на членовите на неговото семејство (31-4,5). Земјите треба да избегнуваат децата без придружба и разделените деца да ги упатуваат во системот за добивање на азил, доколку нивното присуство на територијата на таа земја не е поради потреба од меѓународна заштита на бегалците. Овие процедури не ја исклучуваат обврската на земјите овие деца да ги стави под заштита на процедурите пропишани со законот за детска заштита (32); б) *именување на старател или советник и правен застапник* - По идентификација, следен чекор кој државите треба да го преземат е на децата без придружба и на разделените деца да им се додели старател кој ќе го води детето се до додека не

наполни 18 години или додека не ја напушти територијата на државата под чија јурисдикција е (33). Кога станува збор за одвоените деца старателството треба да се додели на постариот член на семејството кој го придружува детето, но само во случај кога ќе се процени дека тој може да се грижи за него (34). Кога децата се вклучени во процесот на добивање на азил или во административни и судски процеси, покрај старател на децата без придружба и разделените деца треба да им се додели и правен советник (36); ц) *Грижа и сместување* - Децата без придружба и разделените деца кои се трајно лишени од семејна средина, според чл. 20 од Конвенцијата имаат право на посебна заштита и помош. При одредување на мерките кои ќе бидат преземени за обезбедување на грижа и сместување на овие деца мора да се води сметка за возраста и полот на детето, како и за неговата верска, културна и јазична припадност. Децата не треба да бидат лишени од слобода и треба да се избегнува нивно преместување со цел да се обезбеди континуитет во заштитата (40); д) *Пристап до образование* - државите потписнички на децата без придружба и на разделените деца без разлика на нивниот статус мора да им обезбедат пристап до минимум основно образование (41); е) *Право на адекватен животен стандард* - на децата без придружба и разделените деца треба да им биде обезбеден адекватен животен стандард кој е во склад со нивниот физички, ментален, духовен и морален развој (44); ф) *Право на највисоко ниво на здравствена и медицинска заштита и рехабилитација* - Оваа група на деца имаат право на ист ниво на здравствена нега каква што ја уживаат и децата државјани на земјата во која се наоѓаат децата без придружба и разделените деца. Поради траумите, насилствата и разните видови на експлоатација кои ги доживеале во текот на своите патување и на децата без придружба и разделените деца треба да им се обезбеди посебен вид на грижа и рехабилитација (46,47,48); г). *Спречување на трговија со деца, сексуално и други облици на искористување, малтретирање и насилство* - Децата кои се без придружба и разделените деца се наоѓаат во голем ризик од искористување и злоставување и да станат дел од трговија со луѓе. На децата кои се дел од трговија со луѓе најчесто им е загрозувано правото на живот, опстанок и развој (чл.6 од Конвенцијата), па поради тоа државите потписнички се должни да им обезбедат посебна заштита и помош и да преземат посебни мерки за да ги спречат овие кривични дела. Девојчињата се под посебен ризик да станат жртви на трговија, вклучувајќи ја и трговијата поради сексуално искористување

(50,51,52); и) *Спречување на лишување од слобода и постапување по такви случаи* - Во согласност со чл. 37 од Конвенцијата, децата без придружба и разделените деца не треба да бидат лишани од слобода само по основ на тоа што се без придружба, или затоа што нелегално влегле во државата, а се дел на кривично дело трговија со луѓе. Во случај кога поради оправдани околности децата без придружба и разделените деца треба да бидат притворени, тогаш треба да се обезбедат посебни простории кои се одвоени од возрасните, во кои малолетниците ќе бидат задржани. Децата мора да добијат правна, медицинска и психолошка помош и можност да контактираат со своите блиски (61,62,63).

Процедурите за добивање на азил, инструменти на правна заштита и право на азил. - На децата без придружба и на разделните деца треба да им се обезбеди пристап до системот за азил, без разлика на возраста, а во случај кога не постои оправдана причина за доделување на меѓународна заштита овие деца треба да бидат заштитени со прописите кои ги штитат децата (66,67). На децата без придружба покрај старател треба да им биде доделен и правен советник, кој во нивно име ќе поднесе барање за признавање на право за азил. При одлучување за барањата за признавање на право на азил, барањата поднесени од страна на оваа група на деца ќе имаат приоритет. Молбата треба да биде разгледувана од страна на квалификувано лице. Пред донесување на одлуката, овластеното лице од надлежните институција, доколку возраста на детето тоа го дозволува, треба да има разговор со детето барател на азил. Старателот и правниот застапник треба да бидат присутни на сите состаноци. Доколку е потребно треба да се обезбеди и преведувач. Во случај на масовен прилив на бегалци, за децата без придружба и разделените деца треба да биде одобрен ист статус како и на групата на која децата припаѓаат (71,72,73). При одлучување по барањето за признавање на статус на бегалец, треба да се земат во предвид посебните облици на прогон на кои се изложени децата. Прогон од страна на семејството, регрутирање на малолетници за учество во воени конфликти, трговија со деца за проституција, сексуална експлоатација, генитално сакатења кај девојчињата, само се некои од облиците на прогон кои можат да влијаат на добивање на статус на бегалец. Лицата кои се вклучени во процесот за утврдување на статусот на бегалец, кои работат со деца без придружба и одвоените деца треба да имаат обуки од меѓународно право и национално право за бегалци (74,75). Децата без придружба и одвоените деца на кои им е доделен

статус на бегалец, ги уживаат истите права како и децата кои се државјани на земјата потписничка (76).

Во случај кога на децата без придружба и на одвоените деца не им е одобрен статус на бегалец можат да користат други облици на комплементарна заштита (77). Во случај кога немаат право ни на посебен облик на заштита, државите потписнички се должни да овозможат остварување на нивните права од Конвенцијата за правото на детето, се до момент додека се наоѓаат под нејзина јурисдикција (78).

Семејно обединување, враќање и други облици на трајни решенија – крајна цел на постапките кои се однесуваат на деца без придружба и разделени деца е изнаоѓање на трајни решенија кои во предвид ќе ги земат сите потреби за заштита на детето и ќе го уважат неговото мислење.

Семејно обединување - Пронаоѓање на членовите на неговото семејство е прв чекор кој треба да се преземе во процесот на изнаоѓање на трајни решенија. Државите потписнички треба да ги преземат сите неопходни чекори за што побрзо спојување на децата без придружба и разделните деца со нивните родители, со исклучок на ситуации кога разделеноста е во најдобар интерес на детето. При донесување на оваа одлука треба да се почитува мислењето на детето. Ако се донесе одлука дека семејното обединување е во интерес на детето, спојувањето со семејството може да се направи во неговата земја на потекло доколку за тоа постојат безбедносни и друштвено – економски услови. Детето може да се врати во неговата земја на потекло и доколку постојат основни сомненија дека неговиот престој во земјата домаќин преставува серозна закана по нејзината безбедност. Спојувањето на детето со неговото семејство ќе се изврши во земјата домаќин во случај кога причините поради кои детето ја напуштило својата матична, сеуште постојат (81 – 88).

Локална интеграција – е примарна цел во процесот на постапување со сите деца без придружба или одвоени деца, во случај кога не е можно нивно спојување со семејството или кога тоа спојување е направено во земјата домаќин (89,90).

Усвојување на децата без придружба и на одвоените деца се зема во предвид само во случај кога не е пронајдено семејството на детето, или пак сите

обиди за негово спојување со семејството се неуспешни, или кога родителите се сложиле на посвојување (91).

Преселување во трети земји е можно решение кога децата без придружба не можат да се вратат во нивната матична земја и кога не можат да се изнајдат трајни решенија за нив во земјата домаќин или пак доколку членовите на неговото семејство се наоѓаат во трета земја (98).

3.3. Правна рамка и инструменти на Европска унија за заштита на деца без придружба и одвоени деца

Детските права и детската заштита на ниво на Европската унија произлегуваат од поширок систем на заштита на човековите права, како и од обврските кои произлегуваат од меѓународното право кои се резултат на потпишување и ратификување на Конвенции и Декларации.

Повелбата на основните права на Европската унија ги дефинира личните, граѓанските, економските и социјалните права на граѓаните и жителите на Унијата. Со стапување на сила на Лисабонскиот договор во 2009 г. Повелбата ќе стане правно обврзувачки документ на ниво на Европската унија. Во чл. 24 се препознаваат посебните права на децата кои се во склад со Конвенцијата на правото на детето.

“Децата имаат право на таква заштита и грижа, каква што е неопходна за нивната добросостојба. Тие можат слободно да ги изразуваат своите гледишта. Нивните гледишта ќе се земат во предвид за прашања кои ги засегнуваат согласно со нивната возраст и зрелост. Во сите активности кои се однесуваат на децата, без разлика дали истите ги преземаат јавните власти или приватните институции, примарна важност ќе имаат најдобрите интереси на детето. Секое дете ќе има право редовно да одржува личен однос и директен контакт со двајцата родители, освен доколку тоа не е во спротивност со неговите или нејзините интереси (ЕУ, 2000/С 364/01, чл.24, ст.8)”.

Зголемување на бројот на деца без придружба и разделени деца кои пристигнуваат на територија на Европската унија, го постави прашањето за проширување на политиките и правната рамка за нивна заштита.

Причините за влез на децата без придружба и разделените деца на територијата на Европската унија се различни и не секогаш јасни. Голем дел од

нив бегајќи од вооружените конфликти и од други видови на прогон во своите земји бараат азил и меѓународна заштита во некоја од земјите членки на Европската унија. Некои се жртви на трговија со луѓе поради сексуална и други видови на експлоатација. Дел од децата без придружба и разделените деца кои се наоѓаат на територијата на Унијата се во потрага по подобри услови за живот и подобро образование или се обидуваат да се спојат со членовите на своето семејство кои веќе се наоѓаат во некоја од земјите во Унијата.

Во Стокхолмската Програма (2010-2014) - “Област на слобода, безбедност и правда во служба на граѓаните” се повикуваат земјите членки при креирање на политиките кои се однесуваат на деца без придружба да се обрне посебно внимание, затоа што преставуваат посебно ранлива група. Посебно во областа на размена на информации и најдобри практики, процена на возраст на малолетното лице, во контекст на борба против трговија со луѓе, пронаоѓање на членови на семејството. Во Програмата се истакнува потребата од донесување на Акционен план на Европската унија за деца без придружба од трети земји, со кој треба да обезбеди тие да добијат посебна заштита и помош од моментот на нивно влегување на територијата на Унијата до изнаоѓање на трајно решение за нив (Европски совет, 2010, С.В на ЕУ, С 115).

По препораките од Стокхолмската програма, Европската комисија во 2010 год. усвојува Акционен план за деца без придружба за период од 2010-2014 год. со цел да се изнајдат најдобри политики за заштита на деца без придружба кои ќе се потпираат на одредбите на Конвенцијата на правото на детето. Акциониот план содржи одредби кои се однесуваат на превенција, заштита и трајни решенија кои се во најдобар интерес на детето, како и соработка со трети земји (Европска Комисија, 2010, ЦОМ(2010)213).

3.3.1. Резолуција на Европскиот парламент за состојбата на малолетни лица без придружба во Европската унија

Следна чекор во заштита на деца без придружба во рамките на Европската унија претставува усвојувањето на Резолуцијата на Европскиот парламент за состојбата на малолетни лица без придружба во Европската унија ((2012/2263(INI), (2016/C 093/26)), во која се нагласува дека малолетни лица без придружба пред се сè деца кои можеби се наоѓаат во опасност, па поради тоа при постапување со такви лице, државите членки првенствено треба да ги

применуваат политиките за заштита на деца, а не политиките за имиграција. Во Резолуцијата се повикува Европската комисија да изготви стратешки насоки за државите членки кои ќе се темелат на заеднички минимални стандарди и ќе ги покриваат сите фази во процесот, од влегување на малолетникот без придружба на европска територија до пронаоѓање на трајни решенија за нив, а земјите членки да изготват национални стратегии кои ќе се темелат на тие насока (11, ст.170). Понатаму во Резолуцијата се истакнува дека на ниедно дете не треба да му биде забранет пристап на територија на Европска унија (12, ст.170), децата да бидат сместени во посебни домови за деца и притоа да се води сметка за нивна возраст и пол (13, ст.170), на децата веднаш да им се додели старател и децата да бидат информирани дека имаат старател кој ќе се грижи за нив и ќе ги застапува (16.ст.171). При одлучување во постапките за заштита на деца без придружба треба да се поаѓа од нивните индивидуални потреби (14.ст.170).

3.3.2. Легислативата на Европската унија за заштита на правата на децата без придружба и на одвоени деца

Адресирањето на проблемите во кои се наоѓаат деца без придружба кои пристигаат на територијата на Унијата, нивната ранливост и потребата од посеопфатна заштита која треба да се постигне со координиран заеднички пристап од сите земји членки доведоа не само до менување на политиките, туку и до проширувањето на правната рамка во законодавството на Европската унија.

Директивите и Регулативите на Европската унија содржат одредени норми со кои се гарантираат правата и заштитата на децата без придружба и во голем дел ги покриваат сите ситуации во кои тие можат да се најдат од моментот кога ќе се обидат да влезат или откако ќе се најдат во некоја од земјите членки.

Во ревидираните инструменти на кој се потпира заедничкиот систем за азил: Даблинска Регулатива (604/2013), Директива за постапки за азил (2013/32/EU), Директива за услови за прифаќање (2013/33/EU), Директива за квалификација (2011/95/EU) се предвидува поголема заштита на децата без придружба. Во нив дете без придружба се дефинира како државјанин на трета земја или лице без државјанство под 18-годишна возраст кое пристигнало на територијата на земја членка без придружба на возрасен одговорен за него било со закон или обичај, се додека таа личност не преземе ефикасна грижа за него;

дефиниција вклучува и малолетник кој останал без придружба по влегување на територијата на земјата членка.

Ревидираната Даблинската Регулатива (Регулатива на ЕУ, 640/2013, С.В. на ЕУ L 180) – ги утврдува критериумите и механизмите за одредување која држава членка е одговорна за разгледување на барањата за азил и меѓународна заштита. Таа содржи посебни обврски за постапување со деца без придружба со што се прошируваат гаранциите за заштита на оваа група на деца при одредување на тоа кој е одговорен за нив. Во преамбулата на уредбата се нагласува дека кога барањето за азил го поднесува малолетник без придружба, како задолжителен критериум при разгледување на истото треба да се земе во предвид постоење на членови на негово семејство во некоја од земјите членки, кои можат да преземат грижа за него. Но при одредување на тие роднински врски треба да се одредат критериуми со кои истите можат да бидат докажани, да се направи процена дали членот на семејството кој е идентификуван како таков, може да се грижи за малолетното дете. Чл.6 од Даблин Регулативата предвидува доделување на застапник на малолетникот без придружба кој ќе го застапува во однос на сите постапки кои се предвидено во неа. Застапник е лице кое е оспособено за работа со оваа група на лица, на кого му е овозможен пристап до сите документи кои се однесуваат на лицето кое го застапува. Сите активности кои ќе ги преземе застапникот мора да бидат во најдобар интерес на детето. Понатаму во членот се наведува дека земјите членки мора да ги земат во предвид можноста за повторно спојување со семејството, мислењето на детето, неговата благосостојба и социјален развој, како и прашањата кои се однесуваат на безбедност и сигурност при донесување на било какви одлуки кои се однесуваат на нив. На малолетници без придружба се однесува и чл.8 од Регулативата во кој се одредуваат начините за определување која земја е одговорна за малолетниците без придружба како и критериумите за обединување со членовите на семејството кои легално се во некоја од земјите на Европската унија.

Ревидираната Директивата за постапки за азил (Директива 2013/32/ЕУ, С.В. на ЕУ L-180, ст.264:265) во која се препишуваат правилата за постапките за барање на азил и меѓународна заштита, има посебни одредби кои се однесуваат на малолетници без придружба. Чл. 25 предвидува малолетното

лице без придружба во најкус можен рок да добие застапник кој треба да го информира детето за можните последиците од личниот разговор кое детето го има во процесот на одлучување за доделување на азил. Застапникот треба да го подготви малолетното лице без придружба за тоа интервју, да биде присутен на интервјуто и да има можност да поставува прашања или да дава забелешки. Државите членки можат да не доделат застапник на малолетник без придружба, ако малолетникот најверојатно наполни 18 год, пред донесување на првостепената одлука. Во истиот член се дава можност на државите членки да побараат користење на здравствена опрема за одредување на возраста на малолетникот без придружба доколку на друг начин не може да се утврди неговата старост. Ако и по користење на одредени медицински техники постои двоумење во старосната граница на барателот на азил, тогаш тој се смета за малолетно лице. Државите членки се обврзани да го информираат малолетно лице за начинот и можните последиците од резултатите од прегледот на кој ќе биде подложен, на јазик кој е разбирлив за него. Малолетното лице мора да даде согласност за да биде подложување на таков преглед. Во слушај кога ќе одбие неговата возраст да се утврдува преку здравствен преглед, таквата негова одлука не треба да биде единствен критериум при одлучување за добивање на меѓународна заштита. Одлучувањето по барањето за признавање на меѓународна заштита кое ја поднело малолетното лице без придружба, може да се одвива по скратена постапка само во случаи кои се јасно дефинирани во чл. 31-8 во Директивата, како на пр. ако неговата земја на потекло е на листа на сигурни земји, ако постои основно сомнение дека претставува опасност за национална безбедност, ги уништил патните и другите документи за идентификација, дал лажна изјава.

Ревидирана Директива за услови на прифаќање (Директива 2013/33/ЕУ, С.В. на ЕУ L-180) е Директива со која се утврдуваат условите на прифаќање на барателите на азил додека чекаат да се донесе одлука на нивното барање, како пристап до сместување, пристап до храна, здравствена нега, образование. Директивата ги припишува и критериумите и условите за задржување на барателите на азил. Во чл. 11 се истакнува дека малолетните лица без придружба смеат да бидат задржани само во исклучителни ситуации и треба да се преземат итни мерки за нивно ослободување. Истиот член вели дека малолетниците без придружба не смеат да бидат задржувани во затвор.

Капацитети за сместување на оваа категорија на баратели на азил треба да се прилагодени на нивната возраст и треба да се одделени од возрасните баратели на азил. Децата воопшто, како и малолетниците без придружба имаат право на пристап до образование додека чекаат на нивната одлука за добивање на статус за азил, под слични услови како и децата државјани на земјата. Образовните програми можат да се реализираат и во центрите за сместување. Пристапот до системот за образование треба да се овозможи најдоцна до три месеци откако малолетното лице поднело барање за признавање на меѓународна заштита. Ако постои потреба, на децата им се обезбедува подготвителна настава и курсеви за јазик (чл.14). На малолетните лица им се обезбедува пристап до рекреативни активности и игра во центрите за сместување (чл.23-3), а на децата кои биле жртви на било какви видови на насилство им се обезбедува пристап до рехабилитација (чл.23-4). Чл. 24 од Директивата за прием се однесува на малолетници без придружба во кој се истакнува дека децата без придружба треба во најкус рок да добие застапник, кој ќе го застапува и ќе му помага во остварување на правата и обврските кои се предвидени со оваа директива. Децата без придружба кои се постари од 16 години можат да бидат сместени во центрите во кои се сместени возрасни баратели на меѓународна заштита.

Ревидираната Директивата за квалификација (Директива 2011/95/ЕУ, С.В. на ЕУ L-180) ги утврдува стандардите за одобрување на меѓународна заштита на државјани на трети земји. Во чл.31 кој се однесува на малолетните лица без придружба се наведува дека на овие лица треба во најкус рок да им се додели законски старател. Тие треба да бидат сместени кај повозрасни роднини, или во згрижувачко семејство, или во центрите или други сместувачки објекти кои се предвидени за малолетници. При одредување каде ќе биде сместено малолетното лице без придружба треба да се земе во предвид неговата желба во склад со неговата возраст и степенот на зрелост. Секогаш кога е тоа е можно, браќата и сестрите треба да бидат сместени заедно. Државите членки треба да ги преземат сите активности за пронаоѓање на членовите на семејството на малолетникот без придружба. Лицата кои работата со оваа категорија на деца треба да имаат соодветен тренинг со кој ќе бидат оспособени за препознавање на нивните посебни потреби. Покрај одредбите кои се однесуваат на децата без придружба, во Директивата за квалификации постојат и одредби кои се однесуваат на деца, а со тоа и на малолетници без придружба.

Малолетните лица на кои им е одобрена меѓународна заштита имаат право на образование, под исти околности како и децата кои се државјани на земјата членка (чл.27, ст.259). Во поглед на здравствено заштита, покрај основна здравствена заштита децата кои биле жртви на било кој облик на злоставување, занемарување, искористување, мачење, понижувачко постапување или кои страдале во воените конфликти имаат право на лечење на ментални болести (чл.30-2, ст.260). Во Преамбулата на Директивата за квалификација се истакнува дека при одлучување на барањето за меѓународна заштита кое се однесува на малолетно лице треба да се земат во предвид посебните облици на прогон кои се однесуваат на децата.

Во новите ревидирани инструменти на Европскиот системот за азил посебно се истакнува дека при сите акции кои се преземаат, а се однесуваат на децата воопшто како и на децата без придружба, од моментот на негово влегување на територија на Унијата па се до изнаоѓање на трајни решенија за него, почитување на принципот на најдобар интерес на детето треба да биде од примарна важност.

Покрај легислативата која се однесува на азил, децата без придружба кои се наоѓаат на територијата на Унијата или се обидуваат на влезат на нејзина територија се покриени и со други правни инструменти на Европската унија.

Регулатива за шенгенските граници (Регулатива 2016/399/ЕУ, С.В. на ЕУ L 77) предвидува специјални обуки на граничната полиција за откривање и справување со ситуации кога границата ја поминуваат малолетници без придружба и лица кои се жртва на трговија со луѓе (чл. 16, ст.17). Во Законот постојат посебни правила за однесување со одредени категории на лица кои ја минуваат границата. Во случај кога се работи за малолетник без придружба службениците кои се должни за надзор на границата треба да извршат темелна проверка на патните исправи и на доказите, за да се утврди дали малолетното лице ја напуштило својата земја на потекло против волјата на своите родители или на своите старатели (Прилог VII, 6.3, ст.47).

Директива за спречување и борба против трговија со луѓе и заштита на жртвите (Директива 2011/36/ЕУ, С.В. на ЕУ L-101) ги утврдува минималните правила кои се однесуваат на дефинирање на кривична дела и санкции во областа на трговија со луѓе, како и подобра заштита и помош

на жртвите. Во преамбулата на Директивата се наведува дека принудено просење, присилни кривични дела како џепарење, кражби во продавници, продавање на дрога, како и незаконито посвојување, принудни бракови и активности поради отстранување на органи спаѓа дефиницијата на трговија со луѓе. За децата како посебна ранлива категорија државите членки треба да обезбедат посебна помош, поддршка и заштита во склад со принципот најдобар интерес на детето. Ако не може да се утврди староста на малолетното лице, а постојат реални причини да се верува дека детето е малолетно, така треба и да се третира. Мерките за помош на децата треба да се во насока на нивно физичко и психичко-социјално закрепнување. За секое дете поединечно треба да се направи проценка на неговите посебни околности и земајќи го во предвид мислењето на детето, треба да се најдат трајни решенија за него. Државите членки треба што побргу да обезбедат пристап до образование на овие деца затоа што тоа е еден од начините на нивна брза интеграција во општеството (чл.14). На децата треба да им се достапни додатни заштитни мерки кои ќе ги штитат во текот на испитувањето кое е составен дел од кривичната истрага и постапка, па така тие треба му биде обезбеден бесплатен правен застапник, сослушувањето да биде без присуство на јавност и доколку е потребно и доколку постојат услови за тоа да се овозможи сослушување од далечина со користење на современа комуникациска технологија (чл.15). На децата без придружба кои се жртва на трговија со луѓе во најкраток можен рок треба да им се додели старател или застапник (чл.16). Во Преамбулата се истакнува потребата од донесување на одлуки за иднината на децата без придружба во најкраток можен рок со цел да се пронајдат трајни решенија за нив. Трајните решенија можат да бидат враќање или реинтеграција во земјата на потекло, интеграција во земјата домаќин, признавање на меѓународна или друг вид на статус.

Директива на Советот за дозвола за престој издадена на државјани на трети земји кои се жртва на трговија со луѓе или кои биле предмет на акција која овозможила нелегална имиграција, кои соработуваат со надлежните органи (Директива 2004/81/ЕЦ, С.В. на ЕУ L-261, ст.22) за малолетниците без придружба предвидува, државите членки треба да ги преземат сите неопходни мерки за утврдување на нивниот идентитет и за пронаоѓање на нивното семејство, како би се овозможило нивно правно застапување, вклучително и застапување во

казнена постапка. Државите членки кога се во прашање деца можат да го продолжат предвиденото времето за размислување за соработка со надлежните органи.

Директивата на Советот за правото на семејно спојување (Директива 2003/86/ЕЦ, С.В. на ЕУ L-251, чл.10-3, ст.16) - пронаоѓање на членови на семејството и семејно спојување секогаш кога тоа е во најдобар интерес на детето е една од основните чекори кои треба да бидат преземени во процесот на постапување на деца без придружба за изнаоѓање на трајни решенија за нив. Оваа директива за децата бегалци кои се без придружба, предвидува можност за влез и престој во државата членка на неговата родбина од прв степен во директна линија, поради спојување со семејство. Покрај роднини од прв степен поради семејно обединување земјите членки можат да дозволат и влез на законскиот старател или било кој друг член на семејството, кога малолетното лице без придружба нема роднини од прв степен во директна линија или ако таква родбина не може да се најде.

Директива за заеднички стандарди и постапки на државите членки за враќање на државјани на трети земји кои имаат нелегален престој (Директива 2008/115/ЕЦ, С.В. на ЕУ L-348, чл.5 и чл.10) – при одлучување за постапување со деца по основа на оваа Директива, земјите членки треба да се раководат од најдобар интерес на детето, право на семеен живот и здравствената состојба, и да го почитуваат принципот на неввраќање (non refoulement). Кога ќе се донесе одлука за враќање на малолетници без придружба, се доделува помош на соодветно тело кое не е тело кое врши присилно враќање и при тоа се поаѓа од најдобар интерес на детето. Пред донесување на одлука за враќање и пред истата да се спроведе, органот кој е задолжен за тоа, треба да се увери дека детето без придружба ќе биде вратено на член на неговото семејство, на законскиот старател или во соодветна институција за прифаќање на малолетници во државата во која се враќа.

Предлози за менување и дополнување на директивите и регулативите на кои се темели заедничкиот европски систем на азил

Во предлозите за менување на легислативата на која се темели заедничкиот европски систем на азил кои беа предложени од страна на

Европската комисија во 2016 год. со цел надминување на проблемите кои настанаа како резултат на големиот прилив на бегалци и мигранти во Европската унија, меѓу другото дадени се предлози кои се однесуваат и на деца без придружба. Така во Предлог за Регулатива на Европскиот парламент и совет за утврдување на заедничката процедура за меѓународна заштита во Унијата и за укинување на Директивата 2013/32/ЕУ (Европска комисија, ЦОМ(2016) 467 финално), се предлага децата без придружба да добијат старател најдоцна 5 работни дена од денот на поднесување на барањето и се напоменува дека еден старател не може да има непропорционален број на деца без придружба кои се под негово старателство.

Во текот на мигранската криза во 2015/2016 година забележени се голем број на деца без придружба кои исчезнаа од прифатните и транзитните центри во земјите членки на Европската унија. Според Европол околу 10 000 деца без придружба се водат како исчезнати. Оваа бројка е само претпоставка, точниот број на децата кои недостасуваат е најверојатно поголема. Причините за појава на деца без придружба кои исчезнуваат од центрите во кои биле пријавени и сместени се различни и не секогаш познати. Голем дел од нив ги напуштаат центрите и се пријавуваат во други центри и други членки на Унијата под други имиња. Дел од нив најверојатно станале дел од трговија со луѓе. За надминување на оваа состојба во Предлогот за измени и дополнување на Регулативата на Еуродак кој ја има дадено Европската комисија, за деца без придружба се предлага најмала возраст за земање на отпечатоци на прсти и земање на слика од 14 год да се намали на 6 год. (Европска комисија ЦОМ (2016) 272).

Заштита на деца одвоени од своите родители во Европската унија

Одвоени деца се деца кои се одвоени од двата родитела и претходни правни старатели или старатели по обичај, но не нужно и одвоени од свои роднини. Овие деца можат да бидат придружувани од страна на друг возрасен член на семејството. Возрасните кои се грижат за нив можеби не се секогаш способни да им ја пружат неопходната заштита, па поради тоа државите треба да воведат посебен механизам за нивно следење.

Одвоените деца се заштитени со исти законски прописи како и децата без придружба во сите земји членки на унијата, но според Агенцијата за

фундаментални права на Европска унија (ФРА) даден во “Тековна миграциска состојба во Европската Унијата: одвоени/разделени деца” (ФРА, 2016), постојат разлики во спроведување на законските одредби и третманот кои тие го добиваат. Разликите во главно се однесуваат на начините на сместување, на старателство односно правно застапување и на начинот на постапување кога малолетното лице е во брак.

Понатаму во извештајот се нагласува дека земјите членки за заштита на одвоените деца треба да ги користат истите национални правни механизми со кои се штитат правата на децата кои се без родителска грижа, кога како нивен старател е назначен некој член од семејството.

3.3.3. Комуникација на Комисијата на Европскиот парламент и совет, Заштита на деца мигранти

Во 2017 година, Европската комисија изготви документ за заштита на децата мигранти со која се утврдени мерките која земјите членки на Европската унија треба да ги преземат за подобрување на нивната заштита. Како приоритети идентификувани во Комуникација на комисијата на Европскиот парламент и совет, Заштита на деца мигранти (Европска комисија, ЦОМ (2017) 211) се јавуваат:

- решавање на причините за миграција и заштита на децата долж мигрантските рути,
- брза и целосна идентификација и регистрација на децата мигранти,
- вклучување на лице кое ќе биди одговорно за заштита на децата уште од најраната фаза на нивна идентификација,
- постапката за барање и спојување на семејство треба да започне веднаш по откривањето на децата мигранти,
- треба да се воспостават постапки и протоколи за систематско реагирање и известување во случај на настанок на децата мигранти без придружба. Управители на прифатните центрите и другите лица кои се грижат за нив, веднаш треба да ја известат полицијата за нивно исчезнување. Полицијата треба да ги внесе сите случаи на исчезнати деца без придружба во Шенгенскиот информациски систем и да соработува со националните уреди СИРЕНЕ. По потреба треба да се вклучат Интерпол и Европол.

- Обезбедување на соодветен прифат во Европската унија со посебен нагласок дека лицата кои се вклучени во нивна заштита и грижа треба да бидат едуцирани и квалификувани да работат со нив, да се изнајдат алтернативни начини за згрижување и да се подобри пристапот до формалното и неформалното образование
- Во постапките за одредување на нивниот статус децата мигранти, посебно децата без придружба треба да имаат приоритет (начело на итност).
- Да се подобри системот на старател, да се подобрат методите и постапките за процена на возраст. Во случај кога постојат сомнежи дали станува збор за малолетник треба да се користат мултидисциплинарни постапки за одредување на возраст кои се во склад со законодавството на ЕУ. Во случај кога постои сомнеж во наодите, треба да се претпостави дека лицето е дете. Земјите членки треба да ги користат препораките на ЕАСО¹⁸ за одредување на возраст.
- Да се подобри пристапот до образование (посебно рано вклучување во формално образование), здравствена заштита и психосоцијална поддршка.
- Децата да добијат навремени и целосни информации, да учествуваат при донесување на одлуки кои се однесуваат на нив.

¹⁸ EASO – European age assessment practice in Europe

III. ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА ДЕЦА КОИ СЕ ДВИЖАТ БЕЗ ПРИДРУЖБА И НА ОДВОЕНИ ДЕЦА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Легислатива на Република Македонија за заштита на деца мигранти без придружба и на одвоени деца

Конвенцијата за правата на детето во Република Македонија е ратификувана во 1993 год.¹⁹, а во 2003 год. се ратификувани и нејзините 2 факултативни протоколи: Факултативни протокол за продажба на деца, детска проституција и детска порнографија и Факултативни протокол за учество на децата во вооружените судири²⁰. Со ратификување на Конвенцијата, Владата на Република Македонија презема обврска да обезбеди исполнување и заштита на првата на сите децата. Тоа подразбира вметнување на членовите од Конвенцијата во законски акти, промовирање политики за подобра заштита на деца, обезбедување институционални капацитет кои ќе можат да одговорат во исполнување на обврските преземени од Конвенцијата.

Во Република Македонија детските права се заштитени со голем број закони и подзаконски акти. Некои од нив се: Закон за семејство, Закон за заштита на децата, Закон за социјална заштита, Закон за превенција, заштита и спречување на семејно насилство, Закон за образование, Закон за здравствено осигурување, Закон за правда на децата, Закон за азил и привремена заштита и други.

Онаа што е наш интерес во овој труд, е законските рамка за заштита на деца мигранти, посебно на децата без придружба и на одвоени деца кои се наоѓаат на територијата на Република Македонија.

Во Општиот коментар бр.6 на Комитетот за заштита на правата на детето, се вели дека законските обврски по основа на Конвенцијата, се применуваат на секое дете кое се наоѓа на територија на земјата потписничка (чл.12), а законските обврски кои се во врска со децата без придружба и деца разделени од

¹⁹ Закон за ратификација на Конвенцијата за правата на детето, Службен весник на Република Македонија, 1993

²⁰ Закон за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на детето за продажба на деца, детска проституција и детска порнографија, Службен весник на Република Македонија, бр.44/2003, 03 јули 2003

Закон за ратификација на Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на детето за вклучување на деца во вооружен судир, Службен весник на Република, бр. 44/2003, 3 јули 2003

своите родители и законски старатели, се применуваат на сите нивоа на власт: извршна, законодавна и судска (CRC/GC/2005/6, ст.9).

Чл. 22, став 2 од Конвенцијата за правата на детето покрај другото се наведува: “Во случај кога не можат да се најдат родителите нити другите членови на семејството на детето му се пружа еднаква заштита како и на сите други деца кои постојано или привремено се лишени од семејниот круг од било која причина како што е тоа наведено во оваа Конвенција”.

Со Устав, во Републиката Македонија се гарантира посебна заштита на децата без родители и децата без родителска грижа (чл.40), како и посебана заштита на деца и малолетни лица (чл.42) (Устав на РМ, С.В. бр. 52/1992).

Во легислативата на Република Македонија дефинирање на деца без придружба среќаваме во два посебни закони и тоа Закон за странци и Закон за азил и привремена заштита.

1.1. Закон за странци (Сл. весник на Република Македонија, бр.35/2006),

Според овој закон “**малолетно непридружувано лице**” е на возраст до 18 години кое е странец и влегло во Република Македонија спротивно на одредбите од овој закон и кое не е придружувано од неговите родители или старатели, или по неговото пристигнување во Република Македонија останало без таква придружба, а не бара азил (чл.112). Во истиот член се дефинираат посебните мерки кои се преземаат во врска со непридружуваните малолетници. Како прва мерка која ја презема Министерството за внатрешни работи е обид да се пронајдат членовите на неговото поблиско семејство, преку известување на дипломатско-конзуларното претставништво на државата чиј државјанин е. Во случај кога од објективни причини непридружуваниот малолетник не може да биде вратен во својата земја на потекло или да биде споено со своето потесно семејство, ќе биде сместено во посебно одделение за малолетници во Прифатниот центар и ќе му се додали старател во согласност со законот за семејство. На малолетно непридружувано лице ќе му се овозможи правна, социјална, медицинска и психолошка помош. Малолетниот странец не смее да се врати во неговата матичната земја или во трета земја која е согласна да го прифати, додека таа земја не му обезбеди соодветни услови за прифаќање.

Малолетникот не смее да биде вратен во трета земја каде што неговото враќање би било во спротивност со Конвненијата на правата на децата, Конвенцијата за заштита од мачење и нечовечко или понижувачко постапување или казнување или Конвенцијата за заштита на правата на човекот и основните слободи (чл.113).

Малолетен странец кој останал без придружба на родител или старател има право да *добие дозвола за привремен престој поради хуманитарни причини во Република Македонија*, во траење од една година и истата може да се продолжи, ако се утврди дека и понатаму постојат хуманитарни услови. Ваков вид на дозвола се доделува и на лица за кои постои основно сомнение дека се жртва на кривично дело “Трговија со луѓе” (чл.80, ст.29).

Период на одлучување по барање за привремен престој поради хуманитарни причини за жртви на трговија со луѓе е два месеци. Во случај кога жртви на трговија со луѓе се малоленици, запазувајќи ги најдобрите интереси на детето, периодот на одлучување може да биде продолжен (чл.81, ст.30)

Правилникот за странци (Сл. весник на Република Македонија, бр 27/2008) во член 30 пропишува дека барање за издавање дозвола за привремен престој се доставува лично од странец кој има намера да престојува во Република Македонија. Оваа одредба се иззема во случај кога се поднесува барање за издавање на дозвола за привремен престој, поради хуманитарни причини на странец за кој постои основно сомнение дека е жртва на сторено кривично дело “трговија со луѓе” и на странец кој е на возраст под 18 г., а кој останал без придружба на родител во Република Македонија. Во првиот случај барањето го доставува овластено лице од надлежната организациона единица на Министерството за внатрешни работи, а за непридружуван малолетник барањето го доставува деделениот старател.

1.2. Закон за азил и привремена заштита (Сл. весник на Република Македонија, бр.54/2013)

Во првиот Закон за азил и привремена заштита на Република Македонија од 2003, не постои дефинирање на поимот малолетник без придружба, туку само е утврдено дека со Закон за семејство на малолетните лица им се доделува старател (Закон за азил и привремена заштита на РМ, С.В 49/03, чл.23).

Проширувањето на делот кој се однесува на малолетници без придружба и ранливи лица со посебни потреби се направени во 2009 год.

Според Законот за азил и привремена заштита (чл.22-а, 23 и 23-а), *малолетно лице без придружба* е странец кој не навршил 18 години, а пристигнал на територијата на Република Македонија без придружба на застапник по закон, или останал без таква придружба откако влегол на територијата на Република Македонија. Принципот на најдобар интерес на детето ќе биде основа при донесување на било какви решенија кои се однесуваат на децата без придружба. При оценување на барањата на право за азил на детето, неопходно е да се земат во предвид специфичните облици на прогонување на кои се изложени децата. Децата без придружба во најкус можен рок треба да добијат старател, кој треба да ги информира малолетното лице кое е под негово старателство за значењето и можните последици од сослушувањето и дека е должен активно да учествува во сослушувањето кое се спроведува во Одделението за азил. Министерството за внатрешни работи треба да ги преземе сите посебни меки за пронаоѓање на членовите на семејството на малолетното лице без придружба. При примена на овој закон посебните потреби на ранливите лица, кои се баратели на право на азил, признаени бегалци, лица под супсидијарна заштита или лица под привремена заштита, ќе бидат земени во предвид. Утврдување на посебните потреби кои ги имаат лицата кои спаѓаат во категоријата ранливи лица, ќе се врши по пат на индивидуална проценка на нивната состојба од страна на јавна установа за социјална заштита. При сместување на овие лица ќе се земе предвид нивната состојба и ќе се обезбеди соодветна здравствена, психо-социјална и друга помош.

Специфичната состојба на децата кои се без придружба е препознаена и во чл. 34 во кој се вели дека децата без придружба се изземаат од процедурата на итна постапка, која се спроведува кога барањето за признавање на право на азил е очигледно неоснована.

Според чл. 8 од Законот кој се однесува на семејно обединување на членовите на потесното семејство на признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита, на нивно барање, ќе им се признае право на азил. За членови на потесното семејство се сметаат брачниот другар, доколку бракот бил склучен пред доаѓањето во Република Македонија и малолетни деца кои не се во брак,

како и родители на малолетни деца доколку малолетните деца се стекнале со право на азил.

Барателите на право на азил (во кои спаѓаат и децата без придружба), додека чекаат на донесување на конечната одлука во постапката за признавање на право на азил, во согласност со Законот за азил и привремена заштита имаат право на престој, бесплатна правна заштита, сместување и згрижување во Прифатен центар или друго место за сместување определено од Министерството за труд и социјална заштита, право на основи здравствени услуги,, право на социјална заштита, право на образование согласно законите и прописите за основно и средно образование и право на контакт со УНХЦР или други невладини хуманитарни организации заради давање на правна помош во постапката за признавање на право на азил (чл.48).

Со измените на Законот за азил и привремена заштита во 2016 год. направено е проширување на одредбата безбедна трета земја. Со новиот закон како безбедна трета земја се смета држава членка на Унијата, држава членка на Северноатлантската договорна организација (НАТО) или држава членка на Европската асоцијација за слободна трговија (ЕФТА) и на сите лица кои ќе влезат на територија на Република Македонија од безбедна трета земја, барањата за признавање на право на азил ќе им се сметаат за неосновани. Во новиот Закон измени претрпува и време кога може да се оствари семејно обединување, па семејното обединување на членовите на потесното семејство на признаен бегалец или лице под супсидијарна заштита може да се оствари по три години од добивањето на право на азил (Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита на РМ, С.В. бр.71/2016.).

1.3. Закон за семејство (Сл. весник на Република Македонија, бр. 80/92, 9/96, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/10, 156/10, 39/12, 44/12 и 38/14).

Посебни одредби од Законот за семејство ги штитат интересите на малолетни лица кои се жртви на трговија со луѓе во однос на начините на доделување на нивен старател. Центарот за социјални работи веднаш кога ќе добие известување од Министерството за внатрешни работи дека е идентификувано малолетно лице – жртва на трговија со луѓе презема мерки за заштита на личноста, правата и интересите и го става под старателство. За старател се поставува лице кое е обучено да работи со оваа категорија на лица

(чл. 177-б). Центарот за социјални работи должен е да соработува со релевантни институции кои можат да му помогнат во остварување на најдобар интерес на детето. Сите активности кои ќе бидат преземени од страна на Центарот треба да се раководат од принципот најдобар интерес на детето (чл. 177-г). Старателот кој е доделен од страна на центарот за социјални работи должен е да се грижи за детето како родител за личноста, правата и интересите на детето под старателство. Должен е да ја чува тајноста на идентитетот на детето, да му обезбеди здравствена и психо-социјална помош и навремена и целосна правна помош и заштита. Тој исто така треба да обезбеди детето да ги добие сите информации на свој мајчин јазик. Треба да помогне во пронаоѓање и враќање на детето во семејството или враќање во земјата на потекло и да преземе мерки за продолжување на образование (чл. 177-д). Дете жртва на трговија со луѓе по исполнување на 15 г. може сам да заснова работен однос, а за малолетници кои се странски државјани се применуваат одредбите од Законот за вработување и работа на странци (чл.177-е). Центарот во соработка со надлежните органи треба да се обиде да го пронајде семејството на малолетното лице кој е странски државјанин и штитејќи ги неговите права и интереси да го подготви за враќање дома (чл.177-ж). Сите деца кои се жртва на трговија со луѓе без дискриминација од било каков вид имаат право на помош (чл. 177-л). Сите чекори кои се преземаат од страна на центарот и старателот за помош на децата-жртви на трговија со луѓе треба да се прилагодени на возраста на детето (чл. 177-љ)

1.4. Закон за социјална заштита (Консолидиран текст на Законот за социјална заштита на Република Македонија. Сл. весник бр.79/09, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13,79/13, 164/13,187/13, 38/14, 44/14, 116/14, 180/14, 33/15, 72/15, 104/15, 150/15)

Со Законот за социјална заштитна на Република Македонија се уредуваат системот и организација на социјална заштита, првата од социјална заштита, финансирањето и постапката на остварување на правата од социјална заштита. Според чл. 16, право на социјална заштита во Република Македонија има лице барател на право за азил, лице со статус на признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита, под услови и на начин утврдени со закон. Во него не постојат посебни одредби кои се однесуваат на деца без придружба, но доколку тие ги исполнуваат условите предвидени со чл. 16 од законот, тогаш и за нив

важат истите одредби. Чл. 43 од Законот го одредува правото за сместување на лица баратели на азил во установа за социјална заштита, а чл. 128 одредува дека установата за сместување на лица баратели на право на азил, покрај сместување, треба да обезбеди исхрана, културно-забавни и рекреативни активности, услуги од социјална работа и други услуги, согласно минимум стандардите за прифат на баратели на азил. Чл. 128-а предвидува обезбедување на правилна исхрана на корисниците во установите за социјална заштита, во согласност со нормативите за целодневна исхрана на корисниците, а кои се однесуваат за задоволување на дневните потреби од енергетски, хранливи и заштитни материи и сезонски листи на јадење изготвени од Министерството за труд и социјална политика за четирите годишни сезони.

За жртвите на трговија со луѓе, во која спаѓаат и деца без придружба, Законот предвидува право на згрижување во дневни центри (чл.31), а со чл. 145 се предвидува сместување за центар за лица -жртви на трговија со луѓе, кој обезбедува привремено прифаќање и згрижување на овие лица, кое може да трае најмногу шест месеци, давање на соодветни услуги, услуги во врска со исхрана, дневен престој, згрижување, одржување на хигиена и културно-забавни активности.

Според Законот за социјална заштита, право на здравствена заштита покрај останатите корисници пропишани со чл. 84, имаат и корисниците сместени во установа на социјална заштита (за институционална и вонинституционална заштита) и лица – жртви на трговија со луѓе.

Иако во Законот за социјална заштита децата без придружба не се нагласени како посебна категорија, во овој дел се анализирани и одредбите кои важат за деца без родители и родителска грижа.

Чл. 32 за деца без родители и родителска грижа, пропишува право на сместување во згрижувачко семејство, чл. 39 право на живеење во мал групен дом, а со чл. 40 е пропишано правото на организирано живеење со поддршка, кое е организирано во посебна станбена единица со постојана или привремена помош од страна на стручни и други лица.

1.5. Законот за гранична контрола (Сл. весник на Република Македонија, бр.171/2010).

Во чл. 33 од овој Закон малолетниците се дефинирани како посебна категорија на лица за кои важат посебни правила при извршување на граничните проверки Во **Правилникот за начинот на извршување** на гранични проверки и граничен надзор, во чл.51 стои дека кога малолетното лице е странски државјанин и патува без придружба, се проверува дали малолетното лице поседува одобрение за самостојно патување дадено од родителот односно старателот заверено од надлежен странски орган или дипломатско конзуларно претставништво на Република Македонија во странство (Правилник за начинот на извршување на гранични проверки и граничен надзор, С.В. на РМ 75/2012).

1.6. Закон за основно образование (Сл. весник на Република Македонија бр.103/08).

Во чл. 8 од Законот за основно образование стои дека (1) деца со странско државјанство или деца без државјанство, кои престојуваат во Република Македонија имаат право на основно образование под еднакви услови како децата државјани на Република Македонија. (2) За овие деца се организира настава по мајчин јазик, во согласност со меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот на Република Македонија.

2. Институционална рамка за заштита на деца без придружба и на одвоени деца во Република Македонија

Заштита на правата на деца без придружба и на одвоените деца зависи од почитување на меѓународните договори и стандарди кои се потпишани и ратификувани од страна на Владата на Република Македонија и од усогласувањето на националната легислатива со правото на Европската унија. Но сепак самите прописи, регулативи, закони и стандарди не се доволен гарант дека децата без придружба ќе ја добијат пропишаната заштита. За целосно остварување на нивните права потребна е институционална подготвеност на државните институции за пружање на услуги кои се во склад со потребите кои ги имаат оваа ранлива категорија на баратели на меѓународна заштита, доволен капацитет за прием и нивно згрижување, подготвеноста и обученоста на

професионалците кои директно работат со нив да ги препознаат нивните посебни потреби, како и воспоставување на систем на меѓу-секторска и меѓу-агенциска соработка, бидејќи само на тој начин децата без придружба можат да ја добијат потребната помош и заштита.

Во Република Македонија децата без придружба согласно националната законска рамка имаат право на старател и правен советник/полномошник, право на сместување и згрижување, право на семејно обединување (кое според последните измени на Законот за азил и привремена заштита, може да се оствари во Република Македонија по 3 години од добивање статус на азил), право на психосоцијална поддршка, право на пристап до образовните институции, право на здравствена и социјална заштита, право на заштита во кривична постапка и право на толкувач. Во остварување на овие права вклучени се голем број на државни институции. Дел од нив се: Министерство за внатрешни работи (Регионален центар за гранична работа, Единица за трговија со луѓе и криумчарење мигранти, Сектор за азил, Прифатен центар за странци и др.), Министерство за труд и социјална политика (Меѓуопштинскиот центар за социјални работи, месни/локални Центри за социјална работа, Одделение за азил, миграции и хуманитарна помош, Прифатен центар за баратели на азил и др.), Министерство за надворешни работи, Дипломатско – конзуларни претставништва. Покрај државните институции во остварување на правата и заштита на децата без придружба, учествуваат и Меѓународни организации, невладини организации и УНХЦР.

За спроведување на Законот за азил и привремена заштита одговорни се Секторот за азил и миграции при Министерството за внатрешни работи и Министерството за труд и социјална политика чија одговорност е во доменот на остварување на правата на социјална заштита и обезбедување на сместување на барателите за азил. Како што е утврдено со овој Закон барателите на право на азил додека чекаат на одлуката во постапката за признавање право на азил имаат право на престој, сместување и згрижување. Со цел остварување на оваа одлука од Законот, Владата на Република Македонија во 2007 год. донесува одлука за воспоставување на Јавна установа за сместување на лица баратели на азил “Прифатен центар за баратели на азил” во Визбегово, кој е пуштен во употреба во 2008 год. Во него покрај сместување се обезбедува исхрана,

културно-забавни и рекреативни активности, услуги од социјална работа и други услуги, согласно минимум стандардите за прифат на баратели на азил, утврдени со меѓународни акти, ратификувани согласно Уставот на Република Македонија. Прифатниот центар располага со капацитет од 150 легла, со можност капацитетот да се надополни до 250 легла. Во Центарот во согласност со меѓународните договори за прифат и сместување на бегалците, мажите и жените се сместени во посебни простории. Предвидени се посебни простории и за малолетници кои се без придружба.

Малолетните странци без придружба кои не се баратели на азил, по нивната идентификација од страна на надлежните служби се упатуваат во Прифатниот центар за странци. За време на сместувањето во Центарот на малолетникот му се обезбедува правна, социјална, медицинска и психолошка помош, како и право на образование во образовните институции во Република Македонија. Според правилникот на куќниот ред на Прифатниот центар за странци (Сл. весник на Република Македонија, бр.7/2007, чл.11, ст.3) за малолетни странци без придружба се предвидуваат посебни простории за сместување.

Министерството за труд и социјална политика (ви понатамошниот текст МТСП) во соработка со граѓанскиот сектор во 2016 год. отвори безбедна куќа за сместување на ранливи категории баратели на азил како деца без придружба, самохрани мајки со малолетни деца и потенцијални жртви на трговија со луѓе, со капацитет од 25- 30 лица. Во него покрај сместување и храна на лицата кои се упатени со решение за сместување од Меѓуопштинскиот центар за социјална работа (во понатамошниот текст МЦСР), обезбеден им е и пристап до психосоцијална поддршка и здравствена нега, неформално образование, изучување на англискиот јазик и стручни обуки, како и пристап до социјални активности за тинејџери и деца (Оксфам, Здружение на млади правници и др. 2016).

Законот за азил и привремена заштита (Сл. весник на Република Македонија бр. 54/2013) во чл. 22-а, 23 и 23-а, вели дека при примена на одредбите на овој закон, пред се, ќе бидат земени предвид најдобрите интереси на детето. При оценка на барање за признавање право на азил на детето, неопходно е да се имаат предвид облиците на прогонување специфични за

децата и облици на прогон специфични за полова припадност. За исполнување на овие одредби од законот професионалците кои работат со деца и деца без придружба мораат да имаат обуки за имплементација на Конвенцијата на правото на детето, обуки за посебните видови на прогон на децата и прогони кои се специфични за полова припадност, обуки за постапување со деца без придружба – странци и други обуки кои на професионалците ќе им овозможат согледување на целокупната слика во која се наоѓале и се наоѓаат децата без придружба и врз основа на законските одредби и меѓународните правни акти и стандарди ќе им овозможат добивање на заштита која им е потребна.

И во Законот за азил и во Законот за странци во одредбите кои се однесуваат на децата без придружба се нагласува дека во најбрз можен рок по откривање на детето кое без придружба се наоѓа на територијата на Република Македонија треба да му се додели старател. За таа цел Министерството за труд и социјална политика кој е одговорен за овој дел од постапување со децата без придружба треба да обезбеди одреден број на старатели кои се обучени да работат со деца без придружба кои се странски државјани.

Огромниот број бегалци кои низ територијата на Македонија во текот на 2015 год. и почетокот на 2016 год. се обидуваа да стигнат до некоја од поразвиените земји членки на Европска унија, покажаа дека Македонија, како всушност и најголемиот број земји кои се најдоа на рутата низ која поминуваа бегалците, како и земјите кои беа нивна крајна дестинација не беа спремни да се соочат со прилив на толкав број на луѓе за кратко време. Како резултат на новосоздадената ситуација, во Република Македонија беа донесени измени во националното законодавство, беше прогласена вонредна состојба на јужната и северната граница и беа отворени Транзитен Центар – “Винојуг” со капацитет од 1,100 до 1,200 легла на јужната граници и Транзитно прифатен центар – “Табановце” на северната граница со капацитет од 1,100 легла.

Според податоците на Министерството за внатрешни работи²¹ бројот на регистрирани бегалци и мигранти за период од 19.06 2015 до 20. 03 2016 год. е 447,857.

²¹ Извор на податоци: Јавно достапни информации на Министерството за внатрешни работи на РМ, дневни брифинзи достапни на <http://www.mvr.gov.mk/vest/1648>

Табела бр. 6 Број на издадени потврди на странски државјани за искажана намера за признавање на право на азил во Република Македонија, според пол

Број на издадени потврди на странски државјани за искажана намера за признавање на право на азил во РМ за период од 19.06.2015 до 20.03.2016		
	од 19.06 до 31.12 2015	од 01.01 до 20.03 2016
Мажи	208,914	35,381
Жени	65,893	19,617
Деца придружувани од родител	95,303	34,399
Деца без придружба	18,123	226

Од податоците дадени во Табела бр.6 може да се констатира дека најголем број на мигранти кои биле регистрирани во Република Македонија по основ на искажана намера за признавање на право на азил се од машки пол, што одговара на застапеноста на оваа категорија на мигранти во денешните современи миграциски текови.

Според Меѓународната организација за миграции на ден 30 јуни 2017 год. имало вкупно 63 мигранти и бегалци кои биле згрижени во Република Македонија од кои: 14 во Транзитниот центар “Винојуг” (9 од Ирак, 3 од Авганистан, 1 од Сирија и едно непридружувано дете од Либија), 39 во Прифатно-транзитниот центар “Табановце” (14 од Ирак, 6 од Авганистан, 5 од Сирија, 4 Алжир, 3 од Иран и 1 од Пакистан), 3 во Прифатниот центар за баратели на азил “Визбегово” и 7 неприружувани малолетници и други лица кои спаѓаат во ранлива категорија на бегалци и мигранти во “Сигурна куќа” сите од Сирија (ИОМ, 2017).

Од горе наведените податоци може да се констатира дека бегалците и мигрантите кои влегоа на територијата на Република Македонија, имаа за цел само да поминат низ неа за да стигнат до некоја од побогатите земји членки на Европската унија. Многу мал број од нив имаат поднесено барање за признавање на право на азил.

По затварањето на Балканската рута и затварањето на границите мигрантите и бегалците кои останаа заглавени во земјите долж рутата се

обидуваа сами или со посредство на трговци со луѓе и криумчари на мигранти нелегално да ги минат границите за да стигнат до посакуваната дестинација. Меѓу групите кои нелегално влегуваа во Македонија има и деца без придружба и одвоени деца односно деца кои се разделени од своите родители, но патуваат во група придружувани од возрасен член. Како точки за влез, односно реони каде најчесто се случуваа тие нерегуларни минување на северната граница се означени атарите на селата Лојане и Ваксинце. Со цел пружање на првична помош во вид на лекарска помош, храна, вода, алишта (доколку се потребни) за оваа група на бегалци и мигранти, е формиран мобилен тим на Црвениот крст на Република Македонија.

Во реката бегалци и мигранти кои поминаа низ Македонија, како што впрочем покажуваат новите трендовите во миграциските движења, сè поголема е застапеноста на децата без придружба. Во Република Македонија во период од јуни 2015 год. до март 2016 год. биле регистрирани согласно постапките утврдени со Законот за азил и привремена заштита 18.349 деца без придружба.

Како одговор на зголемениот број на деца без придружба кои пристигаа на територијата на Република Македонија и потребата за што поефикасна нивна заштита, Националната комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција изготви Стандардни оперативни процедури за постапување со непеидружувани²² деца-странци кој е усвоен од страна на Владата на Република Македонија во 2015 год.

2.1. Стандардни оперативни процедури за постапување со непеидружувани деца – странци (СОП)

Со Стандардните оперативни процедури (Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, 2015) се дефинираат постапките, процедурите и начинот на постапување на надлежните институции со идентификувано дете без придружба – странец.

²² Во Законот за азил и привремена заштита на РМ, за децата кои не се придружувани од застапник по закон се употребува терминот **малолетник без придружба**. Од друга страна во Законот за странци на РМ, за децата странци кои не се придружувани од родител или старател и нелегално се наоѓаат на територијата на Република Македонија, се користи терминот **непридружуван малолетници**. Бидејќи и во двата случаја станува збор за иста категорија на деца/малолетници, те станува збор за малолетно лице странец кој не е придружуван од страна на родители или законски старатели во натамошниот текст на трудот ќе го користиме терминот деца без придружба, како што стои и во насловот на темата на магистерскиот труд.

Во него се содржани шест процедури за постапување со оваа група на деца од моментот на неговата идентификација, до изнаоѓање на трајни решенија за нив, како и постапување во случај на кривична постапка.

Идентификација и упатување

По откривање на детето без придружба, лицето кое го пронашло треба да го извести дежурниот центар - Регионалниот Центар за гранични работи. Овластеното лице од Центарот, откако на основа првичните информации со кои располага ќе потврди дека станува збор за малолетник без придружба должен е да го информира надлежниот МЦСР или Центар за социјална работа (во понатамошниот текст ЦСР), за вклучување на овластен социјален работник во процесот на постапување со оваа категорија на деца. Полицискиот службеник од Регионалниот Центар за гранична контрола кој го спроведува прелиминарното собирање на податоци изготвува *извештај* во која ги наведува добиените податоци. Доколку малолетното лице без придружба веднаш усно искаже барање за признавање на право на азил се изготвува *записник*. По завршување на оваа постапка, малолетното лице без придружба формално со записник за примопредавање на лица и записник за прием на усно барање на признавање на право на азил се упатува во надлежниот МЦСР или ЦСР за да му одреди законски старател.

Ако при собирање на прелиминарните информации за малолетното лице, кои според Индикаторите за идентификација на жртви на трговија со луѓе, се појави сомнеж дека детето е потенцијална жртва на трговија со луѓе, веднаш се известува Единицата за трговија со луѓе и криумчарење мигранти за нивна идентификација како жртва на трговија со луѓе.

Идентификација - следната мерка во постапување со деца без придружба е негова идентификација која ја спроведува месно надлежниот МЦСР или ЦСР со цел финално идентификување на малолетникот како малолетник без придружба. За таа цел треба да биде определен старател, преведувач, ополномоштен правен застапник, треба да се направи интервју со малолетникот, да се состави првично досие за малолетникот и да се упати во МЦСР, доколку до тогаш постапувал ЦСР.

Определување на старател - претставува најважна алатка во процесот на постапување на децата без придружба, затоа што старателот е тој кој треба да овозможи остварување на правата кои му припаѓаат на малолетникот без придружба. Старателот се назначува веднаш, прво преку определување на стручно лице – социјален работник од месниот ЦСР или МЦСР со овластување за назначување старател, а подоцна се донесува решение за старател. Од моментот на одредување на старателот, тој станува формално-правно одговорен за малолетното лице без придружба.

Обезбедување на преведувач - со цел децата без придружба да бидат запознаени со сите постапки кои ќе бидат преземени во однос на нив, како и на правата кои им припаѓаат и обврските кои ги имаат, треба за овие деца да се обезбеди преведувач за јазикот кој го разбираат.

Ополномоштување на правен полномошник - веднаш по изготвување на овластување за назначување на посебен старател, старателот назначува правен помошник кој ќе го советува и застапува малолетното лице без придружба пред државните органи.

Спроведување на интервју - во најкраток рок по пронаоѓање на малолетникот без придружба треба да се направи интервју со истиот со цел да се изврши негова формална идентификација, да се соберат информации за семејството, да се направи проценка на возраста, ризикот и психофизичката состојба. Оваа интервју треба да овозможи правење на прелиминарна проценка на менталниот и емоционалниот развој на детето, како и првична проценка на потребите како што се првична помош и згрижување и тип на згрижување како и евентуална потреба од лекарски преглед. Интервјето треба да овозможи и добивање на сознание каков вид на статус тој треба да го добие во Република Македонија, кој ќе биде во негов најдобар интерес (барање на азил или хуманитарна заштита). На крај на основа на интервјето треба да се донесе проценка за донесување на финално решение кое ќе биде во склад со принципот најдобар интерес на детето. Интервјето го спроведува старателот назначен од ЦСР или МЦСР, и стручниот тим кој го предводи кој се состои од социјален работник, психолог и педагог, правен полномошник и преведувач. Лицата кои го спроведуваат интервјето треба да бидат обучени професионалци кои имаат искуство со ранлива категорија на деца, посебно со деца без придружба кои се

страни државјани. Тоа се одвива во посебно адаптирани простории за работа со деца во ЦСР или МЦСР. Само во исклучителни случаи интервјуто може да се спроведе во просториите на Министерството за внатрешни работи (во понатамошниот текст МВР). Интервјуто треба да биде прилагодено на возраста и психофизичката состојба на детето. Доколку интервјуто е спроведено во месно надлежниот ЦСР, малолетникот без придружба се упатува во МЦСР во Скопје, за понатамошно постапување со истиот.

Згрижување и првична помош – се мерки и активности кои ги презема МЦСР по прифатот на малолетникот без придружба кој опфаќа: назначување на старател, општа проценка на ризик, иницијален лекарски преглед, згрижување – сместување, проценка на потребите, развивање на план за помош, прилагодување и стабилизирање.

Назначување на старател – откако малолетното лице без придружба ќе биде прифатено од страна на МЦСР, на него му се назначува старател кој е одговорен за сите постапки кои се преземаат за него и се формира стручен тим.

Проценка на ризик - стручен тим и старател прават првична проценка на ризик за малолетникот без придружба со цел идентификација на неговите слаби страни и ризици, на основа на што потоа ќе бидат преземени активности за надминување или намалување на истите.

Иницијален лекарски преглед – малолетникот без придружба веднаш по пристигнување во Центарот или по негово сместување, се праќа на лекарски преглед со цел да се направи проценка на здравствената и психофизичка состојба и да му се укаже лекарска помош доколку е тоа потребно.

Сместување - старателот заедно со стручниот врз основа на специфичните потреби на малолетникот без придружба и моменталните можности на МТСП и други форми на институционално и вонинституционално згрижување кои ги има, треба да направи проценка каква форма на згрижување ќе биде во негов најдобар интерес.

Проценка на потребите - по изготвување на првичната проценка на ризик и по сместувањето треба да се изготви проценка на потребите кои ги има малолетникот без придружба со цел да му се даде соодветна помош. Проценките

се вршат од страна на стручниот тим и старателот, медицинското лице, претставници на граѓански или меѓународни организации и/или МВР.

Регулирање на престој претставува збир на одлуки, постапки и мерки кои ги преземаат надлежните институции за решавање на статусот на малолетникот без придружба.

Известување на Министерството за надворешни работи (во понатамошниот текст МНР) - по прифаќање на малолетникот без придружба и донесување на решение за назначување на старател, МЦСР изготвува **известување** за прифат на малолетникот без придружба во кои се содржани неговите лични податоци, податоци за неговите родители и каде се наоѓаат, адреса на живеење, место, држава, кога и каде е откриен кое преку контакт лицето на МТСП се доставува до Дипломатско конзуларното претставништво (во понатамошниот текст ДКП) на земјата на потекло доколку такво има во Република Македонија или евентуално до ДКП на трета земја која ги претставува интересите на земјата на потекло. Доколку не постои ДКП, известувањето се доставува до МНР, кое по дипломатски пат ќе го достави известувањето до земјата на потекло. Доколку се работи за барател на азил, земјата на потекло нема да се информираа.

Правно советување – малолетникот без придружба во рок од 72 часа од неговото прифаќање, односно пред поднесување на барање за регулирање на неговиот престој тој треба да биде запознаен со правната постапка и процедурата за регулирање на престој и кои се процедурата за семејно обединување.

Регулирање на престој – во Република Македонија дете без придружба може да поднесе барање за привремен престој поради хуманитарни причини или барање за признавање на право на азил.

Ако детето на основа на добиените информации добиени за време на правното советување свесно и самостојно одлучи за регулирање на престој по основа на хуманитарни причини, назначениот старател изготвува барање за издавање – продолжување дозвола за привремен престој и по службен пат го доставува до МВР – регионален центар за Гранична работа на единица за прекуграничен криминал, миграции, странци и реадмисија. Поради фактот што

се работи за малолетно дете без придружба центарот постапува и одлучува по итна постапка. Дозвола за привремен престој се издава во рок од една година.

Во случај кога е одлучено дека најдобар интерес на детето е да се поднесе барање за признавање на право азил, старателот изготвува барање за признавање на право на азил и го доставува до МВР – Оддел за граѓански работи и Сектор за азил. Надлежниот орган во најкус можен рок постапува по однос на Барањето за признавање на право на азил. Секторот за азил во рок од 15 дена на детето без придружба му издава исправа за идентификација. Интервјуто со детето кои е дел од процедурата за добивање на право на азил се спроведува во просториите на МЦСР или ЦСР. Секторот за азил врз основа на фактите и доказите донесува може да донесе:

- решение за признавање на статус на признаен бегалец,
- решение за признавање на статус на лице под супсидијарна заштита
- решение со кое се одбива признавање на азил.

Семејно обединување – враќање – од моментот на пронаоѓање на малолетното лице без придружба и негово идентификување, надлежните институции треба да ги преземат сите потребни мерки за пронаоѓање на неговите родители, или блиски роднини со цел семејно спојување, кое претставува главен приоритет во постапувањето со децата без придружба.

Идентификување на семејството – претставува прв чекор за остварување на семејно обединување. Надлежните институции треба да се обидат да соберат информации кои се однесуваат на идентификација на родителите, или барем еден од нив, ако детето било под старателство за пронаоѓање на старателот, идентификување на браќа и сестри или блиски роднини.

Проценка на ризик при одлика на семејно обединување - во случај кога се идентификувани родителите или блиските роднини, треба да се направи проценка на ризик и безбедноста за спроведување на семејно обидување и проценка на безбедноста на враќање во земјата каде ќе се изврши семејното обединување. Проверката ја врши старателот преку назначеното лице за контакт во МТСП кое по службена должност ги спроведува во координација со Организациска единица на МВР.

Информирање на семејството – по пронаоѓање на родителите, или поблиски роднини и по проценка на ризикот за семејно обединување, МЦСР преку МНР или преку меѓународни или граѓански организации електронски, на јазикот кој го разбираат го обесвестува пронајдениот родител/ли или блиски роднини за идентификуваниот малолетник без придружба, каде е сместен, каков статус има во Република Македонија и ги прашува дали тие сакаат семејно обединување со него.

Подготовка за семејно обединување – ако се исполнети сите услови за семејно обединување, старателот и стручниот тим во присуство на правен полномошник го информираат малолетното лице без придружба за донесената одлука. Но пред донесување на конечна одлука, малолетникот треба да биде информиран за правата кои ги има во земјата на прием, со цел малолетникот да може да донесе сопствена одлука за враќање односно семејно обединување. Ако малолетникот се согласи тогаш му се издаваат патни документи согласно со статусот со кој се стекнало во Република Македонија.

Локална интеграција – долгорочна помош – ако и по сите напори кои ги направиле надлежните институции не се пронајдени родителите на детето ниту членови од потесното семејство или кога е проценето дека поради безбедносни причини детето не може да биде вратено во земјата на прием се преземаат мерки за локално интегрирање.

План за локална интеграција – долгорочна помош – За секое дете посебно се прави поединечен план кој се заснова на неговите индивидуални потреби и особености, земјата на потекло, неговата возраст и пол, како и можностите за семејно обединување, кое секогаш претставува врвен приоритет во постапување со оваа категорија на деца.

Старателство – доделување на старател на малолетникот без придружба е законска обврска која произлегува од одредбите на Законот за азил и привремена заштита, Законот за странци и Закон за семејство.

Згрижување – сместување – старателот и стручниот во согласност со законските одредби, моменталните расположливи капацитети и форми кои ги има МТПС и земајќи ги во предвид специфичните потреби и ранливоста на децата без придружба донесува одлука за формата на згрижување на оваа

категија на деца. За децата е од голема важност да живеат во семејно окружување, па затоа како форма за трајно згрижување, кога не е можно семејно обединување, се препорачува нивно згрижување во згрижувачко семејство или во мал групен дом. При избор на згрижувачко семејство се препорачува, доколку за тоа постои можност, семејство од иста националност или иста земја на потекло. За успешно вклопување на детето без придружба во новата семејна средина важно е членовите на згрижувачкото семејство да го зборуваат јазикот со кој можат да се разберат со детето, а посебно е важно згрижувачкото семејство да добие соодветна обука за специфичните потреби и особености на оваа група на деца и на грижата која им е потреба.

Здравствена заштита – на децата без придружба во Република Македонија им е овозможен пристап до бесплатна примарна, секундарна и терцијална здравствена заштита, под исти услови како и на сите граѓани на РМ, за време на престојот на нејзината територија.

Образование – децата без придружба по решавање на нивниот статус и регулирање на престојот имаат право на пристап до образовниот процес во РМ, учење на македонскиот јазик кој е предуслов за вклучување во образовниот процес, како и право на професионално обучување и оспособување со цел на успешна интеграција во локалната средина и во општеството.

Кривична постапка – во текот на својот престој на територијата на РМ, малолетното лице без придружба може да се во ситуација да биде дел од кривична постапка и тоа како обвинет, сведок или жртва-сведок. Во такви случаеви децата без придружба имаат право на правна помош и право законскиот старател да учествува во сите фази на кривичната постапка. Децата без придружба не треба да се притвораат, а во случај ако веќе се притворени, треба во најкус можен рок да бидат ослободени од притвор.

2.2. Мека легислатива за бегалци и странци во Република Македонија

Министерството за труд и социјална политика во 2017 год. изготви Нацрт – стратегија за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија за период 2017 – 2027 година и акциски план за имплементација на истата. Во Нацрт верзијата на стратегијата како посебни области кои се однесуваат на

интеграција на деца, на деца без придружба и на разделени деца предвидени се подготвителни образовни програми кои опфаќаат изучување на македонскиот јазик и стекнување на знаење од основните предмети кои треба да овозможат побрзо интегрирање на децата во редовните образовни програми. За децата кои се од предучилишна возраст се предвидени подготвителни програми за ран детски развој. За децата без придружба или разделени деца се предвидува сместување во посебни прилагодени сместувачки капацитети кои се надвор од Прифатниот Центар за азил, во кои исто така е обезбеден пристап до образовни програми.

Во Нацрт-Стратегијата како проблем се лоцира недостаток од механизам за тестирање и утврдување на знаењата на децата мигранти кои пристигаат во Република Македонија, како и проблем при признавање на квалификациите и дипломите, доколку тие ги имаат.

Нацрт – стратегијата предвидува и воведување на менторство, кои посебно на децата и на децата без придружба, треба да им овозможи помош при совладување на македонскиот јазик и другите наставни содржини, но и како помош за полесно интегрирање не само во образовните институции, туку и во локалната средина. Се споменува и воведување на онлајн модели на менторство кои би овозможиле пристап до видео материјали за дополнителна програмска поддршка.

Во делот за семејно обединување и супсидијарна заштита како стратешки препораки за акцискиот план се наведуваат олеснување на процедурата за семејно обединување и намалување на честотата на ревидирање на статусот (супсидијарна заштита).

Во Националниот Акциски план за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027 (нацрт план) за деца без придружба и разделени деца се предвидува олеснет пристап за поддршка за рана интеграција која ќе се постигне со правење на планови за интеграција кои се базираат на потребите на оваа категорија на баратели на меѓународна заштита.

IV. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

1. Предмет на истражување

Предмет на истражување се политиките за остварување на правата и заштитата на децата кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели и нивна имплементација, со осврт на состојбите во оваа област во Република Македонија.

2. Цели на истражување

Основна цел на истражувањето е анализа на политиките за остварување на правата и заштита на децата кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители и законски старатели, кои се дел од меѓународните миграции во Република Македонија како и проблемите и недостатоците кои се јавуваат при нивна имплементација.

Поединечни цели на истражувањето се однесуваат на добивање сознанија за:

- Анализа на мигрантските политики и нивна актуализација како резултат на големиот мигрански бран кој ја зафати Европа во последните неколку години
- Анализа на меѓународни политики и стандарди, како и на националното законодавство во функција на заштита на децата кои се движат без придружба на родител и на разделените деца
- Анализа на институционалната подготвеност за прием и заштита на децата без придружба и на разделените деца во Република Македонија
- Стекнување увид во улогата на професионалците кои се вклучени во системот на заштита на децата без придружба и на разделените деца и да се согледа колку се обучени да ги препознаат специфичните потреби на оваа група на деца и во склад со тоа да им ај пружат потребната помош во Република Македонија
- Анализа на меѓусекторска соработка како дел од пружање максимална заштита на децата без придружба и на разделените деца
- Утврдување на слабостите и недостатоците во процесот на заштита на децата и нивниот најдобар интерес и препораки за подобрување на

законската рамка за заштита на децата без придружба и на разделените деца

Темите кои се дел од оваа истражување се дефинирани во однос на целите поставени во тезата и опфаќаат: политики и стандарди на заштита на правата на бегалците во меѓународна и национална правна рамка, анализа на измените во политиките кои се однесуваат на бегалците кои настанаа по големиот мигрански бран (2015 год. и почетокот на 2016), меѓународни документи и стандарди за заштита на децата и заштита на децата кои се движат без придружба и на разделените деца, национална правна и институционална рамка за заштита и остварување на правата на децата без придружба во Република Македонија, увид во начинот и подготвеноста на професионалците да работата и постапуваат со деца без придружба во Република Македонија, препораките и извештаите на меѓународните агенции и организации за заштита на правата на бегалците и мигрантите и заштита на човековите права.

3. Методи и техники на истражувањето

Со цел да се добијат продлабочени информации за политиките за остварување на правата и заштита на децата кои се движат без придружба и на одвоените деца кои се дел од меѓународните миграции во Република Македонија, како и проблемите кои се јавуваат при практична примена на истите, користена е квалитативна анализа. При тоа е направена длабинска анализа на меѓународните политики и стандарди, на легислативата на Европската унија и на националната правна и институционална рамка на Република Македонија за заштита на правата на бегалците, посебно за заштита на правата на децата без придружба. При тоа се применувани нормативен, социолошки и компаративен метод.

Како извор на податоци во истражувањето е користена соодветна научна и стручна литература, правни и политички документи, извештаи на меѓународни организации и агенции и граѓански организации, средства за масовна комуникација (интернет)

За остварување на целите на истражувањето и добивање на соодветни сознанија беа применети следниве техники:

- Анализа на меѓународни политики и инструменти, домашни законодавни документи, извештаи на државни органи и на меѓународни и граѓански организации
- Експертски интервјуа со претставници на државни институции и со претставници на граѓански и меѓународни организации кои се вклучени во процесот на постапување и работа со децата без придружба и на одвоените деца во Република Македонија.

4. Основни хипотези на истражувањето

Во оваа истражување се поставени три основни хипотези:

1. во последниве години како резултат на мигрантските процеси, политиките и легислативата поврзана со заштита на правата и одговорностите на мигрантите се високо на агендата на меѓународните организации и агенции
2. остварување на правата и заштита на децата кои се движат без придружба и на децата одвоени од своите родители или законски старатели зависи од хармонизацијата на националното законодавство со меѓународните стандарди
3. остварување на правата на и заштита на децата кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели зависи од институционалните капацитети и од оспособеноста на професионалците за работа со деца мигранти

5. Методологија на истражување

Со цел добивање на сознанија за начинот и степенот на имплементацијата на националните законските одредби и меѓународните стандарди и политики за заштита на деца без придружба, стекнување увид во улогата и обученоста на професионалците вклучени во системот на заштита на децата без придружба беа направени експертски интервјуа со претставници на државни институции и граѓански и меѓународни организации кои се директно вклучени во процесот на постапување и работа со децата без придружба и на одвоените деца во Република Македонија.

5.1. Примерок на популација - испитаници

Вкупно беа одржани 8 експертски интервјуа со професионалци вклучени во работа со деца без придружба и одвоени деца.

Изборот на лицата кои го сочинуваа примерокот за оваа истражување е направен во однос на нивната вклученост во постапување со деца без придружба – странци.

Во Табела бр.7 се можат да се види од кои институции, меѓународни и невладини организации по колку испитаници учествувале во интервјуто, на која позиција се распоредени и колку долго работата на таа позиција.

Табела бр. 7: Институции/НВО/МО и број на испитаници вклучени во истражувањето

Институти/ НВО/МО	Бр. на испитани лица	Стаж	Позиција
Министерство за труд и социјална политика	1	6 месеци	Социјален работник
Црвен крст на РМ	1	6 месеци	Социјален работник
Македонско здружение на млади правници	1	2 години	Адвокат за азил и мешани миграции
Регионален центар за управување со кризи- Куманово	1	12 години	Раководител на регионалниот центар за управување со кризи- Куманово/Координатор ПТЦ на Табановце
НВО “Отворена Порта’	1	10 години	Социјален работник
Полициска станица на гранична полиција. Полициски станици: Белановце, Пелинце и Сопот	1	30 години	Полицаец
	1	2 години	Раководител на основна организирана единица
	1	4 години	Инспектор - раководител на смена

5.2. Инструменти користени во истражувањето

Прашалниците се направени да дадат одговор на прашања кои се однесуваа на подготвеноста и обуката на професионалците кои работата со децата без придружба, да ја опишат соработката помеѓу различите институции и организации кои се вклучени во процесот на работа со оваа ранлива категорија на деца, да дадат свое видување во обемот на заштитата на оваа категорија на деца и да дадат свое мислење за тоа што треба уште да се направи за подобрување

на заштита и грижата која децата без придружба ја добиваат во Република Македонија на основа на нивни досегашни искуства. Покрај општи прашања, интервјуто опфати и некои специфични прашања за секоја институција и организација, бидејќи помеѓу нив постои делегирање на одговорностите во однос на постапување со децата без придружба.

5.3. Постапка на истражувањето

Време - Експертските интервјуа со претставници од институциите и организациите кои беа идентификувана како дел од постапката за постапување со деца без придружба и одвоени деца, беа спроведени во период од 05.05 2017 до 25.08 2017. Во просек секое интервју траеше по 30 мин. со исклучок на интервјуата со социјалниот работник кој работи во Прифатно-транзитниот центар Табановце и социјалниот работник од мобилниот тим на Црвен крст на Република Македонија кои се распоредени во селата Лојане и Ваксинце.

Место – интервјуата беа спроведени на неколку локации. Едно од интервјуата е одржано во Прифатно-транзитниот центар Табановце. Покрај интервјуто со социјалниот работник кој работи таму, беше овозможено и разгледување на кампот и запознавање со начинот на организацијата и функционирањето на прифаќање и згрижување на бегалците и мигрантите.

Од страна на Црвениот крст на Република Македонија беше овозможено еден ден да се биде дел од нивниот мобилен тим кој патролира во зелениот појас на северната граница на Република Македонија. Интервјуто со членот на овој тим е направено во нивните простории кои се наоѓаат во село Лојане.

Четири интервјуа се направени во Куманово

Два интервјуа се направени во Скопје.

5.4. Резултати од истражувањето

На прашањето дали членовите од тимот кои работат со деца без придружба и со одвоени деца имаат поминато обуки за работа со оваа категорија на мигранти, сите испитаници дадоа потврден одговор. Обуките кои ги имаат поминато се: Конвенцијата за правото на детето, Конвенцијата за статус на бегалец и нејзиниот Протокол, Стандардни оперативни процедури за постапување со непридружувани деца-странци (некои од нив биле дел од тимот кој учествувал во изготвување на овој документ), обуки за запознавање на

правната рамка на Република Македонија за заштита на првата на бегалците. Социјалните работници имаат обуки за пружање на психосоцијална помош на децата без придружба и на разделените деца. Македонското здружение на млади правници има одржано 8 работилници за обука на професионалците кои директно работат со децата без придружба за СОП со непридружувани деца. Вработените во гранична полиција имаат поминато обуки и имаат упатство за постапување со малолетници кои патуваат без придружба на родители или законски старатели, обуки за СОП со непридружувани деца - странци, обуки за СОП за третман за трговија со луѓе и обуки за индикатори за идентификација на жртви на трговија со луѓе.

На прашањето како ја оценувате соработката со државни институции и агенции кои се дел од постапување со децата без придружба - еден од испитаниците одговори дека соработката е на многу ниско ниво. Еден од учесниците одговори дека е потребна проактивна соработка со Единицата за прекуграничен криминал, миграции, странци и реадмисија. Еден од учесниците одговори дека е потребна поголема координација помеѓу институциите. Останатите испитаници одговорија дека соработката е добра.

На прашањето како ја оценувате соработката со меѓународни и граѓански организации сите испитаници одговорија дека соработката е добара и професионална.

На прашањето како ја оценуваат состојбата во однос обемот на заштита која децата без придружба ја добиваат во Република Македонија, испитаниците одговорија дека заштитата е задоволителна во делот кој ги покрива нивните ингеренции. Единствена забелешка беше дадена во однос на капацитетите за сместување на децата без придружба, односно во Визбегово не постои доволна сигурност за сместување на оваа категорија на деца, просториите во кои тие се сместени не се доволно одвоени од возрасните лица сметени таму. Проблемот со Сигурна кука е лоциран во ограниченоста на слобода на движење која малолетниците ја имаат таму.

На прашањето според нив во однос на досегашните искуства што треба да се подобри во однос на заштита на децата без придружба. Како сугестии беа дадени:

- решавање на правниот статус;
- забрзана постапка за одлучување по барање за признавање на азил;
- секогаш кога се донесуваат одлуки кои се однесуваат на деца без придружба да се поаѓа од принципот најдобар интерес на детето, односно да се спроведува СОП со постапување со непридружувани малолетници странци;
- секогаш кога за тоа постојат индикации на децата без придружба да им се даде престој од хуманитарни причини;
- поголема заштита за жртви на трговија со луѓе.

Како негативни забелешки беа дадени:

- децата без придружба кои поднеле барање за признавање на право на азил во Република Македонија, најчесто добиваат решение за признавање на супсидијарна заштита
- во Македонија сеуште не постои доволно ефикасен систем за семејно обединување.

Мобилниот тим на Црвениот крст на Република Македонија е стационаран во село Лојане и го покрива и село Ваксинце, односно точките на северната граница кои се идентификувани како најчесто користени места од страна на бегалците и мигрантите за нелегално минување на границата. Тимот брои 24 члена: лекари, социјален работник, педагог и преведувачи. Задачата на тимот е да им пружи, доколку е потребна и ако самите мигранти се согласат на тоа, прва медицинска помош, да им доделат храна, вода, суви и чисти алишта и обувки. Мобилниот тим во селото Лојане има свој пункт во кој има уреден посебен дел за деца (игротека). Тука мајките со малолетни деца можат да се одморат, да добијат млеко, има место каде можат да се искапат, да ги избаѓаат децата. На децата без придружба кога ќе бидат идентификувани од страна на тимот, им пристапува обучен социјален работник кој го воспоставува првиот контакт со нив. На овие деца им се дава можност да се јават на своите родители, или на други членови на семејството. Како проблем во постапување со оваа група на малолетници се наведува утврдување на возраст. Бидејќи во најголем дел децата кои транзитираат низ Македонија немаат никакви документи за идентификација, проценка за возраста се донесува на основа на даден исказ од страна на детето и од проценка на лицата кои вршат негова идентификација. Се

случува децата без придружба кои се пронајдени од страна на мобилниот тим и упатени на првично згрижување во Транзитно-прифатниот центар Табановце, да не бидат примени таму со образложение дека се постари отколку се преставуваат, односно имаат повеќе од 18 год.

Транзитно-прифатниот центар Табановце кој се наоѓа на северната граница, односно на границата со Србија, има тим од 4 социјални работници кои по потреба се назначуваат како старатели на децата без придружба. Нивното работно време е 24/7. Веднаш по пристигнување на малолетното лице без придружба во центарот, граничната полиција која се грижи за безбедноста на центарот го информира социјалниот работник кој е назначен од страна на МТСП дека е идентификуван малолетник без придружба. Веднаш се изготвува записник за примопредавање и од тој момент социјалниот работник ја презема грижата за малолетното лице. Социјалниот работник добива решение за старател од ЦСР – Куманово кое важи се додека малолетното лице без придружба е згрижено во Центарот Табановце. Веднаш по примопредавањето на малолетното лице без придружба, социјалниот работник-старател ја проценува моменталната психофизичка состојба на малолетното лице и ако му е потребна лекарска или психосоцијална помош го упатува во просториите на другите организации кои се сместени во Центарот и кои можат да ги пружат тие услуги. Откако малолетното лице ќе биде првично прифатено и идентификувано како малолетно лице, социјалниот работник го запознава со организацијата во кампот и кои услуги од кои организации може да ги добие (здравствени услуги, храна, перење алишта, користење на интернет и др.). По давање на првичните информации, социјалниот работник заедно со правниот полномошник од Македонското здружение на млади правници го запознаваат малолетното лице со неговите права и начините на кои тој може да се стекне со право на престој во Република Македонија. За секое поединечно дете без придружба се прави проценка на неговите потреби. За секое дете се пополнува прашалник и се води досие во кое секојдневно се запишуваат активностите кои биле преземени во однос на него. На малолетното дете без придружба старателот му е достапен 24 часа, 7 дена во неделата. Ако малолетното дете искаже намера за поднесување на барање за признавање на право на азил или барање за престој поради хуманитарни причини, детето се проследува во МЦСР во Скопје. Ако детето без придружба изрази желба да излезе од кампот, да отиде во блиската

продавница, тоа му е дозволено но само ако во придружба на социјалниот работник-старател. Во центарот во Табановце децата без придружба се сместени во посебни контејнери. Тие таму остануваат од еден ден до неколку месеци. Додека се сместени во центарот не добиваат никаков документ за идентификација. Тие најчесто самоволно, со сечење на оградите или нивно прескокнување, без знаење на старателот го напуштаат центарот со намера да го продолжат својот пат кон посакуваната дестинација.

Во Центарот не постои посебна просторија за работа со малолетни лица без придружба. Социјалните работници-старатели интервјуата ги спроведуваат во просториите за состаноци.

Во Табановце престојуваат деца без придружба кои не сакаат да поднесат било какво барање за признавање на престој во Република Македонија. По потпишувањето на договорот помеѓу ЕУ и Турција, односно по затварањето на границите, прием во Транзитно-прифатниот центар Табановце е дозволен само да децата без придружба кои ќе бидат пронајдени на територијата на Република Македонија без регулиран статус за престој.

На ден 05.05 2017 во Прифатно транзитниот центар Табановце, беа сместени вкупно 4 малолетници без придружба, од кои еден е на 14 год. возраст а тројца се на 17 годишна возраст. Во центарот до сега не било згрижено дете без придружба од женски пол. Во еден случај на разделено дете, дете кое дало исказ дека патува без придружба на своите родители, но е придружувана од страна на постар брат, поради неможноста да бидат проверени тие информации и поради сомнеж во вистинитоста на исказот дадено од страната на детето и од страната на “братот”, му било доделен старател.

Во центарот се пуштаат сите лица за кои ќе се процени дека се малолетни.

Образование – во центрите во кои се сместени децата без придружба, како и во центрите во кои се сместени децата кои се придружувани од страна на своите родители, без разлика дали се само транзит или подолг период се задржуваат на територијата на Република Македонија од страна на невладиниот сектор во соработка со Министерството за труд и социјална политика и Агенцијата за развој на образование се одржуваат наставни програми за изучување на македонскиот јазик, англискиот јазик, математика и други

наставни содржини. За децата од предучилишна возраст постојат програми за ран детски развој.

Психосоцијален третман – Во центрите каде се сместени мигрантите и барателите на признавање на право на азил, како и во Сигурна кука во која се сместени ранливата категорија на баратели на меѓународна заштита меѓу кои и деца без придружба, невладините организации во соработка со Министерството за труд и социјална политика за корисниците на овие институции им организираат арт терапија.

5.5. Ограниченоста на истражувањето

За потребите на оваа истражување беа направени интервјуа со професионалците кои работат со деца мигранти, посебно со деца без придружба и со разделени деца. За добивање на целосна слика за нивните потреби, за проблемите со кои се соочуваат во текот на патувањето и за проблемите на кои наидуваат во процесот на постапување со нив, од моментот на нивно идентификување до изнаоѓање на трајни решенија за нив, важно е да се слушнат и нивни видување за работите кои ги засегаат. Ограниченоста на оваа истражување произлегува од фактот што не беа направени интервјуа со деца без придружба и со разделени деца.

Препорака за идни научни истражувања кои ќе помогнат во решавање на проблемите со кои се соочуваат децата без придружба и одвоените деца во процесот на добивање на заштита и остварување на нивните права е испитување на ставовите на оваа ранлива категорија на мигранти и бегалци преку спроведувања на интервјуа со нив.

ЗАКЛУЧОК

Иако миграциите како феномен се поврзуваат со раната историја на човековиот род, правна заштита на мигрантите и бегалците започнува на

почетокот на дваесеттиот век кога меѓународната заедница тогаш собрана околу Лигата на народите, ќе се обиде да ги реши проблемите на голем број на руси кои по Октомвриската револуција ќе ја напуштат тогашна Русија и ќе побараат заштита воглавно во Европа. Во 1921 г. Лигата на Народите го именува Нансен за прв “Висок претставник во врска со проблемите на руските бегалци во Европа”. Подоцна кон неговиот мандат ќе бидат приклучени и ерменските бегалци. За овие две групи на бегалци ќе се воведе т.н. Нансева патна исправа која на бегалците ќе им користи како исправа за идентификација со која непречено ќе можат да ги преминуваат меѓународните граници, им давала меѓународна правна заштита и можности за наоѓање на работа надвор од нивната земја на престој (Mesic, 1993:191-192).

Од дваесеттите години на минатиот век кога само на руските и на ерменските бегалци меѓународната заедница им дава можност за меѓународна заштита, до сега се направени големи измени не само во полето на обемот на заштитата која луѓето кои бегаат од прогон можат да ја добијат, туку со донесување на Конвенција за статус на бегалци од 1951 год. и Протоколот за заштита на бегалците од 1967 год. кои претставуваат темел на современото меѓународно право за заштита на бегалците, се избришани географските и временските одредници во дефинирање на поимот бегалец.

Конвенцијата го дефинира “бегалец” (чл.1) како лице кое поради основен страв од прогон поради својата раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група или поради своето политичко убедување не сака или поради страв не може да се врати во земјата на потекло.

И покрај сите напори и чекори кои се преземени од страна на меѓународната заедница и од страна на државите потписнички на меѓународните документи и стандарди, како од аспект на формирање на агенции и организации, така и од аспект на развој на меѓународната и националните правни рамки за заштита на правата и решавање на проблемите со кои во даден историски момент се соочувале групи на луѓе кои бегаат од прогон на кој биле изложени во своите земји, големиот бегалски бран во 2015 год., покажа дека постојат пропусти во националните регулативите и не постои доволна подготвеност на државните институции да се справат со маса бегалци кои секојдневно пристигаа во нивните земји.

На почетокот на мигранската криза, додека сеуште постоеше политичка подготвеност на западноевропските земји, пред се на Германија да им посака добредојде и да им пружи заштита на сите кои ќе успеат да стигнат на нејзина територија, река на бегалци и мигранти преку Турција, Грција, Македонија, Србија, Унгарија, подоцна преку Хрватска, Словенија се обидоа да стигнат до некоја од побогатите земји на Европската унија. Со секојдневно зголемување на бројот на мигрантите кои се движеа низ земјите кои беа само транзит, но и во земјите кои беа нивна крајна дестинација се постави прашањето “Што понатаму?”.

Проблемите беа адресирани не само од страна на меѓународните организации и агенции, туку за нив се расправаше и на ниво на влади, на ниво на Европска унија.

William Lacy Swing ги наведува “препознавањето на влијанието на хуманитарните кризи врз миграциите, спасување на животи, менување на перцепцијата за миграции и интегрирање на миграциите во пост 2015 развојна агенда, како клучни прашања за глобалната миграциски политика во 2015” (Swing, 2015.:5).

Под притисок на големиот прилив на луѓе кои бараат азил во Европската унија, Европската комисија во мај 2015 год. изготви Европска агенда за миграции, а потоа и пакет мерки и акциони планови за нејзино реализирање, а во 2016 год. со цел надминување на нееднаков пристап во начинот на третирање, згрижување, помош и бенефициите кои барателите на меѓународната заштита ги добиваат во земјите членки на унијата, предложи нов сет на законски измени со цел создавање на ефективна, праведна и хумана политика за азил на ниво на Европска унија.

Под притисок на државите членки, на јавноста, но и поради неможноста на контролирање на огромниот број на мигранти и бегалци кои пристигаа на територијата на Европската унија, во 2016 год. Брисел потпиша договор со Турска за враќање на нерегуларните мигранти кои пристигаат на територијата на Грција, назад во Турција. По потпишување на овој договор и затварањето на балканската рута бојот на мигрантите кои се обидуваат да стигнат до западноевропските земји драстично се намали.

И додека владите на државите кои беа дел од мигрантската рута, под закрила на политиките на заштита на националната безбедност и интересите на своите државјани донесуваа политички одлики кои често беа во спротивност со меѓународните акти за заштита на бегалците, меѓународната заедница, агенциите и организациите за заштита на бегалците и заштита на човековите права постојано повикуваа на хуманата и моралната обврска на државите за почитување на конвенциите и декларациите за заштита на бегалците и заштита на човековите права кои владите како нивни потписнички, се должни да ги следат.

Генералната собрание на Обединетите нации во септември 2016 год. едногласно ја усвои “Њујоршката Декларацијата за бегалци и мигранти” (New York Declaration for refugees and Migrants). По повод усвојувањето на декларацијата Генералниот секретар на Обединетите нации Бан Ки-Мун изјави дека тоа значи "повеќе деца ќе можат да одат на училиште, повеќе работници ќе можат да се вработат во странство и дека барањето работа ќе се одвива на легален начин, наместо преку криумчари на луѓе и дека луѓето ќе имаат избор дали ќе се вратат дома по завршување на конфликтот” (Обединети нации, 2016). Во декларацијата се нагласува потребата од почитување на принципите на Повелбата на Обединетите нации, на Универзалната декларација за човекови права и на меѓународното право за бегалци и меѓународното хуманитарно право.

Зголемување на бројот на мигрантите кои бараат меѓународна заштита во последните години доведоа политиките и легислативата поврзани со правата на и одговорностите на мигрантите да се најдат високо на агендата на меѓународните организации и агенции, со што се докажува првата хипотеза поставена во магистерскиот труд.

Во современите миграциски токови се поголема е застапеноста на децата кои во придружба на своите родители или сами, доброволно или под присила ги напуштаат своите домови и се упатуваат кон некои нови дестинации.

Во 2015 г. во Европската унија од 1,260,000 поднесени барање за азил, 365,000 (29%) се деца на возраст под 18 години (ИОМ, 2016).

Она што посебно загрижува е фактот дека меѓу децата кои побарале меѓународна заштита сè повеќе има деца кои патуваат без придружба на своите

родители или законски старатели. Од вкупната бројка на 365,000 деца кои пабарале азил во една од земјите членки на Европската унија околу 90,000 се деца без придружба (ИОМ, 2016).

Децата се најранлива категорија меѓу мигрантите, без разлика дали се движат во придружба на своите родители или законски старатели или пак мигрираат сами. Самиот факт дека го напуштаат родното место, место кои им е познато и се упатуваат на пат кој е непознат претставува траума за нив. Честопати тие се одлучуваат на таков чекор бидејќи тоа е единствен излез од ситуацијата во која до тогаш живееле.

Децата без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели се посебно варијабилна група бидејќи патуваат сами и нема кој да се грижи за нив и да ги штити. На патот од својата земја до посакуваната дестинација постои голема можност да бидат злоупотребувани, експлоатирани економски и сексуално, да станат дел од трговија со луѓе.

Поради тоа на овие деца им треба посебна заштита која мора да ја добијат во секоја земја во која ќе се најдат додека не стигнат на својата цел, а и во земјата во која планираат да останат и да започнат нов живот.

Република Македонија со својата место положба претставува дел од т.н. Балканска рута, која бегалците и мигрантите ја користат како транзит во својот обид да стигнат до некоја од посакуваните дестинации во Западна и Северна Европа.

Во Република Македонија во период од јуни 2015 год. до март 2016 год. (до затварањето на балканската рута) според податоците на Министерството за внатрешни работи, во согласност со постапките утврдени со Законот за азил и привремена заштита биле регистрирани 447,857 бегалци, од кои 18,349 се деца без придружба.

Според Меѓународната организација за миграции на ден 30 јуни 2017 год. имало вкупно 63 мигранти и бегалци кои биле згрижени во Република Македонија (ИОМ, 2017).

Од горенаведените податоци може да се заклучи дека како што се и претпоставуваше мигрантите и бегалците Македонија претежно ја користат како транзитна земја, со краткотрајни задржување во неа.

Република Македонија како потписничка на меѓународни документи, Конвенција на Обединетите нации за статус на бегалци од 1951 год. и Протокол за статус на бегалци од 1967 год., Конвенцијата против мачење и друг вид на сурово, нечовечно или понижувачко постапување од 1984 год, Конвенција за заштита на човекот и основни слободи од 1950 год, Конвенција за права на детето и нејзините два факултативни протоколи: Факултативни протокол за продажба на деца, детска проституција и детска порнографија и Факултативни протокол за учество на децата во вооружените судири, има обврска одредбите од овие меѓународни документи да ги внесе во својата легислатива и да донесе закони и законски акти кои ќе овозможат нивно имплементирање.

Стратешката определба на Република Македонија да стане членка на Европската унија, бара хармонизирање на националното законодавство со легислативата на Европската унија.

Република Македонија, со Устав (Устав на РМ, С.В. бр. 52/1992, чл. 29) “им гарантира право на азил на странците и на лица без државјанство, прогонети заради демократско, политичко уверение и дејствување”, а со Законот за азил и привремена заштита “се уредуваат условите и постапките за добивање и престанок на право на азил на странец или лице без државјанство кој бара признавање право на азил во Република Македонија, како и правата и должностите на барателите и лицата на кои им е признаено право на азил во Република Македонија. Со овој закон се уредуваат и условите според кои Република Македонија може да даде привремена заштита, како и правата и должностите на лицата под привремена заштита” (Закон за азил и привремена заштита ма РМ, С.В. 49/03).

Во Општиот коментар бр.6 на Комитетот за заштита на правата на детето, се вели дека законските обврски по основа на Конвенцијата, се применуваат на секое дете кое се наоѓа на територија на земјата потписничка (чл.12), а законските обврски кои се во врска со децата без придружба и деца разделени од своите родители и законски старатели, се применуваат на сите нивоа на власт: извршна, законодавна и судска (CRC/GC/2005/6, ст.9).

Чл. 22, став 2 од Конвенцијата за правата на детето покрај другото се наведува: “Во случај кога не можат да се најдат родителите нити другите членови на семејството на детето му се пружа еднаква заштита како и на сите други деца

кои постојано или привремено се лишени од семејниот круг од било која причина како што е тоа наведено во оваа Конвенција”.

Со Устав, во Републиката Македонија се гарантира посебна заштита на децата без родители и децата без родителска грижа (чл.40), како и посебана заштита на деца и малолетни лица (чл.42) (Устав на РМ, С.В. бр. 52/1992).

Во Република Македонија децата без придружба - странци согласно националната законска рамка имаат право на старател кој се доделува во најкраток можен рок и кој треба да учествува во текот на сослушувањето на малолетното лице во постапката за добивање на азил, правен советник/полномошник, право на сместување и згрижување, право на семејно обединување (кое според последните измени на Законот за азил и привремена заштита, може да се оствари во Република Македонија по 3 години од добивање статус на азил), право на психосоцијална поддршка, право на пристап до образовните институции, право на здравствена и социјална заштита. При одлучување во текот на целата постапка која се однесува на децата без придружба, треба да се земе во предвид најдобар интерес на детето. При оценка на барање за право на азил на детето, треба да се имаат во предвид посебните облици на прогон кои се специфични за децата. При примена на законските одредби треба да се земат во предвид посебните потреби на ранливите лица, во кои спаѓаат и деца без придружба, кои се утврдуваат по пат на индивидуална проценка. Министерство за внатрешни работи треба да ги преземе сите активности за пронаоѓање на членовите на семејството на детето.

Децата без придружба – странци во Република Македонија во согласност на законските одредби доколку имаат основа за барање за признавање на азил можат да добијат статус на признаен бегалец или статус на лице под супсидијарна заштита. Ако детето без придружба не бара азил, согласно Законот за странци може да добие престој по основа на хуманитарни причини.

Со измените кои беа направени во Законот за азил и привремена заштита во Република Македонија (Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита на РМ, С.В. бр.71/2016.), во текот и како последица на мигрантската криза и политичките договори со земјите долж Балканската рута, во чл. 8 кој се однесува на семејно обединување, се додаде нов став според кој семејното обединување на членовите на потесното семејство на признаен

бегалец или лице под суспсидијарна заштита може да се оствари три години по добивањето на право на азил.

Оваа одредба од измените на Законот за азил и привремена заштита е во спротивност со одредбите од законот каде стои дека најдобар интерес на детето без придружба треба да биде приоритет при одлуките кои се носат за него. Во спротивност е и со меѓународни политики и норми кои ги штитат правата на децата, каде се нагласува потребата во најкраток можен рок да се пронајдат членови на семејството и да се овозможи семејно обединување, како една од најдобрите трајни решенија кои се однесуваат на оваа категорија на деца. И во *Комуникација на Комисијата на Европскиот парламент и совет, Заштита на деца мигранти* ((Европска комисија, ЦОМ(2017) 211), дадена е препорака постапката за барање и спојување на семејство треба да започне веднаш по откривањето на децата мигранти,

Оваа констатација се совпаѓа со реакциите кои стигнаа од страна на Народниот правобранител на Република Македонија и други Невладини организации кои веднаш реагираа на оваа владина одлука, која беше донесена по потпишувањето на договорот помеѓу шефовите на полициските служби во земјите од Балканската рута и Словенија и Австрија за заедничко профилирање на мигранти, односно според тогашната политичка одлука семејно обединување не е причина за добивање на статус на бегалец.

При анализа на законските одредби и на политиките за бегалците кои се креирани пред мигранската криза, но и во текот и по кризата, онаа што може да се забележи е дека сите политики кои се однесуваат на деца без придружба во доменот на изнаоѓање на трајни решенија за нив, нема предложено добри решенија за останување на овие деца во Република Македонија. Во Стандардните Оперативни процедури за постапување со непридружувани деца странци, донесена од страна на Вадата во 2015 год., во делот каде се опишани постапките за семејно обединување, не постои опис на постапка на кој начин таквото обединување би се случило во Република Македонија. Во Нацрт-Стратегијата за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027, (иако во СОП за непридружувани малолетници, во делот локална интеграција е ставена можност за сместување во згрижувачко семејство и во мал групен дом) предложена од Министерството за труд и социјална политика, не се

предвидени алтернативни начини на сместување на децата без придружба, како на пример домување во мал групен дом, во згрижувачко семејство или можност за посвојување (кој се презема во краен случај кога не можат да се пронајдат родителите или другите членови на семејството). Сите наведени облици на згрижување се многу поблиску до семејна средина која е од круцијална важност за правилен раст и развој на децата, отколку сместување во колективни институции кои се наменети за баратели на азил.

И покрај заложбите кои се направени од страна на македонските влади за хармонизирање на националната легислатива со меѓународните стандарди и норми и со легислативата на Европската унија која ги штити правата на бегалците, по последниот бегалски бран можат да се забележат некои недоречености и пропусти во самите одредби од законите и во начинот на нивна имплементација.

Доусогласување на македонското законодавство со законодавството на Европската унија, а се однесува на заштита на децата без придружба и на разделени деца може да се направи во:

- **чл. 8 од Законот за азил и привремена заштита** кој се однесува на семејно обединување “на членовите на потесното семејство на признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита на нивно барање, ќе им се признае право на азил. За членови на потесното семејство се сметаат брачниот другар, доколку бракот бил склучен пред доаѓањето во Република Македонија и малолетни деца кои не се во брак, како и родители на малолетни деца доколку малолетните деца се стекнале со право на азил” , со **Директивата на Советот за правото на семејно спојување** (Директива 2003/86/ЕЦ, С.В. на ЕУ L-251, чл.10-3, ст.16) која за децата бегалци кои се без придружба, предвидува можност за влез и престој во државата членка на неговата родбина од прв степен во директна линија, поради спојување со семејство. Покрај роднини од прв степен поради семејно обединување земјите членки можат да **дозволат и влез на законскиот старател или било кој друг член на семејството, кога малолетното лице без придружба нема роднини од прв степен во директна линија или ако таква родбина не може да се најде**. Новите измени да

бидат - да се додадат браќа и сестри – кои можат да бидат полнолетни. Како член на потесното семејство треба да се стави и законски старател ако старателството настанало пред пристигнување на малолетното лице без придружба на територијата на Република Македонија. Овие дополнувања на членот од Законот, на децата без придружба им дава можност тие да можат да остварат семејно обединување со други членови на семејството, во случај кога не можат да се најдат нивните родители или ако нема родители.

- **Законот за социјална заштита на РМ во чл. 32** за децата без родители и родителска грижа предвидува сместување во загрижувачки семејства. Да се направат измени на овој дел од законот односно да се додадат и деца без придружба-странци како можни корисници на оваа услуга од социјална заштита со што би направило усогласување со **чл. 31 од Ревидираната Директивата за квалификација** (Директива 2011/95/ЕУ, С.В. на ЕУ L-180), која се однесува на малолетните лица без придружба и во која се наведува дека овие лица, треба да бидат сместени кај повозрасни роднини, или во **згрижувачко** семејство, или во центрите или други сместувачки објекти кои се предвидени за малолетници.
- За децата кои патуваа одделени од своите родители, но се во придружба на други роднини, или постари лица, би можела да се примени одредбата од **Ревидираната Даблинската Регулатива** (Регулатива на ЕУ, 640/2013, С.В. на ЕУ L 180) во која во преамбулата се нагласува дека кога барањето за азил го поднесува малолетник без придружба, како задолжителен критериум при разгледување на истото треба да се земе во предвид постоење на членови на негово семејство во некоја од земјите членки, кои можат да преземат грижа за него. **Но при одредување на тие роднински врски треба да се одредат критериуми со кои истите можат да бидат докажани, да се направи процена дали членот на семејството кој е идентификуван како таков, може да се грижи за малолетното дете.** Во македонското законодавство не се споменуваат одредби или начини за утврдување на роднинската врска помеѓу детето и возрасното лице кое го прати. Во некои од

земјите од Европската унија понекогаш се применуваат генетски тестови, но поради тоа што оваа постапка е скапа, се применува многу ретко. Во извештајот на Агенцијата за фундаментални права на Европска унија (ФРА) даден во “Тековна миграциска состојба во Европската унијата: одвоени/разделени деца (ФРА, 2016) се наведува дека земјите членки за заштита на одвоените деца треба да ги користат истите национални правни механизми со кои се штитат правата на децата кои се без родителска грижа, кога како нивен старател е назначен некој член од семејството. Оваа препорака би можела да се применува и во Република Македонија, но пред тоа треба да се направи листа на критериуми и начини како би се докажала роднинската врска, во случај кога не постојат валидни документи која ја докажуваат истата, и да се одреди, дали кога и под кои услови на децата кои се одвоени им се доделува старател од страна на државата.

- Во членот 22-а – малолетни лица од **Законот за азил и привремена заштита** поимот “облици на прогонување специфични за децата” да се замени со присилно регрутирање (деца војници), генитално сакатење, малолетни бракови и др. Овој предлог произлегува од фактот дека во договорот кој е потпишан од страна на шефовите на полицијата на Македонија, Србија, Хрватска, Словенија и Австрија во кој се одредени заеднички индикатори за профилирање на мигрантите и бегалците, покрај семејно обединување, и присилно регрутирање се наведува како недоволна причина за добивање на азил.

Предложените измени имаат за цел да ја прошират законската рамка за заштита на правата на децата кои се движат без придружба и на децата одвоени од своите родители или законски старатели бидејќи остварување на нивните правата зависи од хармонизацијата на националното законодавство со меѓународните стандарди и норми со што ја потврдуваме и втората хипотеза поставена во магистерската.

Заштита на правата на деца без придружба и на одвоените деца зависи од почитување на меѓународните договори и стандарди кои се потпишани и ратификувани од страна на Владата на Република Македонија и од усогласувањето на националната легислатива со правото на Европската унија.

Но сепак самите прописи, регулативи, закони и стандарди не се доволен гарант дека децата без придружба ќе ја добијат пропишаната заштита. За целосно остварување на нивните права потребна е институционална подготвеност на државните институции за пружање на услуги кои се во склад со потребите кои ги имаат оваа ранлива категорија на баратели на меѓународна заштита, доволен капацитет за прием и нивно згрижување, подготвеноста и обученоста на професионалците кои директно работат со нив да ги препознаат нивните посебни потреби, како и воспоставување на систем на меѓу-секторска и меѓу-агенциска соработка, бидејќи само на тој начин децата без придружба можат да ја добијат потребната помош и заштита.

Теренските истражувањата и анализите кои се направени за докажување на третата хипотеза поставена во магистерскиот труд “остварување на правата и заштита на децата кои се движат без придружба и деца одвоени од своите родители или законски старатели зависи од институционалните капацитети и од оспособеноста на професионалците за работа со деца мигранти”, покажаа дека, сите професионалци со кои беа направени интервјуа имаат поминато обуки за Стандардни оперативни процедури за постапување со непридружувани деца – странци, како еден од најважните документи усвоени од страна на Владата на Република Македонија во кој се опишани постапките и актерите кои се вклучени во постапување со оваа група на мигранти. Покрај СОП со непредрижувани деца – странци, испитаниците имаат поминато обуки за Конвенцијата за правото на детето, Конвенцијата за статус на бегалец и нејзиниот Протокол, обуки за запознавање на правната рамка на Република Македонија за заштита на првата на бегалците. Социјалните работници имаат обуки за пружање на психосоцијална помош на децата без придружба и на разделените деца. Од оваа може да се констатира, дека во последните години професионалците кои работат со деца без придружба и со одвоени деца ги имаат поминато потребните за работа со нив.

Во доменот на згрижување и прифаќање на деца без придружба Министерството за труд и социјална политика во соработка со невладиниот сектор во 2016 год. има отворено “Сигурна кука” за сместување на ранлива категорија мигранти, меѓу кои спаѓаат и децата без придружба. Сигурна кука е со капацитет од 25-30 легла. Според последниот извештај на ИОМ од 30 јуни

2017 во неа биле сместени 7 лица. Во Прифатниот центар за баратели на азил “Визбегово”, кој е со капацитет од 150 легла, постојат посебни простории за сместување на деца без придружба. Во Транзитно-прифатниот центар Табановце, кој е со капацитет од 1,100 лица, децата без придружба додека престојуваат во него се сместени во посебни контејнери. Од анализата на бројот на расположиви легла и моменталниот број на деца без придружба кои се наоѓаат на територијата на Република Македонија може да констатираме дека во моментот, односно ако продолжи трендот на користење на територијата на Македонија само како транзит за мигрантите, има доволно капацитет за првично и краткотрајно згрижување и прифаќање на децата без придружба.

Во однос на соработката помеѓу институциите, организациите и актерите кои се вклучени во постапување со деца без придружба, соработка со невладиниот сектор и меѓународните организации е оценета како добра. Дел од испитаниците изјавија дека соработката со државните институции треба да биде подобрена.

Децата без придружба кои се сместени во Транзитниот – прифатниот центар Табановце, добиваат старател веднаш по нивно пристигнување во центарот. Старателот им е на располагање 24h/7 дена во неделата.

Децата мигранти, како и децата без придружба кои се сместени во некој од сместувачките капацитети во Република Македонија имаат пристап до образовни содржини кои се одржуваат во самите центри и добиваат психосоцијална терапија организирана од страна на невладиниот сектор. Децата без придружба имаат пристап и до здравствена нега, ако за тоа постои потреба.

Од горе изнесените резултати може да се констатира дека првичното згрижување на децата без придружба е на задоволително ниво, со почитување на минималните стандарди за згрижување на оваа категорија на деца мигранти, пропишана од страна на меѓународната заедница и Европската легислатива.

Како препораки се предвидуваат:

- **Транзитно – прифатниот центар Табановце** – да се одреди посебен дел каде ќе бидат сместени ризичните категории на бегалци, односно децата без придружба и самохрани мајки со малолетни деца. Делот да биде ограден и во него покрај контејнери за сместување, да

има тоалет и тушеви кои ќе бидат користени само од страна на оваа категорија на мигранти и бегалци. Во тој дел да биде забранет влез на останатите мигранти сместени во Центарот. Со ваков начин на организирање на Центарот ќе се намали можноста децата без придружба да бидат сексуално вознемирувани и злоставувани. Во Транзитно-прифатниот центар да се одреди една посебна просторија во која социјалните работници ќе можат да работат со децата без придружба.

- **Државните институции** - нивната работа да биде потранспарентна и да постои подобра координација со други актери вклучени во пружање на заштита и остварување на права на децата без придружба и на одвоените деца.
- **Професионалците** кои се вклучени во првичната идентификација на децата без придружба да добијат обуки за одредување на возраст кај децата. Оваа препорака произлегува од фактот дека дел од децата без придружба не ја добиле потребната заштита само затоа што не биле идентификувани како малолетни лица.
- Да се воспостави прекугранична соработка со Република Србија и Република Грција за поефикасна размена на информации за децата без придружба кои самоволно ги напуштаат прифатните центри и се обидуваат по нелегален пат да стигнат до посакуваната дестинација. На тој начин би се овозможил поефикасна начин за нивно следење и би се намалила можноста да станат дел од трговија со луѓе.
- Децата кои патуваат придружувани од страна на возрасна личност која не е нивен родител, се изложени на поголеми можности да станат дел од трговија со луѓе и да бидат сексуално и психофизички злоставувани. Поради тоа, важно е да се воспостави механизам на следење на оваа група на деца. Потребно е и да се одредат индикатори за проценка на семејната врска помеѓу детето и личноста која го придружува.
- Да се продолжи со праксата за доделување на старател на разделени деца. Децата кои патуваат без придружба на своите родители, често се придружувани од друга возрасна личност. Поради неможноста секогаш да се провери веродостојноста на исказите дадени од страна на детето и личноста која го прати, одредување на старател претставува

важна алатка во заштита на децата од евентуални сексуални и други
водови на насилство.

ЛИТЕРАТУРА

Committee on the Right of the Children, General Comment No.6, Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, Committee on the Right of the Children, 2005;

Council Directive 2003/86/EC *on the right to family reunification*, Official Journal of the European Union L – 251

Council Directive 2003/9/EC, laying down minimum standards for the reception of asylum seekers), Official Journal of the European Union L 31

Council Directive 2004/81/EC *on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities*, Official Journal of the European Union L 261

Council Directive 2004/83/EC, on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (Qualification Directive), Official Journal of the European Union L 304

Council Directive 2005/85/EC, on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Official Journal of the European Union L 326

Council of Europe (2017), New report on protecting refugee children from sexual abuse reveals problems in data collection, identification of victims and their protection, Press release - DC026(2017), Directorate of Communications

Council of the European Communities, Commission of the European Communities (1992), Treaty of European Union signed in Maastricht, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Council Regulation (EC) no. 2725/2000, concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Official Journal of the European Union L 316

Council Regulation (EC) no. 343/2003, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the member States by a third-country national, Official Journal of the European Union L 50

Demjanović, I. i Momičević, L. (2004) “Pravni položaj izbeglica”, *Pravnik* 38 2 (79): 55-84, Zagreb

Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Official Journal of the European Union L-348

Directive 2011/36/EU of the European Parliament and the Council on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, Official Journal of the European Union L – 101

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), Journal of the European Union L 337

Directive 2013/32/EU of the European Parliament and the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), Official Journal of the European Union L 180

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and the Council, laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), Journal of the European Union L 180

European Commission (2010), *Action Plan on Unaccompanied Minors (2010 – 2014)*, COM (2010) 213

European Commission (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, a European Agenda on Migration, COM (2015) 240 final: Brussels

European Commission (2016), Completing the reform of the Common European Asylum System: towards an efficient, fair and humane asylum policy, Press release: Brussels

European Commission (2016), The EU and the Refugees Crisis, посетено на интернет страна на ден 03.02.2017.
<http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/en/>

European Commission (2016), Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, COM(2016) 467 final 2016/0224 (COD)

European Commission (2016), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person] , for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), COM(2016) 272 final, 2016/0132 (COD)

European Commission (2017), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The protection of children in migration, COM (2017) 211 final

European Council (2009), *Multi-annual programme 2010-2014 regarding the area of freedom, security and justice (Stockholm programme)*, Official Journal of the European Union C 115/1

European Migration Network (2014), *Asylum and Migration Glossary 3.0*, a tool for better comparability produced by the European Migration Network

European Migration Network (2015), *Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway*, European Migration Network, Synthesis Report for the EMN, Focussed Study 2014

European Parliament (2013), *The situation of unaccompanied minors in the EU*, 2012/2263(INI)) (2016/C 093/26), Official Journal of the European Union C 93/165

European Union (2000), *Charter of Fundamental right of the European Union*, Official Journal of the European Union C 326/391

European Union (2012), Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 326

European Union (2015), A European Agenda on Migration, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 13.5.2015 COM (2015) 240 final.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2016), Current Migration Situation in the EU: separated children, Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights, 2016 Printed by the Publications Office

European Union, 2010, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union C 83

Eurostat (2017), Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data (rounded), Eurostat, посетено на 04.02.2017 на интернет страна: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

Eurostat (2017), Asylum applicants considered to be unaccompanied minors by citizenship, age and sex Annual data (rounded): Eurostat, посетено на 28. 02.2017. на интернет страната на Еуростат, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Evropska Komisija (2014), *Zajednički europski sustav azila*, Luxembourg, Ured za publikacije Europske unije

Heads of Police Services of the Republic of Austria, the Republic of Slovenia, the Republic of Croatia, the Republic of Serbia and the Macedonia (2016), Join Statement of the Heads of Police Services: Zagreb

ICRC (2006), Statutes of the International Red Cross and Red Crescent movement

International Refugee Organization (1946), Constitution of the International Refugee Organization

International Summit (2016), EU-Turkey statement, Press Release 144/16 18/03/2016

Intonational Organization for Migration (1951), Constitution of the International Organization of Migration

Intonational Organization for Migration (2015), Global Migration Trends 2015

Intonational Organization for Migration (2016), Global migration data analysis center, *Children and unsafe migration in Europe: Data and policy, understanding the evidence base*, ISSN 2415-1653|Issue No.5, September 2016: IOM

International Organization for Migration (2017), Migration Flows – Europe, Transit Routes: IOM

International Organization for Migration (2017), Mixed Migration Flows in the Mediterranean, Compilation of Available and Information, Reporting Period 12 Jan. - 08 Feb. 2017: IOM

International Organization for Migration (2017), Mixed Migration flows in the Mediterranean, Compilation of available data and information, April 2017:IOM

Jeager, G. (2001) "On the history of the international protection of refugees", Article, *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No.843.

Lana Radovanović, KataRina Kosmina (2016), Izbeglička kriza - Evropski udar na ljudska prava, Danas, 05.03.2016, посетено на 14.02.2017 на интернет страна http://www.danas.rs/dodaci/nedelja/izbeglicka_kriza_evropski_udar_na_ljudska_prava.26.html?news_id=317082

Lanzarote Committee (2017), (Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse), Special report: *Protecting children affected by the refugee crisis from sexual exploitation and sexual abuse*, T-ES(2016)17_en final

Lapaš D. (2008) Medjunarodnopravna zaštita izbeglica, Zagreb: Hrvatski pravni centar

League of Nations (1924), *Geneva Declaration of the Rights of the Child*

League of Nations (1928), Arrangement of 30 June 1928 relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees, Treaty Series, Vol. LXXXIX, No. 2005

League of Nations (1933) Convention of 28 October, 1933 relating International Status of Refugees, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663

Mesić, M. (1993) "Medjunarodno izbjegličko parvo – od uspona do krize", *Migracijske teme* 9 2: 191-203, Zagreb: Filizofski fakultet.

OAU (1969), Convention Governing the Special Aspects of Refugee Problems in Africa, Adopted by the Assembly of Heads of State and Government. CAB/LEG/24.3. It entered into force on 20 June 1974.

Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification), Official Journal of the European Union L 77

Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and the Council, establishing a European Asylum Support Office, Official Journal of the European Union L 132

Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and the Council, on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), Journal of the European Union L 180

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and the Council, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), Journal of the European Union L 180

Sallinen, H. (2013) International Advocates of Refugees, The Refugee Policy of the League Nations and the International Labour Organization in the 1920s and 1930s, , Helsinki: Publications of the Department of Political and Economic Studies 10 (2013) Political History

Save the Children (2013), *Why children matter*, Background Paper, The UN High Level Dialogue on Migration and Development 2013, Geneva: Save the Children

Save the Children, UNHCR (2004), *Statement of the good practice*, Third Edition, Programme Separated Children in Europe: Save the Children, UNHCR

Schneider J, Engler M. (2015), Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen "Flight and Asylum as a Europeanized Policy Area: Achievements and Harmonization Goals"

Swing, W. (2015) “Outlook on global migration policy challenges in 2015”, *Migration Policy Practice*, Vol. IV, Number 5, December 2014–January 2015

UNHCR (1993), Policy on Refugee Children: UNHCR

UNHCR (1997), Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, Geneva: UNHCR

UNHCR (2005) *An Introduction to International Protection, Protecting persons of concern to UNHCR, Self-study model 1*, Geneva: UNHCR

UNHCR (2015), The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the former Yugoslav Republic of Macedonia: UNHCR

UNHCR (2016) Global trends forced displacement in 2015: UNHCR

UNHCR (2016), Europe’s Refugee Situation Update#33: UNHCR

UNHCR (2016), Regional Refugee and Migration Plan for Europe, January – December 2017, UNHCR

UNHCR, (1946), Resolution adopted on the reports of the third committee, 62(I). Refugees and Displaced Persons, Constitution of the International Refugee Organization, and agreement on interim measures to be taken in respect of Refugees and Displaced Person, 1946

UNICEF (2016), “*Danger every step of the way*”, a harrowing journey to Europe for refugee and migrant children, Children alert: UNICEF

United Nations (1948), The Universal Declaration of Human Rights, General Assembly Resolution 217A

United Nations (1949), Refugees and stateless person, General Assembly Resolution 319 (IV)

United Nations (1950), The Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, General Assembly, Annex to Resolution 428 (V)

United Nations (1951), Convention relating to the Status of Refugees,

United Nations (1959), *Declaration of the Right of the Child*, General Assembly, Resolution 1386(XIV) of 20 November 1959

United Nations (1966), *International Covenant on Civil and Political Rights*, General Assembly Resolution 2200 A/XXI

United Nations (1966), *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, General Assembly Resolution 2200 A/XXI

United Nations (1967), Protocol relating to the Status of Refugees

United Nations (1989), *Convention on the Rights of the Children*, General Assembly Resolution 44/25

United Nations (2016), New York Declaration for Refugees and Migrants, General Assembly Resolution 71/1

United Nations (2016), Press Release - New York Declaration for Refugees and Migrants adopted by all Member States at historic UN Summit

Влада на Република Македонија (2012) Предлог - Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита

Влада на Република Македонија, Министерство за труд и социјална политика (2017), Нацрт-Стратегија за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027

Влада на Република Македонија, Министерство за труд и социјална политика (2017), Национален Акциски план за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027 (нацрт)

Закон за азил и привремена заштита, Службен весник на РМ, бр.49/2003

Закон за азил и привремена заштита, Службен весник на РМ, бр.54/20213

Закон за гранична контрола, Службен весник на РМ бр.171/2010

Закон за изменување и дополнување на законот за азил и привремена заштита, Службен весник на РМ, бр.66/2007

Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита, Службен весник на РМ, бр. 146/2009

Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита Службен весник на РМ, бр. 166/2012

Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита Службен весник на РМ, бр. 101/2015

Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита Службен весник на РМ, бр. 71 од 11.04.2016

Закон за основно образование, Службен весник на РМ бр. 103/08

Закон за семејство, Службен весник на РМ, бр.80/92, бр.9/96, бр.38/2004, бр.33/2006, бр.84/2008, бр.67/10, бр.156/10, бр.39/12, бр.44/12 и бр.38/14)

Закон за странци, Службен весник на РМ, бр.35/2006

Зборник радова Правног факултета у Нишу (Број 71, Година LIV), Раичевић Н. (2015) “Изградња заједничког европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната”

Консолидиран текст на Законот за социјална заштита, Службен весник на РМ бр.79/09, 36/11, 51/11, 166/12, 15/13,79/13, 164/13,187/13, 38/14, 44/14, 116/14, 180/14, 33/15, 72/15, 104/15, 150/15)

Народен правобранител на РМ, Невладина организација Македонско здружение на млади правници, Невладина организација Отворена порта – Ла страда Невладина организација Легис и Хелсиншки комитет на човекови права на РМ, (2016), Иницијатива за измена на Законот за азил и привремена заштита Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција (2015), Стандардни оперативни процедури за постапување со непридружувани деца – странци

Оксфам, Отворена порта, Македонско здружение на млади правници, Атина (2016), Затворени граници

Правилник за начинот на извршување на гранични проверки и граничен надзор, Службен весник на РМ бр.75/2012

Правилник за странци, Службен весник на РМ, бр. 27/2008

Правилникот на куќен ред на прифатниот центар за странци, Службен весник на РМ, бр.6/2007

УНИЦЕФ (2011), *Права детета у меѓународним документима*, Београд: Заштитник граѓана, Повереник за заштиту равноправности

Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ бр. 52/1992

Филозофски Факултет (2016), Ревизија за социјална работа, ISSN 1857-6052, Скопје: Универзитет “Св. Кирил и Методиј”, Филозофски факултет – Скопје

В 92 (2017), Маџари: Љекајте "овде" или назад у Србију, 09.03.2017, посетено на 10.03. 2017 на интернет страна:

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2017&mm=03&dd=09&nav_category=78&nav_id=1238216

Дневник (2017), Табановце се наполни со малолетни мигранти вратени од Србија, 03.04.2017, посетено на 03.04.2017 на интернет страна:

<http://www.dnevnik.mk/?ItemID=532C9CC3DB761645AEBC3B2CA9A18441>

<http://data.unhcr.org/mediterranean/>

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>

<http://migration.iom.int/europe>

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html

<http://www.iom.int/iom-history>

<http://www.keeptalkinggreece.com/2016/04/05/greeces-new-legislation-for-asylum-seekers-summary-in-eng/>

<http://www.savethechildren.org.uk/about-us/history>

<http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ef14/refugees-displaced-persons.html>

<http://www.unhcr.org/where-we-work.html>,

<https://www.amnesty.org/en/what-we-do/people-on-the-move/>

<https://www.unicef.org/>

<http://www.mvr.gov.mk/vest/1195>