УНИВЕРЗИТЕТ „СВ.КИРИЛ И МЕТОДИЈ”
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ-СКОПЈЕ
ИНСТИТУТ ЗА СОЦИЈАЛНА РАБОТА И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА
МАЈКА ТЕРЕЗА

Социјална интеграција на признаен бегалец и лица под супсидијарна заштита

-Магистерски труд-

МЕНТОР
Проф. д-р Сунчица Димитријоска

КАНДИДАТ
Емилија Димитријоска

Ноември , 2014
С к о п ј е

Овој труд го посветувам на

мојата мајка Мирјана и мојата сестра Билјана

СОДРЖИНА

ВОВЕД ____ 4

1. СТАТУСОТ НА БЕГАЛЦИТЕ ВО МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО__11

1.1Конвенционалниот статус на бегалците ____ 11

1.2 Женевска конвенција ____15

1.3Протокол од 1967 година кој се однесува на статусот на бегалците ____ 20

1.4 Бегалците во другите интернационални договори ____ 21

2.Институции за меѓународна заштита на бегалците____ 21

2.1.1УНХЦР ____22

2.1.2 Ставот на УНХЦР кон бегалците и други лица____24

2.1.3 Големината на УНХЦР и негово функционирање ____ 25

2.2 Други меѓународни организации кои го регулираа статусот на бегалците____ 26

3. СТАТУСОТ НА БЕГАЛЦИТЕ ВО ЕУ И ЗАШТИТА НА БЕГАЛЦИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА АЗИЛОТ ____ 29

3.1 Европската Унија и заштитата на бегалците ____29

3.2 Статусот на бегалците во Македонија и светот ____ 33

3.2.1 Статусот на бегалците во светот____ 33

3.3 Статусот на бегалците во Македонија____ 37

3.4 Азилот и законодавството поврзано со азилот____ 39

4.СОЦИЈАЛНАТА ИНТЕГРАЦИЈА И СУПСИДИЈАРНАТА ЗАШТИТА____ 47

4.1 Дефинирање на социјалната интеграција на признаен бегалец и на лица под супсидијарна заштита ____ 47

4.1 Дефинирање на социјалната интеграција на признаен бегалец и на лица под супсидијарна заштита ______ 47

4.1.1 Правни аспекти на социјалната интеграција на бегалците ___51
4.1.2 Политиката на интеграција во ЕУ и Македонија ______ 53
4.2 Права на бегалците поврзани со социјалната интеграција со посебен осврт на работните права______ 59
4.3 Услуги и мерки во социјалната заштита ______ 70

Истражувачки дел______ 75
1. Предмет на истражувањето ______ 75
2. Цели на истражувањето ______76
3. Хипотези______ 76
4 Методологија на истражувањето______ 78
5. Анализа на законските одредби за социјална интеграција____ 80
Заклучок ______ 99
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА ______ 104

ВОВЕД

Војната како мошне сложена општествена појава со својот драматичен тек и тешките последици што со себе неминовно ги носи по луѓето и материјалните вредности што тие со векови ги создавале, отсекогаш претставувала предмет на посебно интересирање на најславните умови во сите изминати епохи. Секој од нив се обидувал од свој аспект да ја опсервира појавата и врз база на тие сознанија произлегле низа дефиниции и видувања за војната. Но и покрај постоењето на голем број определувања за војната, низ историјата, а и денес, егзистираат одделни дефиниции за кои може да се каже дека се главно прифатени од поширокиот круг на проучувачи и теоретичари на војната.Конфликтот е состојба на обично отворен и објавен вооружен и антагонистички конфликт меѓу политичките единици, како што се државите или нациите, или помеѓу ривалските политички фракции на иста држава или нација.[1] Конфликтот обично се карактеризира со интенционално насилство на страна на големите тела на индивидуи кои се експресно организирани и тренирани да учествуваат во таквото насилство.Конфликтот меѓу нациите или државите може да биде водена за да седобие одвојуваање, да се добие одредена територија или напредок, да се добие признавање на одредено право или цел, како и за да се достигне елиминирање или некондиционално предавање на непријателот.

Во модерна смисла на зборот, конфликтот претставува конфликт меѓу политички групи кои ги инволвираат непријателство на одредено време и магнитуда .Вооружените конфликти на моќните држави со примитивни народи обично се нарекуваат пацификации, воени експедиции или истражувања; со малите држави, тие се викаат интервенции или репресалии; и со внатрешните групи, бунтови.

[1] Митко Котовчевски, Извори на загрозување на мирот и на националната безбедност, Балкански центар за мир, Скопје, 1999, стр.45

Мотивите кои ги насочувале народите државите и другите организирани општествени групи во водење меѓународни војни биле мошне различни во одделни периоди на историскиот развиток на човековото општество, но сепак еден мотив постојано бил присутен и секогаш доминантен, а тоа е економскиот интерес.

Многумина ја поддржуваат и тезата дека проблемот на конфликтот и мирот е во рацете на лидерите кои се најодговорни за меѓународната политика и за политиката на својата земја. Исто така како иницијатори на конфликт често се јавуваат и психолошки нестабилни поединци во чии раце е власта, а кои се избрани врз основа на моментни одлуки на електоратот, политички манипулации и слично.

Овие накусо се главните сегменти на толкувањата врзани за човековата природа како основен извор на доброто и злото, односно како причина за насилство и конфликт. Иако постојат значајни разлики, дури и многу битни, во определувањето на поимот Конфликт, сепак во најопшта смисла под истиот се подразбира конфликт под нивото на светски судир. Притоа, војната како еден вид на вооружен судир, често има и свои последици, посебно последици кои се однесуваат на статусот на населението во завојуваните области. Така, обично се среќаваат две групи на население кои поради воените услови ги напуштиле своите живеалишта од различни причини: бегалци и раселени лица. Сите луѓе се еднакви во поглед на уживање на своите права. Сите луѓе имаат право слободно да живеат и самостојно да ја креираат својата иднина.

Концептот на развој на интеграционата политика за лицата под супсидијарна заштита и признаен бегалец, треба да овозможи мерки од страна на државата, со кои ќе се овозможи истите да станат дел од економскиот, социјалниот живот во општеството, каде треба да се има во предвид и почитувањето на културните и социјалните разлики, човековите права. Прашањата на миграција и бегалци сѐ уште се доживуваат како особено предизвикувачки. Затоа, државите вообичаено реагираат на овој предизвик преку разработување на политики на интеграција, како и стратегии на интегрирање, кои би ги направиле политиките спроведливи. Интеграцијата на новодојденци во општество е динамичен и двонасочен процес, кој бара напори

од страна на сите коишто се вклучени во овој процес. Тоа бара постоење на подготвеност од страна на имигрантите, да го прифатат општеството домаќин, без да се откажат од сопствениот културен идентитет, како и подготвеноста од страна на заедниците домаќини и јавните институции, да ги примат новодојденци во општество, и да ги задоволат потребите на разновидна група на луѓе. Концептот на развој на интеграциона политика за имигрантите, треба да овозможи мерки од страна на државата, со кои ќе им се овозможи на имигрантите да станат одговорен дел од економскиот, социјалниот и политичкиот живот во општеството, во кое се дојдени. Воедно, треба да биде земено во предвид и респектирањето на културните и социјалните разлики, како и човековите права и човечкото достоинство.Промоцијата на фундаменталните права, недискриминацијата и еднаквите можности за сите, се клуч за еден успешен интеграционен процес.

Меѓународното хуманитарно право, како една од своите цели ја има зацртано и заштитата на бегалците и привремено раселените лица како посебна категорија на лица. Тоа има утврдено посебна меѓународно-правна рамка за заштита на овие лица која го регулира и нивниот статус.

Интеграционата политика, согласно со препораките на Европската унија, може да се дефинира како динамичен долготраен и континуиран процес на прилагодување на имигрантите на земјата домаќин.

Право на социјална заштита има лице барател на право на азил, лице со статус на признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита, под услови и на начин утврдени со закон.[2]

Во понатамошниот текст ќе направиме **<u>краток опис</u>** на се она што се содржи во главите од овој труд, односно во кратки црти ќе споменеме за што ќе стане збор во секоја глава.

Во првата глава од овој труд ќе стане збор за статусот на бегаците во меѓународното право, односно ќе го споменеме Конвенционалниот статус на бегалците, Протоколот од 1967 година, Институциите за меѓународна заштита на бегалците.

- Во делот на **Конвенционалиот статус на бегалците** ќе го дефинираме поимот бегалец така што како бегаец може да се дефинира лице кое се наоѓа надвор од било која земја на неговата национална припадност или

[2] Закон за социјална заштита, "Службен весник на РМ", бр.79 од 24 јуни 2009 година

во случај лицето да нема националност, надвор од било која земја во која таквото лице престојува и кое не е во можност или не сака да се врати во неа или не сака да се потпре на заштитата на таа земја поради прогон на сметка на раса, религија, националност, членство во одредена општествена група или политичко мислење.

- **Протоколот од 1967 година** бил усвоен од страна на Економскиот и Социјалниот совет на Обединетите нации Генералното собрание побарало од Генералниот секретар Протоколот да се дистрибуира до државите со можност да пристапат кој истиот. Државните потписнички од овој Протокол се обврзуваат дека ќе соработуваат со канцеларијата на Високиот комесар за бегалци на Обединетите нации и особено ќе му ја олеснат неговата должност за надзор над примената на одредбите на овој Протокол.
- Во делот на **Институции за меѓународна заштита на бегалците** ќе ги споменеме:
  - **Канцеларијата на високиот комесаријат за бегалци на Обединетите Нации (УНХЦР) е** основана 14.12.1950 година , и е агенција под надлежност на Обединетите Нации со мандат за заштита и подршка на бегалците на барање на владите или на самите ОН и помага во нивна ресоцијализација и интеграција или сместување во друга замја.Нивните канцеларии се во Женева и Швајцарија. Има мандат да води и координира меѓународни акции за заштита и решавање на проблемите на бегалците низ целиот свет. Нејзина главна цел е да ги заштити и да обезбеди почитување на правата на бегалците. Таа се стреми да обезбеди секој да може да побара азил и да најде безбедност во друга земја, со опција доброволно да се врати во сопствената земја, да се интегрира или да се пресели во друга земја.
  - **Фондот за деца при Обединетите Нации (УНИЦЕФ)** Седиштето на УНИЦЕФ се наоѓа во Њујорк, и тој обезбедува долгорочна хуманитарна и развојна помош на децата и мајките од земјите во развој. УНИЦЕФ е доброволно финансирана агенција, која се потпира на донации од владите и приватните донатори. Неговите програми ги потенцираат развојните услуги што го унапредуваат здравјето на децата.

Во втората глава од овој труд ќе зборуваме за статусот на бегалците во ЕУ и заштита на бегалците во Република Македонија со посебен осврт на азилот, односно ќе ги објасниме Заштитата на бегалците, Статусот на бегалците во светот и Република Македонија и постапките и критериумите за определување на статус на бегалец.

- Во делот на **Статусот на бегалците во Светот** ќе ги споменеме земјите: Шведска, Швајцарија и Велика Британија.

Шведска – Во оваа земја привремен престој дозволува до три месеци. Дозволата за престој може да се поништи доколку странецот не се издржува на чесен начин. Правото на азил во Шведска се регулира во согласност со решенијата од Конвенцијата за бегалците.

Велика Британија - Во оваа земја се управува со обичајното , односно со преседентно право, во областа на имиграцијата и донесува пишани правила и прописи. Во 1990 година стапува во сила Законот за влегување и престој на странци. Правото на азил во Велика Британија се регулира во согласност со Конвенцијата за бегалци од 1951 година.

Швајцарија – Оваа земја постојано го ажурира своето законодавство за престој и населување на странци. Секој странец мора во рок од три месеци да пријави дека пристигнал во полицијата за странци за да го регулира својот престој.

Статусот на бегалците во Република Македонија - Република Македонија на 18.01.1994 година ја превзема Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година и Протоколот за статусот на бегалците од 1967 година. Република Македонија е една од земјите која им гарантира право на азил на странец и на лице без државјанство. Како први чекори во рамките на заштитата на бегалците во Република Македонија се сметаат оние од 1999 година, кога се формираше посебно Одделение за азил и илегална имиграција. Во Март 1999 година Владата на Република Македонија донесе одлука на сите бегалци да им се обезбеди статус на привремено хуманитарно згрижени лица. Во 2003 година е донесен Закон за азил и привремена заштита. Со овој Закон се предвидени три вида на меѓународна заштита и тоа: Признаен бегалец, Лица под хуманитарна заштита и Привремена заштита.

Во третата глава вниманието ќе го насочиме кон Социјалната интеграција и суспцидијарната заштита, односно ќе ја дефинираме социјалната интеграција на признаен бегалец и лица под супсидијарна заштита,анализа на правните аспекти на социјалната интеграција на бегалците, анализа на правата на бегалците поврзани со социјалната интеграција и услуги и мреки во социјалната заштита.

Социјалната интеграција претставува прилагодување на бегалците кај условите за живеење на земјата домаќин и признавање на бегалците од страна на земјата каде што престојуваат, и истата им овозможува да ги остварат правата и да превземаат одговорност како рамноправни членови на општеството.

Права на бегалците поврзани со социјалната интеграција- Права кои што можат да ги остварат признаен бегалец и лица под супсидијарна заштита се:

- Право на користење на станбен простор под закуп – домување
- Право на здравствена заштита
- Образование и обука
- Вработување и обуки за стручно усовршување

Услуги и мерки во социјалната заштита- Услуги и мерки кои што можат да ги остварат признен бегалец и лица под супсидијарна заштита се:

- Социјална заштита
- Социјална превенција
- Вон-институционална заштита
- Институционална заштита – Во рамки на институционалната заштита спаѓаат :
    - Право на социјална парична помош
    - Право на еднократна парична помош
    - Право на постојана парична помош
    - Паричен надоместок за помош и нега
    - Условен паричен надоместок

Во четвртата глава ќе стане збор за предмет и цел на истражувањето, хипотези, методологија на истражувањето и анализа на законските одредби за социјална интеграција.

Предмет на истражувањето – Како предмет на истражување ќе се земат лицата со статус на признаен бегалец и лицата под супсидијарна заштита . **Лице со статус на признаен бегалец** е странец за кој по испитување по неговото барање е утврдено дека ги исполнува условите определени со Закон. Лице под супсидијарна заштита е странец кој не се квалификува како признаен бегалец, а на кој Република Македонија ќе признае право на азил и ќе дозволи да остане во рамките на нејзината територија. Статус на супсидијарна заштита подразбира признавање од страна на државата членка, на државјанин од трета земја или лице без државјанство, како лице кое се квалификува за супсидијарна заштита.

Цел на истражувањето - Целта на истражувањето е социјалната интеграција на признаените бегалци и лицата под супсидијарна заштита.

Хипотези – Истражувањето ќе биде со две хипотези и тоа:

- Се претпоставува дека социјалната интеграција на признаен бегалец и лица бегалци зависи од хармонизацијата на националното со меѓународното.

- Се претпоставува дека социјалната интеграција зависи од нивото на остварени права и услуги.

Методологија на истражувањето – Во делот на методологијата на истражувањето преку табеларен приказ ќе прикажеме бројот на лица кои што оствариле право од областа на Социјалната заштита.

Анализа на законските одредби за социјална интеграција на признаен бегалец и лица под супсидијарна заштита - Во делот на анализа на законските одредби подетално ќе ги објасниме законските одредби на бегалците и тоа :

- Закон за странци
- Закон за азил и привремена заштита
- Закон за државјанство
- Закон за социјална заштита
- Закон за семејство
- Закон за заштита на децата
- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност
- Закон за основно образование
- Закон за средно образование.

1. СТАТУСОТ НА БЕГАЛЦИТЕ ВО МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО

1.1 Конвенционалниот статус на бегалците

Ако за многу војни во минатото би можело да се каже дека нивната содржина главно била вооружената борба или дека вооружената борба била доволна за конструирање на поимот војна, за современите војни тоа не е доволно. Војната треба да се сфати како мошне комплексна појава во која се испреплетуваат насилството, разумот и политичката волја, при што таа повеќекратно ја менува својата природа, во секој конкретен случај. Имено, умерените политички сили на војната, неа ја ограничуваат во поглед на насилството, димензиите и областите на нејзиното ширење. И спротивно, политиката е таа што го преобразува лицето на војната, речиси до крајни граници, како во поглед на ангажирањето на силите и средствата, така и во однос на манифестирањето на насилството. Меѓутоа, вооружената борба во секој случај е битна содржина на војната, по која што војната всушност се разликува од другите општествени судири, и нејзиното успешно водење не може да се замисли без комплексно вклучување на сите субјекти на даденото општество како и на сите потенцијали и извори на сила. Тоталноста на војната се изразува со масовното вклучување во војната на целокупното население, со сите добра и богатства на земјата, додека нејзиниот интензитет се изразува во максималното интензивирање на судирот на политички, идеолошки и економски план.

За да се разбере суштината на војните потребна е проширена теоретска елаборација и на нејзините цели. Целите на најголем број војни водени во историјата главно биле мотивирани од некои економски и политички причини, не земајќи ги во предвид т.н. верски војни. Денес, за разлика од порано, многу од тие цели може да се сметаат за неприфатливи, па дури и за непримерени, при што главно ги имаме предвид непосредно економските причини. Кога се говори за целта на воениот поход и политиката со која е проследен, конкретните војни се движат и варираат помеѓу две крајности. Првата крајност

е кога военото напрегање и динамизмот одат до крајни граници во намерата да се остварат радикални решенија по пат на конечна пресметка во битката и другата крајност, која повеќе личи на одмерување на силите, во која конечната пресметка се заменува со концентрација и маневр на силите, а борбата на живот и смрт и отстапува место на потребата за завземање и држење на некоја позиција.

И двете димензии на војната, радикалната и ограничената, многу ретко се наоѓаат во чиста форма токму поради тоа што ниеден судир не се решава во еден миг, ниту пак може однапред да се предвиди можноста ограничените акции да се претворат во крвава пресметка. Сепак основниот закон на борбата, кој влијае врз сите одлуки, се манифестира во настојувањето противникот да се разоружи и да се спречи таквата ситуација. Стратегијата е таа која при максималното напрегање на силите ги проценува мерките на секоја стратегиска замисла и го утврдува однесувањето што води кон целта, а тоа го определува и чинот на војната во својата целокупност. Од друга страна, може јасно да се забележи дека она што го определила политиката во војна е надредено над стратегијата и честопати при изготвувањето на политичката спогодба го сопира военото напрегање пред, во текот и по војната.

Како бегалец[3] може да се дефинира било кое лице кое се наоѓа надвор од било која земја на неговата национална припадност, или во случај лицето да нема националност, надвор од било која земја во која таквото лице престојува, и кое не е во можност или не сака да се врати во неа, или не сака да се потпре на заштитата на таа земја поради прогон или добро основан стран на прогон на сметка на раса, религија, националност, членство во одредена општествена група, или политичко мислење. Разликата помеѓу бегалец и емигрант е дека имигрантот има право на избор да емигрира во друга земја, за разлика од бегалецот кој е изнесен од својата татковина и не може да се врати безбедно во неа.[4]

---

[3] ccrweb.ca/en/glossary
[4] www.diffen.com/difference/Immigrant_vs_Refugee

Внатрешно раселено лице[5] е лице или група на лица кои се присилени да заминат од своите живеалишта и домови, како резултат на или за да ги избегнат ефектите на вооружените конфликти, ситуации на генерализирано насилство, кршење на човековите права или природните или човечките катастрофи, и кои не ја имаат преминато внатрешно признаената државна граница. Трите основни карактеристики на државата се населението, територијата и границите. Овде не интересира само населението и тоа неговата поврзаност со државата. За да ја дознаеме поврзаноста помеѓу државата и лицата кои што живеат во неа, потребно е да знаеме многу фактори и институти кои штои влијаат на таа поврзаност. Еден таков институт е државјанството кој што представува многу значаен феномен како за државите, така и за меѓународната заедница воопшто. Државјанството кај нас е регулирано како со Меѓународното приватно право така и со национален закон Законот за државјанство донесен од страна на Собранието на Република Македонија во 1992 година.

За да дојдеме до поимот за државјанство потребно е прво да ја знаеме неговата правна природа. Има група на автори кои што сметаат дека државјанството е договор помеѓу поединецот и државата, и тоа адхензионен договор, каде што условите ги диктира државата а поединецот само волево ги прифаќа, меѓутоа оваа сфаќање не е издржано и е побиемо од страна на Маркс. Има уште едно сфаќање кое што тврди дека државјанството е политичка и духовна врска помеѓу поединецот и државата, меѓутоа и оваа сфаќање не е издржано затоа што се смета дека поимите политичка и духовна се неодредени. Па така на крај група на автори сметаат дека државјанството е правна и политичка врска помеѓу поединецот и државата, [6]од која што врска произлегуваат права и обврски за самиот поединец.

Тоа е правна врска затоа што е уредено со едностран акт-Устав и закон. Во законот се наведени условите за добивање и губење на државјанството, последиците од престанокот на државјанството и друго. Концептот на државјанството, теоретски, го изразува *стремежот на нацијата* да ги

---

[5] www.aidmacedonia.org.mk/finalmk/.../broshura.htm

[6] Доминик Шнапер Заедница на граѓани, Слово, Скопје 2003, стр. 43

трансцедира посебните припадности на граѓаните: биолошките, историските, социјалните, религиозните или културните; и да го дефинира самиот граѓанин како апстрактна индивидуа, без посебна, исклучива идентификација и без посебна квалификација за сите конктретни определувања. Сместувајќи ги сите останати наведени (и ненаведени) хипотетички идентитети и социјални врски на идивидуата во приватната сфера, државјанството останува како единствено јавно „средство“ за формулирање на политичкиот идентитет, кој притоа е универзализиран и унифициран и во својата форма, и во својата апликација. Вака поедноставен, целиот концепт звучи сосем коректно, но не смее да се занемари тоа што државјанството има повеќе правна отколку политичка природа и многу повеќе формално отколку суштинско значење при градењето, односно негувањето на националниот идентитет.

Државјанството како правна категорија претставува збир од правни норми со кои се регулираат државјанските односи. Државјанството како правен однос претставува однос од јавно – правен карактер помеѓу физичо лице и определна држава, врз основа на кој лицето има определени обврски и во исто време формално – правно му се достапни сите граѓански, политички и економскосоцијални права, независно од тоа дали се наоѓа во државата или во странство. Државјанството претставува релативно трајна правна врска помеѓу лицето и државата. Во минатото разликите во правната положба на државјаните и странците беа огромни. Странецот во туѓа држава немал речиси никакви права. Денес состојбите се изменети така што и странците уживаат речиси целосна заштита на личната и имотната сигурност, додека во поглед на политичките права, и натаму постојат ограничувања за странците. Определувањето на начините и условите за стекнување на државјанството е во исклучителна компетиција на највисокиот законодавен орган на државата за државјанството на која станува збор. Одредена разлика мора да се направи помеѓу бегалскиот статус од една страна, односно фактот дека одредената индивидуа е бегалец и статусот на бегалец односно правниот статус на бегалците во дадена земја, во рамките на интернационалното и националното право.

Првиот договор кој се однесувал на правниот статус на бегалците бил потпишан во Женева на 30 јуни 1928 година. Тој се однесувал иницијално на идентитетот и патните документи, административниот и личниот статус на бегалците, но исто така препорачувал и исклучоци од реципроцитет и цаутио јудицатум солви, од присилниот труд. Важен чекор бил превземен на 28 Октомври 1955 година со усвојувањето, во Женева, на Конвенцијата која се однесува на интернационалниот статус на бегалците.[7] Оваа Конвенција била усмерена кон Руско ерменските бегалци. Таа се однесува и на статусот на самите бегалци и им го овозможува влезот до судовите под истите услови. Бегалецот е примарно странец, односно незаштитен странец. Поради тоа и се јавува потребата од интернационална заштита и конвенционалниот статус.

1.2 *Женевската Конвенција од 1951 година*

Најголемиот интернационален документ и инструмент кој е поврзан со правниот статус на бегалците е несомнено Конвенцијата од 1951 година, која е наречена и Магна Карта за бегалците. Оваа Конвенција е усвоена во Женева по одлука на Генералното Собрание на ОН. Предлогот бил поднесен од ад хок Комитетот за бегалци и апатриди назначен од Економскиот и социјалниот совет во август 1949 година. Иако вклучува временска линија и опционална географска лимитација, Конвенцијата е средство кое се користи како универзално оружје. Преамбулата на конвенцијата се однесува на Универзалната Декларација за човекови права, ја изразува желбата за разгледување и консолидирање на претходните интернационални договори и проширување на спектарот и заштитата од претходните документи, го признава товарот на азилот за одредени земји и ја истакнува потребата од интернационална кооперација, ја изразува желбата дека проблемот со бегалците треба да биде признаен како проблем од општествена и хуманитарна природа и не треба да стане причина за тензии помеѓу земјите.

[7] J^5/ Ibid., Vol. CLIX, No. 5665.

Таа во себе ги содржи и следните делови:[8]

- Го дефинира поимот на бегалец;
- Го потврдува принципот на недискриминација, слобода на религија, право на здружување и слободен влез во судовите и слобода на движењето;
- обезбедува исклучоци од правниот реципроцитет, од исклучителните мерки против националностите на државата на потекло иако тој го има задржано своето потекло;
- конвенцијата препишува и дека персоналниот статус на бегалците треба да биде одреден со законот на земјата на неговиот домицил или престој и ги потврдува правата кои претходно биле дадени и поврзани со персоналниот статус;
- определува и бројни економски и социјални права, и ги рангира нивните права на скоро исто и пожелно ниво во споредба со правата на државјаните;
- Поставува правила во однос на административната помош, идентификува документи и патни исправи;
- Договорните страни треба да ги олеснат асимилацијата и натурализацијата на бегалците;
- Обезбедува и бројни членови за специфични теми за државните интереси на земјата која обезбедувала азил.

Конвенцијата од 1951 година треба да се толкува "со добра волја во согласност со обичните значења за да се посвети на условите на договорот во нивниот контекст и во светлината на нејзиниот предмет и цел. "[9]

Конвенцијата наведува дека контекстот ја вклучува, меѓу другото, преамбулата, како извор на предметот и целта на на инструментот.

Обично, значењето на елементите од член 1 често тргнуваат од текстот и треба соодветно да се припишат. Освен предметот и целта на Конвенцијата од 1951 година, потребно е да го протолкува и значењето на термините, па во

[8] Женевска Конвенција од 1951 година

[9] Чл. 31 (1), Vienna Convention on the Law of Treaties, донесена во Vienna 23 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331, (1969) 8 I.L.M. 679.

тој контекст преамбулата обезбедува важна насока. Внимателното читање на преамбулата води до заклучок дека предметот и целта на инструментот е да се обезбеди заштита на одредени права на бегалците, да се поттикне меѓународната соработка во тој поглед, вклучително и преку УНХЦР, и да се спречи проблемот со бегалците да станува причина за тензии меѓу државите. Преамбулата содржи силен јазик за човековите права. Првиот став се однесува на афирмација на меѓународната заедница врз принципот дека човечките суштества ги уживаат основните права и слободи, како што се оние утврдени во Универзалната Декларација за човекови права, без дискриминација. Вториот став се сеќава на Обединетите нации и изразува "длабока" загриженост за бегалците и нивните напори за да се осигураат бегалците во најшироко можно остварување на нивните основни права и слободи.

Овие принципи наведувајќи ја целта на изготвувачите да се вклучат вредности за човековите права во идентификација и третман на бегалците, а со тоа обезбедуваат корисни насоки за толкувањето, во хармонија со Виенската Договорна Конвенција, на одредбите од Конвенцијата од 1951 година.

Бегалците се подложни на меѓународна заштита токму поради нивните човекови права кои се под закана. На најосновната заштита на која имаат право бегалците е заштита против протерување на територија во која животот на бегалците или слободата би била загрозена. Невраќањето е загарантирано, меѓу другото, преку Член 33 од Конвенцијата.[10]

Начелата на човековите права, треба да го информираат толкувањето на дефиницијата на која се должи таа заштита.

Всушност, природната комплементарност меѓу заштита на бегалците и меѓународниот систем за заштита на човековите права е изразена и елаборирана во бројните УНХЦР документи и заклучоци на Извршниот Комитет.[11] Во европски контекст, меѓусебната поврзаност на човековите права и принципи и меѓународната заштита на бегалците одамна е призната во работата на Советот на Европа во Привремениот Комитет на експерти за

[10] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, April 2001, available at: http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html [accessed 11 October 2013]

[11] High Commissioner's Note on International Protection for 1998 (A/AC.96/898) as well as Executive Committee Conclusions No. 80(e) (i), 81(h), 82(d)(vi), and 85(f) through (m)

правните аспекти на Територијалниот азил, бегалците и апатридите и Комитетот на Министри.

Клучот за карактеризација на една личност како бегалец е ризикот од прогон од причини утврдени во Конвенцијата.[12] Во одредувањето на статусот на бегалец, прашањата од товарот и стандардот на докажување кои ќе се појават, како што и го прави поврзани прашањето за оценување на кредибилитетот на поединецот.

Во согласност со општите начела на правото на докажување, товарот на докажување лежи на лицето кое го дава тврдењето - во случај на бегалците, врз барателот на азил. Овој товар се испушта преку обезбедување вистинита сметка на релевантни факти, така што, врз основа на фактите, правилна одлука може да се постигне.

На барателот на азил, исто така, мора да му се обезбеди соодветна можност да ги претстави доказите кои треба да го поддржат неговото или нејзиното тврдење. Меѓутоа, поради особено ранливата состојба на барателите на азил и бегалците, одговорноста за утврдување и оценување на доказите се дели, исто така, од страна на одлучувачот. Во контекст на исклучување и престанок, одлучуваат властите кои ја потврдуваат применливоста на овие клаузули, па затоа обврска е на нив да се утврдат причините кои го оправдуваат исклучувањето или престанокот.

Постои посебна меѓународна правна рамка дизајнирана да одговори на проблемите со кои се соочуваат лицата кои немаат правна врска на државјанство во која било држава, и затоа се апатриди.[13] Лицата без државјанство, исто така, може да биде бидат предмет на Конвенција од 1951 година и да бидат означени како бегалци на иста основа како и сите други, или може да станат бегалци, на пример, во случаите кога нивниот недостиг на државјанство привлекува врз нив тешка дискриминација во однос од прогон. Во подобноста на практика на државите, чести значењето на државјанството е она што означува националност или етничко потекло.[14] Во сегашниот контекст, каде конфликтот на етничка основа е заеднички, оваа основа има големо

[12] Handbook, paragraph 37; Guy S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law (2d ed.) Clarendon Press, Oxford, 1996 at 41.

[13] Carol Batchelor, Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status (1998) 10 I.J.R.L. 156

[14] Goodwin-Gill, The Refugee in International Law (2d ed) at section 4.2.3 (p. 45)

значење. Припадноста на одредена социјална група е можеби основа со најмалку јасност. Различни толкувања биле дадени на фразата во различни јурисдикции.

Една интерпретација ја нагласува перцепцијата на гонител и / или други во рамките на релевантните општества, фокусирајќи се на некои карактеристични особини, дејност, верување, интерес или цел.[15]

Друг пристап во широка употреба смета дека карактеристиките според кои се идентификуваат ваквите групи се оние кои се или вродени или историски и затоа не може да бидат променети, или оние кои, покрај тоа што е можно да се променат, не треба да се бара да се променат, бидејќи тие се толку тесно поврзани со идентитетот на лицето и / или се израз на основните човекови права. Примери на првиот вид на карактеристики може да биде полот, сексуалната ориентација и наследството. Примери на вториот вид може да биде членството во синдикална организација или професија како новинар или критичар.

И статусот на бегалец и статусот на супсидијарна заштита се однесуваат на лица на кои им е потребна меѓународна заштита што потпаѓа под мандатот на УНХЦР. Иако овие статуси се правно разграничени, престанокот на супсидијарната заштита може корисно да се раководи од истите принципи применливи и на престанокот на стаусот на бегалец. Оттука, според позитивните правни принципи и стандарди, лице кое е признаено како бегалец може да го загуби статусот на бегалец, па, по аналогија, и корисник на супсидијарна заштита може да го загуби статусот на супсидијарна заштита, само доколку се исполнети определени услови.

До престанок на статусот на бегалец согласно Конвенцијата од 1951 година, и, по аналогија, на статусот на супсидијарна заштита, може да дојде врз основа на престанување, поништување или отповикување. Секоја од овие категории треба да се разграничи од другите, зашто тие се однесуваат на одделни правни и концептуални рамки.

Престанувањето– опфаќа завршување на статусот на бегалец согласно Член 1 од Конвенцијата од 1951 година, кое се применува кога меѓународната

[15] U.S. Board of Immigration Appeals, Matter of Acosta, 1 March 1985, 19 I & N Dec. 221, and In re Kasinga, 13 June 1996, Interim Decision 3278, reported in (1997) I.J.R.L. – Special Issue, 213-234

заштита веќе не е неопходна или оправдана, било поради фундаментална промена во состојбата што претежнува во земјата на потекло или поради определени доброволни постапки на односниот поединец, имено доброволно повторно се ставил под заштитата на својата земја на потекло.[16]

Член 33 став 2 на Конвенцијата од 1951 година пропишува исклучок од обврската за non-refoulement во две ситуации: (1) кога постои “основано сомнение да се смета [бегалецот] како опасност за безбедноста на земјата во која е”, и, (2) каде бегалецот “осуден со правосилна пресуда за особено сериозно кривично дело, претставува опасност за заедницата на таа земја”. Фокусот на овој поднесок е врз првиот од овие два исклучоци. За да се применува исклучокот поради “безбедноста на земјата” мора да постои индивидуализиран наод дека бегалецот претставува сегашна или идна опасност за земјата-домаќин.[17]

1.3 *Протокол од 1967 година кој се однесува на статусот на бегалците*

Потеклото на Протоколот од 1967 година во врска со статусот на бегалците, кој рефлектира признавање од страна на УНХЦР и земјите-членки на Извршниот комитет дека имало разлики помеѓу универзалноста, и неограничениот УНХЦР Статут и обемот на Конвенцијата од 1951 година, беа сосема различни од оние на вторите. Наместо на меѓународна конференција под покровителство на Обединетите нации, прашања се поставени на колоквиум на некои тринаесет правни експерти кои се состанаа во Bellagio, Италија, од 21-28 Април 1965 годинаа состанокот не се залагаат за комплетна ревизија на Конвенцијата од 1951 година, но одлучиле наместо тоа за протокол со кој државите членки ќе се согласат да се применуваат соодветните одредби од Конвенцијата, но без да мора да станат страна во тој договор. Овој пристап беше одобрен од страна на УНХЦР Извршниот комитет и на нацрт- протокол беше доставен до Економско-социјалниот совет за пренос на Генералното собрание.

[16] UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Statement on the "Ceased Circumstances" Clause of the EC Qualification Directive, август 2008, на: http://www.unhcr.org/refworld/docid/48a2f0782.html

[17] U.N. doc. A/CONF.2/SR.16, at 8 (23 ноември 1951).

Протоколот е често нарекуван " дополнување " на Конвенцијата од 1951 година, но всушност, и како што е наведено погоре, не постои такво нешто.

1.4 *Бегалците во другите интернационални договори*

Зголемениот број на билатерални и мултилатерални договори кои се склучиле создале проблем кој се однесува на правниот статус на бегалците од многу причини:

- Новите договори можеле да се справуваат со теми за кои немало одредени членови во Конвенцијата и Протоколот и кои не биле разгледувани во времето на склучување на Конвенцијата,
- Билатералните, но и мултилатералните договори се склучувани како бенефиција на договорните странки.

Политиката на Европската комисија е примарно заснована врз член 2, алинеја 4, од Спогодбата за основање на Европската унија (TEU), како и, член 63, на Европскиот Устав (ЕС), кои востановуваат надлежност на ЕУ во областите на азил, имиграција и контрола на надворешните граници.

Поглавјето кое се однесува на “Основните права на Европската унија“ ги дава основите за развој на концептот на граѓанско општество, гарантирајќи ги основните права и обврски на имигрантите, кои тие би ги остварувале постепено со текот на нивниот континуиран престој во новото општество, при што тие би ги остварувале своите права идентично како и домашното население. Советот на Европа донел анидискриминаторски мерки[18], кои биле усвоени во текот на 2000 година, со цел да ја ефектуира политиката на благонаклоност кон мигрантите и нивно интегрирање во општеството. Донесените акти нема да овозможат само подобар пристап до пазарот на труд на имигрантите, туку нивно целосно учество во социјалниот и културниот живот во новото општество.

Во Хашката програма од ноември 2004 година, беа дефинирани стратешките цели на кохерентната интеграциона политика на ЕУ, и тоа:

[18] Директива на Советот 2000/43/ЕС, од 29 јуни 2000 година, за имплементирање на принципите за нееднаков третман помеѓу лицата, без оглед на нивното расно и етничко потекло Директива на Советот 2000/78/ЕС, од 27 ноември 2000 година, за воспоставување на еднаков третман, при вработување и ангажирање.

"максимизирање на позитивното влијание на мигрантите врз нашето општество и економија" и "превенирање од изолација и социјална исклученост на имигрантската заедница".

Во поглед на прашањето на азилот, декларираната цел на Европската Унија е да создаде Заеднички европски систем за азил (CEAS). Заклучоците од Тампере утврдуваат дека Заедничкиот Европски Систем за Азил, треба да опфати и заеднички услови за прием на баратели на азил. Активностите, кои имаат за цел воспоставување на CEAS, се однесуваат на прашања на техничката соработка помеѓу земјите членки на ЕУ во рамките на системот, како и изработка на заедничка постапка за барањата за азил.

Политиката на Европската Унија во оваа област, е насочена кон заеднички европски пристап, во поглед на третманот на теми, кои се однесуваат на различни аспекти на справување со миграцијата и социјалната интеграција на имигранти.

2. Институции за меѓународна заштита на бегалците

2.1.1 УНХЦР - Обединетите нации на Високиот комесаријат за бегалци

Одлуката за основање на УНХЦР е објавена на 1 јануари 1951 година. Главната причина била обезбедување на потребната правна заштита на бегалците. Статутот на УНХЦР бил финално усвоен како Анекс на една од резолуциите на ОН на 14 декември 1950 година. Државите кои сеуште се опоравувале од Втората Светска Војна барале да се осигура дека тие ќе имаат силна и ефективна организација која ќе се грижи за нивните интереси за заштита на бегалците во земјите во кои немаат право на азил. УНХЦР била исто така одговорна за помагање на владите за наоѓање на перманентно решение за бегалците.

ОН агенцијата за бегалци се појави во почетокот на Втората светска војна да им помогне на Европејците раселени од тој конфликт. Оптимистички, Канцеларијата на високиот комесар на ОН за бегалци е основана на 14 декември, 1950 година од страна на Генералното собрание на ОН со тригодишен мандат да ја заврши својата работа и потоа ја расформира.

Следната година, на 28 јули, со Конвенцијата на Обединетите нации за статусот на бегалците се воспостави законската основа за помагање на бегалците и основниот статут според кој се води работата на УНХЦР - беше усвоен. Во 1954 година, новата организација ја доби Нобеловата награда за мир за нејзиниот преседан во работата во помагање на бегалците од Европа. Нејзиниот мандат, тукушто беше продолжен до крајот на деценијата. Обединетите нации на Високиот комесаријат за бегалци согласно неговиот статут, го исполнува својот мандат преку “промовирање на склучувањето и ратификацијата на меѓународни конвенции за заштита на бегалците, надзор над нивната примена и предлагање на амандмани кон нив.”[19]

На почетокот на 21 век, УНХЦР учествувала во помагање во големите бегалски кризи во Африка, како што се оние во Демократска Република Конго и Сомалија, и Азија, особено на 30 –годишниот проблем со авганистански бегалци. Во исто време, од УНХЦР е побарано да ја користат својата експертиза за да, исто така, им се помогне на многу внатрешно раселени лица од конфликтот. Помалку видливо, таа ја прошири својата улога во помагање на лицата без државјанство, во голема мера игнорирана група која брои милиони луѓе во опасност да бидат одбиени во примената на основните права, бидејќи тие немаат никакво државјанство. Почетниот мандат на УНХЦР[20] како што рековме и погоре, бил лимитиран на тригодишна програма за помагање на останатите бегалци од Втората светска војна. Сепак, проблемот со дислоцирањето не само што не успеал да исчезне, туку станал широкоразвиен светски феномен. Во Декември 2003 година, Генералното собрание на ОН ја укинало одредбата со која организацијата морала да го обновува својот мандат. Статутот на оваа организација бил во форма на нацрт виртуелно симултано со Конвенцијата од 1951 година, и како резултат на клучните интернационални правни инструменти, и организацијата била дизајнирана за мониторинг и била посебно добро синхронизирана. УНХЦР, согласно неговиот статут, го исполнува својот мандат преку “промовирање на склучувањето и

---

[19] Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Бегалци, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628

[20] http://www.unhcr.org/ - 27k -

ратификацијата на меѓународни конвенции за заштита на бегалците, надзор над нивната примена и предлагање на амандмани кон нив.”[21]

2.1.2 Ставот на УНХЦР кон бегалците и другите дислоцирани лица

УНХЦР има константни напори, долж државите, за објаснување, разјаснување и градење на постоечко тело на интернационално право кое е базирано на Конвенцијата од 1951 година. Таа има лансирано серија на иницијативи кои се насочени кон зајакнување на Конвенцијата и охрабрување на барањето на перманентно и безбедно решение за светските бегалци и раселени лица.

Во 2001 година, најзначајната глобална бегалска конференција усвои декларација реафирмирајќи ја определбата на земјите потписнички на Конвенцијата од 1951. Преку процесот на глобалните консултации, УНХЦР даде сет од цели наречени агенда за заштита кои се конституирани за да служат како водич на владите и хуманитарните организации во нивниот напор за зајакнување на светската бегалска заштита. Низ годините, агенцијата има превземено и други одговорности за бројни други групи кои се слични на бегалците, но сепак не можат да бидат сместени во оваа група на луѓе. Денес УНХЦР игра голема улога во земјите каде што раселувањето се случува, или поради субстанцијалното инволвирање во помагањето на враќањето на бегалците во нивните домови, или бидејќи се зголемени неговите активности.

УНХЦР може најдобро да обезбеди правна ефективна заштита ако основните потреби на лицата, како засолниште, храна, вода, санитарна и здравствена грижа, исто така не се обезбедени. Агенцијата затоа координира обезбедување и доставување на таквите предмети, обезбедува или помага во опремувањето на индивидуалните кампови или системи на кампови, и дизајнира посебни програми за жени и деца и постари лица. Едукацијата е главен приоритет.

[21] Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Бегалци, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628

2.1.3 *Големината на УНХЦР и неговото функционирање*

УНХЦР има за цел да ги предводи и координира меѓународните активности чија цел е заштита на бегалците и решавање на нивните проблеми ширум светот. *Неговата основна цел е заштита на правата и добросостојбата на бегалците.* Настојува да го обезбеди правото на секој поединец да побара азил и да најде безбедно прибежиште во друга држава, со опција да се врати во својата земја доброволно, да се интегрира во локалната заедница или да се пресели во трета земја. Отвори канцеларија во Скопје на барање на Владата на Македонија, со цел да помогне во справувањето со приливот на бегалци од Босна. Во 1993 година беше потпишан договор за соработка. Има програма во Република Македонија, со која настојува[22]:

- да ја поддржи Владата и другите национални актери во обезбедувањето меѓународна заштита за бегалците и барателите на азил, во согласност со меѓународните стандарди;

- да се обезбеди грижа и поддршка за бегалците и барателите на азил во Македонија, во очекување на спроведувањето на соодветни трајни решенија за истите;

- Да ги намали и евентуално да ги елиминира ситуациите на бездржавност, согласно меѓународните стандарди.

Интензивно е вклучен во развојот на правна и институционална рамка за азил и прифаќање во Република Македонија, која ги задоволува меѓународните и европските стандарди во поглед на реформа на регулативата, градење на капацитетите и институциите и развивање на регионалната соработка.

Помошта вклучува месечен фонд за храна, засолниште и комуналии, гориво за огрев во текот на зимските месеци, како и здравствени и комунални услуги, главно за жените и децата бегалци и особено ранливите групи. Во Македонија е вклучен во прекугранична соработка со УНХЦР Косово, со цел да се олесни доброволната репатријација во домовите на Косово. Во овој

[22] http://www.un.org.mk/index.asp?lang=MK&id=75

контекст, се организираат редовни посети чија цел е да се утврди состојбата на лице место и да се информираат засегнатите. Заедно со ОБСЕ и Советот на Европа, вложува напори во воведувањето и спроведувањето широка регулативна и административна рамка во согласност со меѓународните стандарди, особено превенција и намалување на бездржавноста, со што го олеснува стекнувањето ефективно државјанство и лична документација за долгорочно населените лица. Тој е вклучен во реализацијата на сите планирани активности, заедно со националните и меѓународните партнери, граѓанското општество и особено со локалните здруженија на граѓани чиј капацитет настојува да го зајакне, како и со самите бегалци.

2.2 Други меѓународни организации кои го регулираат статусот на бегалците

Бидејќи хуманитарната криза станала се поголема, УНХЦР го прошири спектарот на меѓународни организации со кои соработува. Така, постојат и бројни други меѓународни организации, кои соработуваат со УНХЦР, а кои придонесуваат за заштита на бегалците и нивниот статус и права.

Една од организациите кои соработуваат во врска со правата на бегалците е УНИЦЕФ Фондот за деца при Обединетите Нации. УНИЦЕФ (*UNICEF*) бил воспоставен од страна на Генералното Собрание на Обединетите Нации на 11 декември 1946 година. До 1956 година, името му било Меѓународен фонд за деца при Обединетите Нации за итни состојби (*United Nations International Children's Emergency Fund*, скр. *UNICEF*) од каде што сеуште го носи акронимот УНИЦЕФ.

УНИЦЕФ е доброволно финансирана агенција, која се потпира на донации од владите и приватните донатори. Неговите програми ги потенцираат развојните услуги што го унапредуваат здравјето на децата. УНИЦЕФ добил Нобелова награда за мир во 1965 година.По истекот на мандатот на извршниот директор на УНИЦЕФ Керол Белами, во мај 2005 контролата во организацијата ја презема Ен Венеман, поранешна американска секретарка за земјоделство,

со агенда да го зајакне фокусот на организацијата кон постигнување на Милениумските развојни цели.

Светската здравствена организација (СЗО) е посебна организација на Обединетите нации која делува како координативно тело на меѓународното јавно здравство. Седиштето и е во Женева во Швајцарија. СЗО ја основале ООН на 7 април 1948 година. СЗО е наследничка на Здравствената организација (*Health Organization*), која била агенција на Лигата на нациите.

Меѓународна Федерација на Црвен крст и Црвена полумесечина формирана во 1919 година од повеќе Национални друштва со основни задачи:

- Помош на жртвите во катастрофи;
- Грижа за бегалците во други земји;
- Помош на Националните друштва во исполнување на програмските активности во случај на катастрофа;
- Координација на активностите помеѓу Националните Друштва.

Движењето на Меѓународниот црвен крст и црвената полумесечина (The International Red Cross and Red Crescent Movement) се состои од Меѓународниот комитет на црвениот крст (МКЦК), Националните здруженија на црвениот крст и црвената полумесечина (National Red Cross and Red Crescent Societies) на приближно 180 земји и Меѓународниот сојуз на здруженија на црвениот крст и црвената полумесечина (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies). Националните здруженија имаат функција на помошници на органите на државна власт во сопствените земји на хуманитарно поле и обезбедуваат цела низа услуги, вклучувајќи помош при катастрофи и здравствени и социјални програми. Меѓународниот сојуз е организацијата којашто ја унапредува соработката меѓу националните здруженија и ги јакне нивните капацитети.

Особено внимание им се посветува на **жените** и **децата,** бидејќи им обезбедува посебна заштита. Во речиси сите вонредни состојби – вооружени судири, масовни раселувања на население, и други кризни состојби – децата ги

разделуваат од родителите, семејствата и другите одговорни возрасни лица. Бидејќи нивниот статус ретко кога веднаш е јасен, тие се нарекуваат „разделени или сами деца“ наместо „сираци“. Други лица, како што се старите или инвалидизираните лица, исто така можат да се најдат во тешка ситуација за време на еден судир.

Тие можат да бидат оставени, да бидат изолирани и одвоени од нивните роднини и неспособни да се грижат за себеси. Поради нивната особена ранливост, ќе се превземат посебни мерки насочени кон нивната заштита и повторно семејно обединување.

Некои од овие мерки вклучуваат:

- Проследување семејни вести преку пораки на Црвениот крст, радио емитувања, телефон и интернет, преку Движењето на Меѓународниот црвен крст и црвената полумесечина.
- Организирање репатриации и семејни обединувања.
- Олеснување семејни посети на притворените роднини или преку фронтовските линии.
- Издавање патни исправи од МКЦК за оние коишто, поради судир, немаат или повеќе немаат документи за лична иденти фикација, а треба да бидат репатрирани или преселени во трета земја.
- Информирање и давање поддршка на семејствата на исчезнатите лица.

Во Женевските конвенции се споменуваат три амблеми: Црвениот крст, Црвената полумесечина и Црвениот кристал (од 2006 година). Со МХП се регулира употребата, големината, намената и поставувањето на амблемот, луѓето и имотот коишто сезаштитуваат со него, кој може да го употребува, што наметнува почитувањето на амблемот и кои се казните за негова злоупотреба.

3. СТАТУСОТ НА БЕГАЛЦИТЕ ВО ЕУ И ЗАШТИТА НА БЕГАЛЦИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА АЗИЛОТ

3.1 Европската Унија и заштитата на бегалците

Со Договорот од Амстердам најголеми промени се извршени во делот на Договорот за ЕУ, со кој се регулира заедничката соработка во областа на правосудството и внатрешните работи (третиот столб на ЕУ). Прашањата поврзани со режимот на преминување на надворешните и внатрешните граници на државите членки на Унијата, со визниот режим, азилот и имиграцијата, од третиот столб се пренесени во првиот столб, односно во рамките на надлежност на ЕЗ. Со пренесување на овие прашања од третиот во првиот столб (од сферата на “политики„ во сферата на “слободи„ извршена е и промена на меродавното право, односно наместо со меѓународни договори (како што беше предвидено со Договорот од Мастрихт), сега се регулираат со внатрешното (комунитарно) право. За спроведување на оваа новина, предвиден е преоден период од пет години. Прашањата за кривично правна и полициска соработка и понатаму остануваат во шестотот поглавје, односно третиот столб на ЕУ, со променето заглавие под наслов “Одредби за полициска и правосудна соработка по кривичните предмети. Новина во третиот столб се шенгенските достигнувања извршени со протоколите кон Договорите за ЕУ и ЕЗ-и.

Главниот инструмент е Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) од 1950 година и нејзините 13 дополнителни протоколи. Европската социјална повелба од 1961 година се обиде да ги прошири економските и социјалните права, но таа никогаш не ја достигна важноста што ја има Европската конвенција за човекови права. Од почетокот таа имаше слаб и неефикасен систем за имплементација. Сепак, паралелно со растечкото внимание кон економските и социјалните права на универзално ниво од доцните 1980-ти години, повторно започна да се посветува внимание на Европската социјална повелба, којашто била два пати менувана и дополнувана во 1988 и во 1995

„СОЦИЈАЛНА ИНТЕГРАЦИЈА НА ПРИЗНАЕН БЕГАЛЕЦ И ЛИЦА ПОД СУПСИДИЈАРНА ЗАШТИТА“

Европската рамковна конвенција за заштита на националните малцинства (1995) беше изработена по самитот на Советот на Европа одржан во Виена во 1993 година, како реакција на сѐ поголемите проблеми со малцинските права во Европа. Овие проблеми се резултат на распадот на Советскиот Сојуз и на Социјалистичка Република Југославија и, воопшто гледано, тие се резултат на процесот на самоопределување во Европа во 1990-те години. Согласно конвенцијата, државите мора да ги заштитуваат индивидуалните права на припадниците на националните малцинства, но исто така и да обезбедат услови коишто им овозможуваат на малцинствата да ја одржуваат и развиваат сопствената култура и идентитет.

Сепак, механизмот за спроведување- е ограничен на систем за известување и на Советодавната комисија на експерти, којашто е задолжена за разгледување на извештаите.

На бегалците воопшто не им се кажува какви права имаат. Им се отежнува да воспостават контакт со правен застапник и да се информираат за своите права. Во правилникот на ЕУ од 2003 година се вели дека бегалците треба да бидат запознаени со нивните права, и дека државата треба да им ги посочи името и адресата на советувалиштата. Потоа, мора да има преведувач, правен советник и јасни критериуми за прифаќање или отфрлање на поднесеното барање за азил.

Прашањето на заедничка имиграциона политика на Европската Унија, во последно време стана едно од мошне значајните прашања, на кое се посветува особено внимание. Процесот на интеграција е двонасочен процес, во кој треба да се изградат односи на меѓусебна доверба и почитување на културните и општествените разлики помеѓу имигрантите и домицилното население. Правните стандарди и политиката на Европската Унија во областа на прашањата на миграција, бегалци и азил се регулирани во бројни директиви, регулативи, протоколи, одлуки, заеднички акции, политички агенди и програми за спроведување.

правен советник и јасни критериуми за прифаќање или отфрлање на поднесеното барање за азил.

Прашањето на заедничка имиграциона политика на Европската Унија, во последно време стана едно од мошне значајните прашања, на кое се посветува особено внимание. Процесот на интеграција е двонасочен процес, во кој треба да се изградат односи на меѓусебна доверба и почитување на културните и општествените разлики помеѓу имигрантите и домицилното население. Правните стандарди и политиката на Европската Унија во областа на прашањата на миграција, бегалци и азил се регулирани во бројни директиви, регулативи, протоколи, одлуки, заеднички акции, политички агенди и програми за спроведување.

Советот на Европа донесе пакет на анидискриминаторски мерки[23], со цел да ја ефектуира политиката на благонаклоност кон мигрантите и нивно интегрирање во општеството. Донесените акти нема да овозможат само подобар пристап до пазарот на труд на имигрантите, туку нивно целосно учество во социјалниот и културниот живот во новото општество.Во Хашката програма од ноември 2004 година, беа дефинирани стратешките цели на кохерентната интеграциона политика на ЕУ, и тоа: “максимизирање на позитивното влијание на мигрантите врз нашето општество и економија“ и “превенирање од изолација и социјална исклученост на имигрантската заедница“.

Во поглед на прашањето на азилот, декларираната цел на Европската Унија е да создаде Заеднички европски систем за азил. Заклучоците од Тампере утврдуваат дека Заедничкиот Европски Систем за Азил, треба да опфати и заеднички услови за прием на баратели на азил. Активностите, кои имаат за цел воспоставување на Заеднички европски систем за азил, се однесуваат на прашања на техничката соработка помеѓу земјите членки на ЕУ, како и изработка на заедничка постапка за барањата за азил.

[23] Директива на Советот 2000/43/ЕС, од 29 јуни 2000 година, за имплементирање на принципите за нееднаков третман помеѓу лицата, без оглед на нивното расно и етничко потекло

„СОЦИЈАЛНА ИНТЕГРАЦИЈА НА ПРИЗНАЕН БЕГАЛЕЦ И ЛИЦА ПОД СУПСИДИЈАРНА ЗАШТИТА“

Во ноември 2004 година експерти за миграција, во име на Европската комисија (Општ директорат за правда, слобода и безбедност), подготвиле Прирачник за интеграција за креатори на политика и практичари.Прирачникот за интеграција дава широка перспектива за социјална интеграција на имигрантите и признаените бегалци, ја нагласува важноста од граѓанско учество и развојот на интеркултурална компетентност и предлага индикатори за утврдување на напредокот во оваа област. Политиката на Европската Унија во оваа област, е насочена кон заеднички европски пристап, во поглед на третманот на теми, кои се однесуваат на различни аспекти на справување со миграцијата и социјалната интеграција на имигрантите. На бегалците, на пример исто така воопшто не им се кажува какви права имаат. Им се отежнува да воспостават контакт со правен застапник и да се информираат за своите права.

Надзорната одговорност на Обединетите нации Високиот комесаријат за бегалци(УНХЦР) е исто така, конкретно артикулирана во Директивата за постапките за азил (ДПА) согласно која земјите - членки ќе му дозволат на УНХЦР да "ги презентира своите гледишта, при извршувањето на неговите надзорни одговорности согласно Женевската конвенција, пред било кои надлежни органи во врска со поединечните барања за азил во било која фаза на постапката".

Комитетот уште познат и како КАТС, всушност е работна група на Советот. Комитетот е составен од постари службеници и неговата улога е да ги координира надлежните работни групи во полето на полициската и на судската соработка (третиот столб). Исто така, неговата мисија е да ја подготвува работата на Комитетот на постојани претставници .Сличен орган кој ги води прашањата за азилот и за имиграцијата е Стратегискиот комитет за имиграција, граници и азил кој, за разлика од КАТС, е работна група во рамките на првиот столб.

Европскиот пакт за миграциите и азилот е усвоен од шефовите на држави и влади на Европската унија на 16 октомври 2008 година. Станува збор за политички документ кој содржи сет на цели и стратешки насоки за развој на

европските политики за имиграција и азил. Европскиот пакт за миграциите и азилот ги обврзува земјите членки во пет клучни области:

- Да ја организираат легалната имиграција водејќи сметка за приоритетите, потребите и можностите за прием на секоја земја членка, и да ја поттикнуваат интеграцијата;
- Да ја контролираат илегалната имиграција обезбедувајќи враќање на илегалните мигранти во земјите на потекло или земјите на транзит;
- Да обезбедат поефикасна контрола на границите;
- Да придонесат во креирањето на европскиот систем на азил;
- Да воспостават сеопфатно партнерство со земјите на потекло и транзит за да се поттикне синергијата/балансот меѓу миграциите и развојот.

Имплементацијата на пактот предвидува активна вклученост на највисоките институции на Европската унија (Европскиот парламент, Советот на Европа, Европската комисија), како и на секоја земја членка одделно. Согласно овој документ Советот на Европа секоја година ќе организира расправа за политиките на имигрција и азил, врз база на презентираните извештаи за имплементацијата на пактот. Земјите членки ќе го информираат Советот на Европа за најзначајните промени во врска со политиките на имигрцијата и азилот.

3.2 Статусот на бегалците во Македонија и светот

3.2.1 *Статусот на бегалците во светот*

Законот за престој на ***Шведска*** од 1991 година, исто така, детално ја регулира положбата на странците во оваа земја. Привремен престој со виза дозволува до три месеци. Дозволата за престој вклучува влегување и престој во Шведска за определено време (дозвола за ограничен престој) или за неограничен престој (дозвола за постојан престој). Дозвола за престој на странец му се дава:

- на лице близок роднина на лице кое е населено во Шведска;
- од хуманитарни причини;
- на тој кој добил работна дозвола или кој се издржува на друг начин.

Работна дозвола се издава на определено време. Овој закон го определува органот кој донесува решение, а тоа е Државниот завод за доселенички прашања. Дозволата за престој може да се поништи ако странецот не се издржува на чесен начин или ако врши дејност за која е потребна работна дозвола, а нема таква дозвола. Со овој закон се регулира и правото на азил во согласност со решенијата од Конвенцијата за бегалците, со проширување и на воените бегалци (противници на војната).

Меѓутоа, правото на азил може да не се даде (да се одбие):

- ако, со оглед она што се знае за поранешната дејност на странецот за безбедноста на земјата, има причина да не му се одобри азил;
- ако има посебна причина да се смета за лице кое спаѓа во таква категорија;
- ако доаѓа од земја каде што не му се заканува опасност.

Престанувањето на статусот е во пет случаи што се предвидени во Конвенцијата за бегалците. Законот детално ги регулира прашањата за патните исправи за странци, одбивањето издавање виза, откажувањето натамошен престој поради извршено кривично дело, заради безбедноста на Шведска, протерувањето и забраната за враќање во Шведска, идентификацијата и евиденцијата, како и контролата на престојот на странци во Шведска (притвор, надзор и слично), овластените органи и постапката за решавање, одговорноста и казнените мерки спрема странци и домашни лица кои овозможуваат нелегално влегување, престој, вработување странци, евиденцијата и слично.

За споредување, исто така, би било интересно да се наведе дека е симптоматичен, односно индикативен фактот дека ***Велика Британија***, држава

која, главно, се управува со обичајното, односно преседентно право, во областа на имиграцијата донесува пишани правила - прописи. Така, во 1971 година донесува, а во 1990 година новелира Закон за влегување и престој на странци, што значи дека во оваа област не останува на старите обичајни правила, туку и таа, како САД, донесува современи законски правила.

Со овие правила многу прецизно се регулираат влегувањето и престојот на странците во Велика Британија, категориите на странци и на државјани на Велика Британија, категориите на влегување и престој, дозволите за престој, контролата на влегувањето, патните исправи за идентификација на странците, условите за натурализација и за губење на државјанството, вклучувајќи го одземањето, правото на населување странци, вклучително рестрикции за тоа (полигамен брак, недостиг од дозвола, илегално влегување), дозвола за влегување од разни подрачја (земји), транзитот за граѓаните од ЕУ, населувањето (имиграцијата), бегалците (во согласност со Конвенцијата за бегалците), патниците што доаѓаат за приватни цели како посетители (со забрана за вработување), студенти, лекари и забари заради усовршување (без право на вработување и вршење дејност, патниците кои доаѓаат за вработување и вршење дејност како лица кои се независни од средствата од јавни фондови, како и за склучувањето брак, самовработување и вршење дејност со свои средства или партнерство (со потврда од банка, односно финансиски орган, дека поседуваат средства за вршење дејност и за места без зависност од јавни фондови), како и странец кој ќе докаже дека има доволно парични средства за своја издршка и за издршка на семејството.

Населувањето посебно е регулирано за британски поданици од прекуморските поседи, за членови на нивните семејства, за повратниците, за деца кои се родени во Обединетото Кралство, а не се британски државјани, за државјани на ЕУ. Правото на азил во Велика Британија се регулира во согласност со Конвенцијата за бегалци од 1951 година.

Швајцарија, која навидум е земја која е позната како толерантна спрема странците, од 1931 до крајот на 1991 година постојано го ажурира своето законодавство за престој и населувањето на странци. Во Швајцарија странците

имаат право да престојуваат само доколку имаат дозвола за престој и населување. Секој странец мора во рок од три месеци да пријави дека пристигнал во полицијата за странци за да го регулира својот престој. Странецот кој нема дозвола за населување не може да се вработи. Ваквата дозвола не може да трае подолго од една година. Правото на населување е на неопределено време и се припишува на сопружниците. Дозволата за престој престанува, односно може да биде отповикана доколку не се исполнети условите предвидени со законот или доколку однесувањето на странецот дава основа за сериозни обвиненија.

Бегалците, дали заради нивниот број или локација, понекогаш добиваат важна политичка димензија. Во 1989-та, иладници лица од Источна Германиа го напуштија нивниот комунистички режим и пребегаа во соседните земји, што на крајот придонесе да падне Берлинскиот ѕид. На Блискиот исток, палестинските бегалци често се користени како пиони во игрите на регионалната политика. Во 1989-та, иладниците Источногерманци кои пребегаа во соседните земји, имаа големо влианије на комунистичките режими кои требаше да се справат со нивниот наплив. Само нивното присуство не беше причина за колапс на комунизмот во Европа, но го забрза процесот на негово распаѓање, што беше видливо за остатокот од светот. Тие беа катализатор на промената што ја преобликува Европа.

3.3 *Статусот на бегалците во Република Македонија*

Република Македонија на 18 јануари 1994 година ја презема Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година и Протоколот за статусот на бегалците од 1967 година. Така, според овие два значајни акти кои создаваат права и обврски на меѓународно ниво, Република Македонија е една од земјите која им гарантира право на азил на странец и на лице без државјанство прогонети заради демократско, политичко уверување и дејствување. Правото на азил во нашата земја, најпрво беше регулирано со Законот за движење и престој на странците[24] во рамките на надлежност на

[24] Закон за движење и престој на странци, („Службен весник на Република Македонија“, бр. 36/1992 година.)

Министерството за внатрешни работи. Така, како први чекори во рамките на заштитата на бегалците во Република Македонија, се сметаат оние во 1999 година, кога се формираше посебно Одделение за азил и илегална имиграција во рамките на тогашната Управа за странци

Токму формирањето на ова тело помогна при приливот на бегалци од косовската криза. Во март 1999 година Владата на Република Македонија донесе одлука на сите бегалци да им обезбеди статус на привремено хуманитарно згрижени лица. Истовремено, Одделението за азил и илегална имиграција започна да постапува по поднесени индивидуални барања за признавање статус на бегалец. Во декември 2002 година Владата го усвои Националниот акционен план за азил и миграција.[25] Тој беше резултат на работата на националниот тим за Македонија за миграција и азил, а кој го сочинуваа експерти за азил од Шведска, Македонија, Бугарија, Данска и Норвешка. Националниот акционен план, покрај слика за моменталната ситуација во Република Македонија, содржеше внимателно одбрани препораки за проекти за реформи неопходни за унапредување на системот на азил и миграции на земјата со меѓународните и европските практики. Потоа, следеше донесувањето на Закон за азил и привремена заштита во 2003 година[26], подготвен во соработка со експерти за азил од Кралството Шведска, Кралството Данска, Норвешка, Бугарија и од канцеларијата на УНХЦР во Скопје. Од канцеларијата на Европската Унија во Република Македонија, тој е високо оценет “како целосно компатибилен со сите постојни стандарди во тоа време”. Со овој Закон предвидени се три вида на меѓународна заштита:

- **Признаен бегалец** (бегалец согласно Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 и Протоколот за статусот на бегалците од 1967 година).
- **Лица под хуманитарна заштита** (согласно член 3 на Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи од 1950 година и член 3 од Конвенцијата против

[25] Резолуција за миграционата политика на Република Македонија, 2008 година, стр.22, www.refworld.org/cgi-bin/.../opendocpdf.pdf?...y...

[26] Закон за азил и привремена заштита, „Службен весник на Република Македонија“, бр.49/2003, 66/2007 и 142/2008 година.

мачење и други облици на сурово, нехумано и понижувачко постапување или казнување од 1984 година) и

- **<u>Привремена заштита</u>** (која што Владата може да ја даде во случај на масовен прилив, на лица кои непосредно доаѓаат од земја каде нивниот живот, безбедност или слобода биле загрозени од војна, граѓанска војна, окупација, внатрешен конфликт со насилство или масовно нарушување на човековите права).

По стапувањето на сила на Законот за азил и привремена заштита во 2003 година, преостанатите лица од Косово, Србија и Црна Гора, коишто имаа статус на привремено хуманитарно згрижени лица од 1999 година, согласно член 74 од новиот закон беа третирани како лица со привремена заштита. Меѓутоа, бидејќи беше истечено максималното времетраење на привремена заштита од две години и ситуацијата во земјата на потекло не беше променета, во смисла на нивно безбедно и трајно враќање, беа применети основните одредби на Законот за азил и на сите преостанати лица од Косово со привремена заштита им беше овозможено да достават индивидуални апликации за азил без прекинување на било кое од нивните стечени права.

Владата на Република Македонија во 2006 година, како резултат на донесувањето на Законот за азил, го усвои модулот за азил за извештајот на напредокот на земјата за воспоставување на компатибилна правна, контролна и институционална рамка со Европската унија во областа на азилот, миграциите и прашањата на визите, како национална водечка насока за азилот.

Во 2007 година извршени е изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита[27], со што е извршено делумно усогласување и Директивата на Европската унија за употреба на нов вид меѓународна заштита - *правото на азил заради супсидијарна заштита*. Во октомври 2008 година беше донесен Закон за изменување и дополнувања на Законот за азил и привремена заштита на Република Македонија. Со измените се терминот лице

[27] Закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита , „Службен весник на Република Македонија„ бр.66/2007 година.

под хуманитарна заштита се замени со терминот лице под супсидијарна заштита, а во однос на правото на барателот за употреба на соодветен правен лек, измените се во насока на можноста да поведе управен спор против Решението на Одделението за азил до надлежниот суд. Исто така, се утврдува обврската на Владата за утврдување на листата на безбедна земја на потекло.

Република Македонија е доследна во заштитата на азилантите и бегалците и постојано се усогласува со Европската политика кон еден заеднички европски систем за азил и препораките на Европската комисија по извештаите за напредокот. Во октомври 2008 година Република Македонија присуствуваше на 59-тиот состанок на Извршниот комитет како рамноправна членка на Извршниот комитет на програмата на Високиот комесаријат за бегалци.

3.4 Азилот и законодавството поврзано со азилот

Според Општата декларација за правата на човекот на ОН[28] (член 14) од 1948 година, азилот можат да го бараат и во него да уживаат лица кои избегале во друга земја поради различни видови на прогон во земјата на потеклото. Секој има право да тоа, освен лицата кои во своите земји се барани поради неполитички престапи (криминалците) или поради дела спротивни на целите и начелата на ОН. Право имаат и бегалците, на кои таквиот статус им е признат со меѓународното право[29], како и сите кои се наоѓаат надвор од својата земја, а во неа не можат да се вратат поради основан страв дека таму би можеле да бидат подложени на насилство или прогони. Признанието на таквиот правен статус се остварува во земјите кои потпишале посебни спогодби со ОН, или од страна на УНХЦР. Во таа смисла, политичкиот азил е посебен случај. Станува збор за азил за лица кои се прогонети поради свои политички идеи.

Правото на азил е загарантирано и со членот 18 од Повелбата за темелните права на Европската унија. Државите не се обврзани да даваат азил, туку тоа се прави на доброволна основа. Некои овозможуваат да се

[28] Општа декларација за правата на човекот, чл.14
[29] (член 1. од Женевската конвенција за положбата на бегалците, од 1951.)

побара и во дипломатските претставништва. Кон крајот на 20 век азилот почна да им се дава и на луѓе кои можат да докажат основан страв од политички мотивиран прогон во својата татковина.

Меѓународното право разликува територијален и дипломатски азил. Тетиторијалниот подразбира право на една држава да му дава прибежиште и заштита на виновник од некоја друга држава. Дипломатскиот, пак, подразбира право на странска амбасада, односно дипломатско претставништво или воен брод во странска држава да му пружи азил на политички виновник.

Декларацијата за правата на човекот, штро ја има изгласано Генералното собрание на ОН, не гарантира дипломатски, туку само територијален азил. Иако дипломатскиот азил има законска основа, во меѓународно-правната практика имало случаи тој да се почитува од страна на домашната држава. Екстрадицијата е правен, односно правосуден процес-постапка на враќање (предавање) на лице обвинето за злосторство, или кое злосторството докажано го сторило, од една држава (евентуално меѓународен суд) во друга, а која неа ја бара. Се смета за најважен акт на меѓународна правна помош. Примарно се регулира со меѓудржавни егстрадициони акти, а секундарно со внатрешни закони. Во начело, предавањето е само за злосторства предвидени со закони, и на државата во која е тоа сторено и на државата која го бара злосторникот.

На 30 ноември 1994 година Европската Унија усвои Стандарден текст на билатернални договори за реадмисија, со кои, во согласност со УНХЦР, се зголемува ризикот за враќање на барателите на азил во ситуации на загрозување на неговиот живот или повреда на неговите права. УНХЦР инсистира во овие договри да се предвиди одредба дека државата во која се враќа нелегалниот мигрант ќе му даде можност да аплицира за статус на азилант и дека неговата апликација ќе биде разгледана. Тука пред се, уредени се прашањата и тоа: Азиланската заштита, заштита на бегалците, правото на семејно обединување, правата и должностите на лицата под субсидијарна заштита, право на привремена заштита и заштита на личните податоци на овие категории на лица. Востановени се единствени стандарди за прифат на

азилантите со целосно почитување на регионалниот принцип, кој е единствен за земјите членки на Европската унија и оние кои сакаат да постанат тоа. Со законот е воведен единствен, правичен и ефикасен систем за испитување на барањето на азил со испитување дали барателот ги исполнува условите за признавање на заштитата врз основа на Женевската конвенција[30]. Овозможено е испитување на барањето на азил за лица кои исполнуваат услови за привремена заштита од хуманитарни причини.

Поважни документи кои утврдуваат универзални стандарди во оваа област се:

- Конвенцијата за статусот на бегалците од 18 Јули 1951 година на Организацијата на обединетите нации – Висок Комесаријат за бегалци;
- Протоколот за статусот на бегалците од 31 јануари 1967 година на Обединетите нации како и регионалниот документ Европска конвеција за човекови права (ЕКЧП) која во член 3 предвидува дека “никој нема да биде подложен на мачење или нечовечко и понижувачко постапување и казнување“.

Клучен извор за определување на статус “бегалец“ содржан е во Уставот на Меѓународната организација за бегалци од 1946 година (МОБ). Исто и во Прирачник за постапките и критериумите за определеување на статус “бегалец“ 1979 година, второ издание 1992 година Женева. По усвојувањето на Даблинската конвенција од 1990 година, повеќе Здруженија на граѓани во својата програма развиваат програми за заштита на азилантите и често пати истите укажуваат на ниските стандарди на заштита во повеќе земји, а меѓу нив посебно би ги истакнале Комисија за заштита и еднаквост на човекови права и голем број на локални и регионални Невладини организации кои што ги заштитуваат правата на бегалците.

Во конципирањето на условите за стекнување со право на азил, законот ги пропишува основните услови и стандарди кои ги гарантираат меѓународните документи и на кои нашата држава им има пристапено.

---

[30] Протокол од 1967 година заедно со Протоколите 1,4,6 и 7 во врска со Статусот на бегалците на UNHCR, ново издание Женева Јануари 1992

Востановени се единствени стандарди за прифат на азилантите и за лица на кои во нивната матична земја животот им е во опасност, само поради нивната раса, вера, националност, припадност на одредена социјална група, или пак поради нивните политички уверувања; оцена дали барателот во својата матична земја бил подложен на мачење, нечовечко и понижувачко постапување, или казнување. Притоа, органите кои се надлежни во постапката да вршат испитување на исполнувањето на условите за стекнување на правото на азил, должни се во целост да ја усогласуваат нашата национална миграциона политика, со политиката на поширокиот регион и тоа во поширок контекст, пред сѐ со земјите од подрачјето на Балканскиот полуостров, но и со системот и стандардите на Европската унија. При испитувањето на условите за стекнување со правото на азил, од особена важност е постоење на реален, сериозен ризик, односно да се испита, поради што лицето чувствува основан страв од прогон, кој е клучен елемент за здобивање со правото на азил. Тој страв пак треба да предизвика последица, лицето да не сака да се врати во својата матична земја.

Стравот во себе содржи низа субјективни елементи кој надлежниот орган на управата, а подоцна и судот, треба да ги имаат во предвид и да утврдуваат факти во оваа смисла. При тоа, треба да се утврдува дали стравот како субјективно чувство на барателот е присутен кај него и основаноста на тој страв, како објективен елемент.

Испитување на лицето кое бара право на азил е задолжително и преку неговиот исказ е потребно да се прибаваат податоци за основот на прогонот, дали истиот е врз основа на расна и верска припадност, националност, припадност на определена општествена група, или пак заради тоа што лицето во својата[31] земја застапувала посебни политички ставови, кои во тој момент не одговараат на владеачката номенклатура. Понатаму, треба да се испита дали лицето кое се наоѓа надвор од земјата на своето потекло ја напуштило поради реален страв од кривичен прогон. Исто така од важност е овој страв да

[31] д-р Милка Ристова, УСЛОВИ И ПОСТАПКА ЗА ДОБИВАЊЕ НА ПРАВО НА АЗИЛ И СУДСКА ЗАШТИТА НА АЗИЛАНТСКО ПРАВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 2011

се темели на околности кои се надвор од неговата волја и тоа: Воена состојба, граѓанска војна и други неприлики во земјата на потекло.

Почитувајќи го начелото на единство на семејството, на лицето на кое е признат статус на бегалец, или лицето под субсидијарна заштита нашиот закон им предвидува право на соединување на семејството, што пак значи право на членовите на неговото семејство на нивно барање да им се признае правото на азил. Конвенцијата за статусот на бегалци и од 1951 година не го содржеше начелото на единство на семејството. Но во завршниот акт на конференцијата која ја усвојува Конвенцијата за статусот на бегалците е содржано ова начело и препорачано е на државите потписнички да обезбедат единство на семејствата на бегалците, особено ако родителот кој е глава на семејството ги исполнил условите за признаен бегалец во таа земја. Тоа право им припаѓа на брачниот другар, на малолетните деца и лицата кои што се издржувани од главата на семејството.

Ова начело на семејно обединување е пропишано и со Универзалната декларација за човековите права со која “Семејството е природна и основна келија на општеството и истото има право на заштита од општеството и државата“. Кругот на опфат на лицата кои го опфаќа дефиницијата што е семејството, го определува Законот за семејството. При утврдување на правото на семејното обединување, треба да се има во предвид и околноста за постоење на силни семејни, економски и социјални врски со лицето кое е член на нивното семејство, а веќе добило право на азил во нашата држава.

Во постапката за признавање право на азил соодветно се применуваат одредбите на Законот за општата управна постапка, ако со овој закон поинаку не е определено.

Барател на право на азил мора да побара признавање право на азил кога влегува во Република Македонија. Барањето се искажува на полицијата на граничниот премин или во најблиската полициска станица, која е должна да го спроведе барателот на право на азил до Одделението за азил. Барателот на право на азил, кој престојува на територијата на Република Македонија, поднесува барање за признавање право на азил до Одделението за азил.

Барањето за признавање право на азил се поднесува писмено или усно на записник, на македонски јазик, или ако тоа не е можно, на јазикот на земјата на потекло или на некој од пошироко прифатените странски јазици. При поднесување на барањето за признавање право на азил, барателот на азил се фотографира и му се земаат отпечатоци од прсти.

При поднесување на барање за азил, Одделението за азил ќе му издаде потврда на барателот на право на азил, со печат, број и датум на поднесувањето. Од денот на поднесувањето на барање за признавање право на азил до денот на донесувањс на конечна одлука нема да се применува Законот за движење и престој на странците.Поднесеното барање за признавање право на азил ќе се смета како повлекување на барањето за издавање на одобрение за престој на странец во смисла на одредбите на Законот за движење и престој на странците,

Редовната постапка за признавање право иа азил во прв степен се спроведува од страна на Одделението за азил, кое е должно одлуката да ја донесе во рок од два месеца од денот на поднесувањето на барањето. Барателот на право на азил лично ќе се сослуша, а сослушувањето може да биде и аудио снимено. Барателите на право на азил, на нивно барање, имаат право да бидат сослушани од овластено службено лице на Одделението за азил од ист пол.

Врз основа на фактите и доказите утврдени во постапката, Одделението за азил ќе донесе решение за признавање статус на признаен бегалец, решение за признавање на статус на лице под хуманитарна заштита или решение со кое се одбива барањето за признавање право на азил. Решението со кое барањето за признавање право на азил се одбива ги содржи причините поради кои не е уважено барањето, упатство за правно средство и рокот во кој лицето е должно да ја напушти територијата на Република Македонија, кој не може да биде пократок од 15 дена од денот кога решението ќе стане извршно.

Барателот на право на азил може да поднесе жалба против решенито на Одделението за азил до надлежна комисија на Владата во рок од 15 дена од денот на доставувањето на решението.

Решението на надлежната комисија на Владата ќе се донесе во рок од два месеци од денот на поднесување на жалбата.

Против решението на надлежната комисија на Владата може да се поведе управен спор пред надлежен суд, согласно со Законот за управните спорови. По барање на тужителот, Одделението за азил ќе го одложи извршувањето на решението до конечната судска одлука, во случаи и на начин утврден со Законот за управните спорови.

Во случај кога барателот на право на азил ќе поднесе ново барање за признавање право на азил, тој мора да обезбеди докази дека неговите околности битно се измениле од моментот на донесување на претходното решение со кое е одбиено неговото барање. Доколку тоа не го стори, Одделението за азил ќе го одбие барањето.

Итната постапка се спроведува кога барањето за признавање право на азил е очигледно неосновано, освен ако барањето е поднесено од малолетно лице без придружба или лице со пречки во психичкиот развој.

Барањето за признавање право на азил се смета дека е очигледно неосновано ако[32]:

- нема основа во тврдењето за страв од прогон, бидејќи барањето не е поднесено поради причините утврдени со овој закон, туку поради можност за вработување и подобри услови за живот или кога барателот не дава никакви податоци дека би бил изложен на прогон или кога неговите тврдења се невозможни или противречни;

---

[32]Закон за азил и привремена заштита (Овој закон е објавен во “Службен Весник на РМ” број 49 од 25 јули 2003 година)

- барањето се заснова на смислена измама или злоупотреба на постапката за признавање право на азил;
- лицето пристигнало од безбедна земја на потекло, освен ако докаже дека земјата на потекло не е безбедна за него и
- лицето пристигнало од трета безбедна земја, каде што можело да бара признавање право на азил, освен ако докаже дека третата земја не е безбедна за него.

4.СОЦИЈАЛНАТА ИНТЕГРАЦИЈА И СУПСИДИЈАРНАТА ЗАШТИТА

4.1 Дефинирање на социјалната интеграција на признаен бегалец и на лица под супсидијарна заштита

Процесот на интеграција се дефинира како еден процес на промени, кој што е:

- **<u>Динамичен и двонасочен:</u>** во кој нагласокот е ставен и на бегалците, и на заедницата-домаќин. Бегалците се прилагодуваат на земјата домаќин и на животниот стил, без да го компромитираат својот културен идентитет, а земјата домаќин ги признава бегалците како дел од заедницата и им овозможува пристап до ресурсите и процесот на одлучување.
- **<u>Долгорочен:</u>** започнува од самото нивно пристигнување и завршува кога бегалецот ќе стане активен член на заеднивцата, од правен, социјални, економски, образовен, и културен аспект.
- **<u>Повеќедимензионален:</u>** се однесува на условите за учество, и реалното учество во економскиот, социајлниот и политикиот живот во земјата. Тука е вклучено и гледиштето на беглаците за нивната прифатеност од страна на земјата-домаќин.

Интеграција претставува прилагодување на бегалците кој условите за живеење на земјата- домаќин и признавање на бегалците од страна на земјата-домаќин како дел од заедницата, која им овозможува да ги остваруваат правата и да преземаат одговорност како рамноправни членови на општеството. Интеграцијата ќе биде успешна, кога на бегалците и странците ќе им бидат дадени овластувања:

- Да го остварат својот целосен потенцијал како членови на македонското општество.
- Да дадат свој придонес, за да бидат прифатени од земјата-домаќин
- Да имаат пристап до услуги, на кои имаат право.

Бегалците и странците не се хомогена група. Тие се индивидуи со комплексно и разновидно потекло, вештини и особености. Имаат свои потреби во зависност од полот, возраста и семејната ситуација и затоа, решенијата за нивно интегрирање, треба да бидат прилагодени според нивните потреби.

Локалната интеграција е заснована на тоа дека бегалците ќе останат во нивната земја на азил трајно и дека е потребно да се најде решение за нивната ситуација во таа држава. Тоа е законски, економски и социо- културен процес и е поврзан со него, но, исто така, треба да се разликува од самоуверeноста. Интеграцијата бара подготвеност на дел од бегалците да се прилагодат на домаќинското општество, без да се откажат од својот културен идентитет. Од домаќинското општество, таа бара заедниците кои се поздравени и одговораат на бегалците, како и јавните институции кои се во состојба да ги задоволат потребите на разновидната популација, да дадат се од себе за да овозможат социјална интеграција во општеството. Како процесот доведува до трајно решение за бегалците во земја на азил, локалната интеграција има три меѓусебно поврзани и сосема специфични димензии.

Локалната интеграција е правен процес, при што на бегалците им се дава постепено поширок спектар на права и овластувања од државата-домаќин, кои се широко пропорционални со оние кои се уживани од страна на нејзините граѓани.

Овие вклучуваат слобода на движење, пристап до образование и пазарот на труд, пристап до јавни олеснувања и помош, вклучувајќи ги и здравствените објекти, можноста за стекнување и располагање на имот, и капацитет да патуваат со валидни патни исправи и лични документи. Реализација на семејното единство е уште еден важен аспект на локалната интеграција."[33] Тоа е процес кој треба да доведе до постојани права за престој и во крајна линија, стекнување на државјанство. Надворешното обезбедување на законските права, економските и социо- културните димензии на животот во земја на азил се исто така составен дел и потребни елементи за успешна интеграција.

---

[33] UNHCR, Local Integration, Global Consultations on International Protection, EC/GC/02/6, 25 April 2002, paras. 14-17

Постојат најмалку три различни начини на разбирање на концептот на социјална интеграција. Појавата на поголема интегрираност, подразбира подобрување на животот и шансите за бегалците. Сепак, зголемувањето на интеграција има негативна конотација, повикувајќи ја сликата на несакано наметнување на единството. И, уште нешто, терминот не мора да значи или позитивна или негативна состојба. Тоа е само начин на опишување на воспоставени модели на човечките односи во било кое дадено општество. Кога шефовите на државите се состанаа во март 1995 година на Светскиот самит за социјален развој, тие ги разгледаа предлозите за акција под три агендни наслови:

- намалување на сиромаштијата,
- намалување на невработеноста, и
- подобрување на социјалната интеграција.

На овие три тесно поврзани области на загриженост, социјалната интеграција е можеби најширока и повеќе двосмислена. Всушност, постои несигурност за тоа како што е подобрувањето на социјалната интеграција и какви типови на прашања треба да бидат преземени за дискусија под таква рубрика.

Социјална интеграција е сложен поим, што значи различни нешта се предвидени за различни луѓе. За некои, таа е позитивна цел, што значи еднакви можности и права за сите човечки суштества.Добивањето на се поголема интегрираност подразбира подобрување на животните шанси. И, терминот по себе не мора да значи пожелна или непожелна држава за сите. Тоа е само начин на опишување на утврдените обрасци на човечките односи во било кое дадено општество. Така, во вториот модел на социјална интеграција може да се обезбеди попросперитетен, едноставен или хуман контекст за човечки суштества од друг, но исто така е можно за еден модел на социјална интеграција да биде значително различен од првиот, без да биде оквалификуван како подобар или полош.

Повикот за подобрување на социјалната интеграција расте надвор од генерализираното чувство дека основните институции на општеството, како и на семејството и заедницата, функционираат лошо, дека децата и младите луѓе се премногу често напуштени или злоставувани, а тоа ги охрабрува криминалните активности и корупцијата кои се во пораст. Тоа исто така се одразува врз загриженоста поради слабеење на јавните институции и се согледува пад на учтивоста и толеранција во секојдневните општествените односи. Во овој контекст, подобрувањето на социјалната интеграција може да се сфати како промоција на хармонична интеракција и солидарност на сите нивоа на општеството. Кога оваа димензија на концептот е дадена како приоритет, станува спротивност на процесот на распаѓање.

Ако социјална интеграција е истражена исклучиво од нормативен аспект, така што акцент е ставен на подобрување одредени показатели на можноста или потрошувачка (како исхрана, уписот во училиште, регистрација на гласачите и така натаму), можно е да се поттикнат некои подобрувања преку зголемена јавна потрошувачка без да се гледа понатаму во структурните бази на исклученост. Секое подобрување на состојбата на најмала предност се разбира треба да се поздрави. Но, за интеграција (во смисла на поеднакви животни шансите) да биде поткрепена со текот на еден подолг рок, и тоа на одржлив начин, потребно е да се запрашаме зошто проблемите на поларизација се појавиле на прво место и зошто тие се чини дека растат се кон полошо. Конечно, постои ризик дека тесната концентрација на нормативната цел на социјалната интеграција ќе направи дезинтеграција која е непожелна по дефиниција. Во некои случаи, сепак, дезинтеграцијата на постоечките системи на општествените односи е од суштинско значење пред напредокот кон повеќе само и правично општество. Пропаѓањето на ропството за време на деветнаесеттиот век обезбедува случајна точка.[34]

[34] http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/510920DA18B35A6880256B65004C6A7B/$file/bp1.pdf

4.1.1 Правни аспекти на социјалната интеграција на бегалците

Интеграционата политика, согласно со препораките на Европската унија, може да се дефинира како динамичен долготраен и континуиран процес на прилагодување на имигрантите и домицилното население на земјата домаќин. Интеграцијата не е лесна за планирање: тоа е долготраен и нерамномерен процес. Двата процеси се критични за подобрување на резултатите на имигрантите: отстранување на нееднаквостите и преземање на должности. Овие предизвици ја претставуваат сржтта на интеграционите политики во Европа. Политиката на социјална интеграција би морала да ги посочи недостатоците на легислативата, како и, да ги засили позитивните трендови во социјалната реалност на земјата. Оваа задача налага испитување на трендовите, кои доминираат во македонската легислатива, која се однесува на различните целни групи.

Вообичаено, се смета дека збирот на законски прописи за основните човекови права е индикатор на позитивното или штетното влијание на домашната легислатива, врз процесите на социјалната интеграција. Оттаму, прописите кои се однесуваат на азилот, правата на странци, стекнувањето државјанство, избегнувањето бездржавјанство, образованието, здравствената заштита, можноста за вработување, правото на основање здруженија и правото на мирни протести, како и процедуралните одредби, кои гарантираат судско испитување на управните одлуки, се покажаа како солидна основа за истражување на спомнатите трендови, во било која домашна легислатива. Домашните правни одредби, мора да се анализираат во контекст на меѓународните правни инструменти, ратификувани од Република Македонија, acquis communautaires (законодавството на заедницата) на Европската унија, како и хармонизацијата со другите декларации, кои се релевантни за пристапување на земјата кон Европската унија, и на крај, но не најмалку важно, спроведувањето на правните одредби во практиката, од страна на македонските државни органи.

Сепак, има добри причини да се нагласи дека развојот на политиката на социјална интеграција за дефинираните целни групи, мора да се сфати како

независен приоритет на Република Македонија, која треба да направи напори да ги подобри состојбите, во кои се развива нејзиното мултикултурно општество во нејзин сопствен интерес.

Пристапот за развојна помош за бегалци во земјите на азилот се базира на сфаќањето дека за да се биде домаќин на подготвеност на земјата за да се овозможи целосна бегалска интеграција, вклучувајќи ги и социјалните, економските и правните интеграции, ќе бидат заменети со дополнителна помош од донаторската заедница.

Тоа е особено важно за долготрајните бегалски ситуации како средство за подобрување на товарот на споделување за азилантските земји од една страна, и постигнување на самостојност и одржлива егзистенција за бегалците од друга страна. Интеграциските стандарди утврдени во Конвенцијата од 1951 година и поддржани во меѓународните инструменти за човекови права веќе не се сметаат за релевантни само во европски контекст, но се повеќе се открива нивната важност во другите региони, како и во долготрајните бегалски ситуации. Всушност, врската помеѓу некои од овие права и успехот на самостојноста и локалните иницијативи, се повеќе и повеќе се манифестира.

Покрај тоа, постои растечко признавање дека процесот на идентификување на трајни решенија, дури и за долготрајните бегалци е случај на товар, па затоа треба да одиме подалеку од оние иницијативи кои паѓаат на кратка полноправна локална интеграција. Во некои ситуации, доброволната репатријација и повторно населување не може да бидат остварливи опции за одредени групи меѓу бегалците, како што локалната интеграција со нејзините придружни права мора да биде дел од сеопфатните трајни решенија.

Покрај тоа, во Европа, туку и во други региони вклучувајќи ги Америка и Африка, меѓународните и регионалните инструменти за човекови права, поддржани од страна на нивните различни надзорни механизми за спроведување, се зафатиле со редефинирање на одредени концепти на заштита и се за создавање нови стандарди во однос на правата за основните потреби (т.е. вклучувајќи ги потребите за вода, храна, хигиена, домувањето и

здравството) и други права од централно значење за успешната интеграција на бегалци. Некои од овие случувања на тој начин се појавуваат да создадат бегалски права.

4.1.2 Политиката на интеграција во ЕУ и Македонија

Интеграцијата на бегалците сега е колективно призната како клучно прашање од страна на Европските влади, домаќинските општества и бегалците. Ова заедничко признавање е важен прв чекор и основа за развој на политики за интеграција во Европа. Ова прашање има стекнато внимание во некои европски земји како резултат на демографски притисоци, обновено се фокусира на потребата за социјална кохезија, а од неодамна се фокусира на безбедноста. Но, тоа е исто така критично прашање бидејќи државите ја признаваат интеграцијата не само како да има витално значење за да се има помирување на општествата, туку таа е составен дел на ефикасната заштита на бегалците.

Иако интеграцијата на бегалците е тесно поврзана со ситуацијата на другите мигранти и жители - државјани на трети земји во европските држави, постојат одредени фактори за разликување на бегалците од другите мигранти групи. За разлика од другите мигранти групи, бегалците се принудени да мигрираат и како такви не е вообичаено да се планира нивната миграција. Често тие имаат искусни насилства или преживеале тортура - фактори кои можат да резултираат со различни интеграциски потреби. Покрај тоа, само бегалците потрошиле време за минување преку постапката за определување и одобрување на азил. Успехот на процесот на интеграција на бегалци е, според тоа, суштински поврзани со квалитетот и должината на азилантската постапка за утврдување и условите за прием.

Европскиот совет за бегалци и прогонети (ECRE) постојано повикува да Европските земји ја подобрат ефикасноста, а во исто време правејќи поубави одлуки во рамките на нормалната постапката за азил и опремување на нивната рецепција и аранжмани за време на азилантската фаза на евентуална интеграција на оние на кои во крајна линија им се нуди заштита, вклучувајќи пристап до почетокот на работниот пазар за баратели на азил. Ако евентуалната интеграција или враќање се сфати како контекст на приемната

политика на државата, оваа политика, тогаш треба да бидат дизајнирана за да им се помогне на барателите на азил да се подготват за двата можни исходи, преку одржување како поголема автономија. Годините поминати во прифаќање или прифатните центри или на друг начин на исклучување од текот на живот во земјата, сериозно ја поткопува интеграцијата и потенцијалот на бегалците откако тие имаат конечно признаен таков статус. Наместо тоа, системот на прием, воведување и поддршка треба да биде на место, што им овозможува на бегалците да ја поврати контролата над нивните животи и одржување на нивната автономија.

Дел од предизвикот на олеснување на интеграцијата на бегалците затоа лежи во усогласувањето на фактот дека бегалците делат многу интеграциони потреби со други емигранти и жители - државјани на трети земји, но дека бегалците, исто така најверојатно ќе имаат посебни потреби, како резултат на нивната принудна миграција, третман во азил и фактот дека тие не би можеле да бидат во можност да се вратат во нивната матична земја. Со цел да бидат ефективни, интеграционите политики затоа треба да бидат во можност да одговорат на посебните потреби на бегалците. Водечки принцип за интеграционата политика треба да биде главниот пристап кон бегалската интеграција каде што е можно и обезбедување на специјализирани услуги таму каде што е потребно. Моментно релативно мал број на лица кои имаат потреба од заштита дојдат во Европа преку националните програми за преселување на европските земји [35] и важно е да се признае дека профилот на раселени бегалци може да претставува дополнителен предизвик и можност во однос на интеграцијата.

Прво, функцијата на преселување како еден од трите трајни решенија кога доброволната репатријација и локалната интеграција не биле можни, значи дека раселените бегалци често ќе бидат лица кои се особено ранливи – што доведува до едно несигурно и тешко постоење, на пример, во бегалски камп, за голем број на години. Ова искуство често ќе значи дека раселените

[35] Resettlement Handbook (updated 2004); Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration; and Supporting Next Steps in Integration Initiatives An Inventory of Opportunities and Needs in the Integration of Resettled Refugees,

бегалци имаат специфични и / или дополнителни потреби кои треба да се решат со домаќинските општества во промовирањето на нивната интеграција.[36]

Од друга страна, планираната природа на процесот на преселување значи дека одредени активности може да се развиваат однапред со цел да се олесни интеграцијата на раселени бегалци.[37] Пред подготовките за заминување често ќе бидат организирани за бегалците кои вклучуваат јазична, училишна и културна ориентација и поддршка дадена од страна на голем број на актери. Покрај тоа, локалните заедници во кои бегалците ќе бидат раселени можат да се информираат и да бидат подготвени со цел да се промовира добредојде и атмосфера за заедниците. Квалитетот на овие програми е, според тоа, клучот за помагање на почетокот на процесот на интеграционен процес, што е разгледување на специфичните потреби на раселените бегалци во развојните политики за интеграција и имплементација на сеопфатна интеграција и програмите поврзани со нив.[38]

Заедничкото разбирање меѓу сите заинтересирани страни за најдобриот начин за да се постигне успешна интеграција на бегалците во нивните национални контексти е многу важно.

Додека многу од овие чинители сега ја подготвуваат интеграцијата врз основа на тоа да се биде динамичен двонасочен процес, во кој поединците бегалци, владите и општеството мора да работат заедно кон градење на кохезивно општество, премногу често тековната дебата во Европа за бегалците и нивната интеграција како одраз на верувањето дека интеграцијата е еднонасочен процес, каде што обврска е исклучиво на бегалците да се интегрираат. Тоа често се фокусира на загриженоста дека поединците и нивните заедници не успеаја да живеат до интеграционите очекувања кои се одржуваат од страна на домаќинските општества.

Покрај тоа, постои посебна клима на нетолеранција, ксенофобија и расизам кон барателите на азил и бегалците во некои европски земји,

---

[36] Resettlement Handbook (updated 2004); Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration; and Supporting Next Steps in Integration Initiatives An Inventory of Opportunities and Needs in the Integration of Resettled Refugees,

[37] Shaping our Future: A Practical Guide to the selection, reception and integration of resettled refugees, 2005,

[38] ECRE, The Way Forward. Europe's role in the global refugee protection system. Towards a European Resettlement Programme, April 2005,

докажано од страна на тонот на дебатата за азил и имиграција во јавните форуми и во медиумите. Потенцијално негативното влијание е јасно. Каде што бегалците се маргинализирани - преку негативни медиуми и известување, политичка антипатија, несигурен правен статус, недостаток на образовни и можности за вработување и / или непријателство од локалните заедници - резултатот е дека има помалку интеграција. Оние кои се чувствуваат загрозени или исклучени од домаќинските општества, наместо да се стремат да припаѓаат, може да побараат да се нагласи нивната разлика преку изолирање во самите заедници и исто така може да бидат поотворени за радикални влијанија. Тоа е очигледно јасно дека за бегалската интеграција да биде успешна, треба да биде динамичен двонасочен процес во место, во која индивидуалните бегалци од една страна и владата, нејзините институции и општеството на друга работа работат заедно кон градење на кохезивно општество.

Постои консензус во Европа околу идејата дека интеграционата политика е главно на одговорност на одделни држави и треба да се решава на национално ниво. Важноста на локално ниво е исто така признаено како место каде интеграцискиот збор на живот и регионалните и локалните власти се активни во процесот на интеграциската дебата. [39] Социјалните партнери и граѓанското општество исто така се сметаат за клучни актери. [40]

Во исто време, постои улога за поддршка на европскиот пристап кон прашањата од областа на интеграцијата. Советот на Европа долго време зема ставови и промовирани мерки за да се поттикне интеграцијата на мигрантите во европските општества како на пример преку Европската конвенција за учество на странците во јавниот живот на локално ниво (1992). Во рамките на Европската унија (ЕУ), признаено е дека некои од предизвиците на интеграцијата се слични во сите земји членки на ЕУ и дека неуспехот на една европска држава да обезбеди за успешна интеграција на бегалците влијае врз

[39] Recommendation 153 (2004) on “A pact for the integration and participation of people of immigrant origin in European towns, cities and regions”, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, para.10.

[40] Opinion on the EC Communication Study on the links between legal and illegal migration, (COM(2004) 412 final), SOC/182, European Economic and Social Committee, 15 December 2004, para. 3.14.

другите.[41] Затоа биле и иницијативите за споделување на информации и добри практики на ниво на Европската унија.

Во 2003 година, Европската комисија го претстави соопштението за имиграција, интеграција и вработување [42] и најави дека ќе поднесе извештај на годишно ниво за случувањата во овие области.

Се покажа дека повеќето земји-членки сметаат дека имигрантите се меѓу оние групи кои се особено изложени на ризик од сиромаштија и социјална исклученост.

Покрај тоа, во 2004 година, членките се согласија во Европскиот Совет на некои заеднички основни принципи за имиграционата политика за интеграција во Европската унија. Тие претставуваат збир од единаесет насоки за да се изгради Европската рамка за интеграција и да се обезбеди заедничко разбирање на интеграција преку националните граници од кои да се изгради иднина за заедничките политички иницијативи - тие не се конкретни за да се одговори на интеграција на бегалците.

Сепак надоградувајќи ги постоечките тела на работа на интеграција и во поглед на важноста на моменталната политичка дебата за интеграција, има за цел да се направат понатамошни предлози за тоа како добредојде - општествата поефикасно може да се развиваат и на она што чекори може да бидат преземени за да се олесни интеграцијата во сите негови аспекти (граѓански , политички, социјални, економски и културни) .

Меѓународните правни стандарди нудат одредени правни структури и механизми, кои се докажале како ефикасни во минатото. Сепак, меѓународните правни стандарди, како и меѓународните правни инструменти, на кои тие вообичаено се потпираат, се резултат на бројни компромиси постигнати во меѓународните односи. Воедно, нормите за бегалците и странците, мора да се анализираат во контекст на нивната меѓусебна поврзаност. Република Македонија усвои сѐопфатен комплекс од правни прописи кои ги покриваат

[41] “The failure of an individual Member State to develop and implement a successful integration policy can have in different ways adverse implications for other Member States and the European Union.” Immigrant Integration Policy in the European Union, Council Conclusions, 19 November 2004, p.15-24 para.4.

[42] European Commission, Communication on Immigration, Integration and Employment, COM(2003)336 final.

правните области потребни за утврдување на сегашните трендови во македонската легислатива во врска со бегалците и странците.

Република Македонија има пристапено кон сите клучни меѓународни или регионални инструменти за заштитата на бегалците и странците, односно, Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година, и нејзиниот Протокол од 1967 година, по пат на сукцесија на 18-ти јануари 1994 година, потоа Конвенцијата на Обединетите нации против мачење и други облици на сурово, нехумано или понижувачко постапување или казнување (CAT), Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права, Конвенцијата на Обединетите нации за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, Конвенцијата на Обединетите нации за правата на детето и нејзините два факултативни протоколи, Женевските конвенции од 1949 година, вклучувајќи ги и, Протоколите I и II на Европската конвенција за човекови права и основни слободи (ECHRE), и нејзините Протоколи под број 1, 4, 6, 7, 11−14 и Европската конвенција против мачење и нехумано или понижувачко постапување или казнување.

Во 2004 година, Република Македонија ја ратификуваше Европската социјална повелба од 1961 година и Протоколот од 1991 година, со кој се изменува и дополнува Европската социјална повелба. Република Македонија, исто така, пристапи и кон Факултативниот протокол кон Конвенцијата на Обединетите нации за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, со која беше воведена постапка по индивидуални претставки, а ја има ратификувано и Европската конвенција за државјанство од 1997 година, како и Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал и нејзините два протокола, кои вообичаено се нарекуваат Протоколи од Палермо. Воедно во насока на усогласување на домашното законодавство со законодавството на Европската унија, Република Македонија во своите новодонесени закони, транспонираше голем број од европските директиви, кои го покриваат прашањето за интеграција на дефинираната целна група во Република Македонија. Закони кои се применливи за дефинираната целна група се:

- Закон за странци,
- Закон за азил и привремена заштита,
- Закон за државјанство
- Закон за
- Закон за социјална заштита,
- Закон за семејство,
- Закон за заштита на децата,
- Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност,
- Закон за основното образование,
- Закон за средното образование,
- Закон за високото образование,

4.2 Права на бегалците поврзани со социјалната интеграција со посебен осврт на работните права

Сите бегалци ги уживаат основните и фундаменталните права што произлегуваат од универзалната меѓународна, европска и национална легислатива за човековите права на сила во нивната земја на азил. Сепак, степенот до кој бегалците се во можност да се интегрираат е критичен и нераскинливо поврзан со дополнителни права кои се ставени на признавање на нивната потреба за меѓународна заштита.

Во моментов, повеќето европски земји имаат ниски стапки на признавање на бегалците врз основа на Конвенцијата за бегалци, често поради ограничените или рестриктивни толкувања на конвенцијата за бегалци и дефиницијата и наместо тоа се даваат инфериорни правни статуси на лицата. Овие статуси, како што е и супсидијарна заштита, често си дозволуваат многу поограничени права од Конвенционалниот статус. Тие можат, на пример, да имаат потреба од редовно обновување на дозволите за престој, немаат право или имаат ограничено право на семејно обединување, и ограничено право на вработување.

Последните измени во законодавството на ЕУ поставува минимални стандарди за правата што произлегуваат од бегалскиот статус во согласност со Конвенцијата и помошните форми на заштита (Квалификационата директива)

при што ги признава овие разлики во правата дозволени во земјите членки на ЕУ и навистина им овозможува да продолжат и покрај штетно влијание врз процесот на интеграција на луѓето со помалку безбеден статус.

Широко е прифатено дека бегалците имаат различни и дополнителни интеграциони потреби од оние на други државјани на трети земји. Уште од времето на Лигата на народите, меѓународната заедница се залагаше за привилегиран однос на бегалците во целина, поради нивната потреба за замена на заштитата во својата држава со онаа на меѓународната заедница.

Доделување на бегалците сигурен правен статус и трајни дозволи за престој, што е спротивно на привремените дозволи кои можат да бидат предмет на постојан преглед, е од суштинско значење за бегалците да се стекнат со стабилност и безбедност која се бара со цел да се продолжи со својот живот повеќе од очекуваното.

- ***Право за користење на станбен простор под закуп-домување***

Корисници на правото на домување се лица на кои им е признаено правото на азил во Република Македонија. Корисникот го остварува правото на париччна помош потребна за обезбедување на простории за сместување, за закупнина на индивидуален станбен објект или негов дел и за комунални трошоци доколку:

- има поднесено барање за локална интеграција доставено до Центарот за интеграција за бегалци и странци во република Македонија , односно до надлежниот Центар за социјална работа
- за корисникот има веќе изработен семеен план за интеграција
- е станбено необезбедено лице
- не е во можност самостојно да ги покрива трошоците за сместување , закупнина и комунални трошоци.

Политиката на домување е комплексен проблем, кој ја наметнува потребата од мултидимензионален пристап, во дефинирањето на приоритетите и предлагањето на мерки, што претпоставува вклучување на сите засегнати страни, во нејзиното креирање. За таа цел, ќе биде потребно добро планирање на активностите на сите субјекти, инволвирани во овој процес, како на државата и нејзините институции, така и на науката,

локалната самоуправа, приватниот сектор и граѓаните. Таквиот пристап ќе гарантира објективно идентификување на потребите за делување во оваа област, а истовремено ќе овозможи утврдување на конзистентна политика на домување.

Корисници на правото на домување се лица на кои им е признаено правото на азил во Република Македонија. Корисникот го остварува правото на париччна помош потребна за обезбедување на простории за сместување, за закупнина на индивидуален станбен објект или негов дел и за комунални трошоци доколку:

- има поднесено барање за локална интеграција доставено до Центарот за интеграција за бегалци и странци во република Македонија
- за корисникот има веќе изработен семеен план за интеграција
- е станбено необезбедено лице
- не е во можност самостојно да ги полрива трошоците за сместување, закупнина и комунални трошоци.

На оние лица кои што се вратиле во местото на живеење по 2005 година, им се доделува еднократна парична помош во висина од 60.000 денари по домаќинство, за купување на основни средства во домот. Право на користење на овие средства имаат само лицата коишто се уште имаат статус на внатрешно раселени лица, односно го немаат продадено имотот во поранешните кризни региони, не го напуштиле местото на живеење пред кризата и немаат други сопствени алтернативни живеалишта надвор од кризните региони. Министерството за труд и социјална политика на семејствата кои се приватно сместени, им ја покрива месечната закупнина за стан во висина од 6.000 до 12.000 денари. Исто така, на овие семејства им се обезбедува и месечна парична помош во зависност од бројот на членови на семејството и тоа во висина од 3.000 до 7.500 денари

Политиката на домување е комплексен проблем, кој ја наметнува потребата од мултидимензионален пристап, во дефинирањето на приоритетите и предлагањето на мерки, што претпоставува вклучување на сите засегнати страни, во нејзиното креирање. За таа цел, ќе биде

потребно јасно, недвосмислено, синхронизирано и добро обмислено планирање на активностите на сите субјекти, инволвирани во овој процес, како на државата и нејзините институции, така и на науката, локалната самоуправа, приватниот сектор и граѓаните. Таквиот пристап ќе гарантира објективно идентификување на потребите за делување во оваа област, а истовремено ќе овозможи утврдување на конзистентна политика на домување. Дефинираната целна група, како и сите други жители, развиваат стратегии за сместување засновани врз нивните потреби и можностите што им се понудени од околината. Политиките треба да бараат начин за проширување на нивниот избор, со обезбедување на еднакви можности на пазарот за недвижности, во однос на пристапот, како и квалитетот.

Следејќи ги искуствата на различни земји во креирањето на политиката на домување, се воочува дека и покрај сличностите на многу од дефинираните цели, сепак во операционализација на истите, се појавува голема разновидност. Оттаму, може да се заклучи дека не постои еден универзален модел, за креирање успешна политика на домување. Дефинираната целна група, како и сите други жители, развиваат стратегии за сместување засновани врз нивните потреби и можностите што им се понудени од околината. Политиките треба да бараат начин за проширување на нивниот избор, со обезбедување на еднакви можности на пазарот за недвижности, во однос на пристапот, како и квалитетот.

- ***Здравствена заштита***

Законот за азил и привремена заштита спомнува 5основни здравствени услуги”, согласно со прописите од здравственото. Одредбата обезбедува еднаквост со државјаните на Република Македонија. Сепак, формалната еднаквост од аспект на здравствената заштита е сосема доволна, бидејќи под основни здравствени услуги се подразбира здравствена заштита од најниско ниво, (примарна здравствена заштита) па се до највисоко ниво односно болничко лекување. Многу мал дел од здравствените услуги не се опфатени со основниот пакет на здравствени услуги, како на пример естетските операции, бањското лекување итн. Навистина не постои простор за некакво размислување бегалците да

добијат поголем обем на здравствена заштита од државјаните на Македонија, бидејќи реално и не постои со државјаните на земјата не мора да биде доволна заштита за засегнатите лица бидејќи бегалците живеат во состојба која е неспоредлива со државјаните и може да им е потребна дополнителна помош од државата.

Вградувањето на услугите од областа на здравствената заштита во рамки на системот на здравствена заштита , претставува важен столб на процесот на интеграција

Активности кои што треба да се превземат со цел да се олесни обезбедувањето на услуги од здравствената заштита би биле:

- Мерки , со кои би се обезбедило интергација на лицата под супсидијарна заштита преку нивно регистрирање во Агенцијата за вработување и Центрите за социјална работа;
- Воспоставување на доплнителни механизми за набљудување , со помош на кои ќе се обезбеди еваулација на одредбите на здравствена заштита;
- Кампањи со кои ќе се обезбеди комуникација со лицата под супсидијарна заштита за нивните права и обврски , со што ќе се олесни пристапот до услугите ;

Треба да се има на ум дека бегалците, за разлика од државјаните, не можат да преземат мерки на претпазливост за нивна здравствена заштита во форма на штедење или дополнително здравствено осигурување, па поради овој факт често се поранливи во овој поглед во споредба со просечните граѓани. Тука треба да се размисли за дополнителна помош од државата. Законот за здравствено осигурување донесен во февруари 2012 година на сите бегаци им обезбедува пристап до здравствени услуги и тоа изедначено со македонските државјани. Фондот за здравствено осигрување е одговорен за обезбедување на здравствено осигурување, додека Министерство за труд и социјална политика има мандат да ги одобрува барањата за стекнување право на здравствено осигурување и да ги плаќа трошоците за осигурување.

- ***Образование и обука***

Правото на образование и обука играат клучна улога во оддржливоста на процесите на интеграција на лицата под супсидијарна заштита.

Активности кои што треба да се превземат со цел да се олесни пристапот до образовниот систем и би ги унапредило механизмите во образованието би биле:

- Мерки, со кои ќе се обезбедат книги и материјали за следење на настава;
- Задолжително изучување на македонскиот јазик за деца и возрасни ;
- Промовирање на универзитетското образование;

Правото на граѓаните да стекнуваат образование, од основното до највисокото, и на тој начин не само да обезбедуваат сопствено изградување и сестран развиток на сопствената личност придонесувајќи така за подигнување на општото културно ниво на општествената заедница во која живеат, ја изразуваат суштината на уставните норми за правото на образование. Само образуван човек може да биде креативен, совесен и активен фактор на општеството. Уставот предвидува исто така дека образованието му се овозможува на секого и во исти услови. Уставот дозволува (како конкуренција и подобар квалитет), во согласност со уставните норми, правото на граѓаните да основаат приватни институции на сите нивоа на образование, освен на основното образование.

Според Уставот, основното образование е задолжително и бесплатно. Основното образование е задолжително за сите граѓани, како резултат на потребата да се обезбеди нивна писменост, за нивно културно однесување во општеството, но и како основа за продолжување на средно и високо образование.

Задолжителниот карактер на основното образование во траење од најмалку осум години треба да му овозможи на човекот елементарни предуслови за негово описменување и оспособување за вклучување во процесот на трудот. Во овој период човекот ги стекнува и елементарните сознајни карактеристики на општествените и природните појави и се здобива со

правото да го продолжи своето образование во повисоките степени на образование.

Во средното и високото образование може да се формираат приватни образовни институции. Автономија на универзитетот е право на универзитетот слободно и самостојно да ги врши образовните и научно-истражувачките функции. Основното и средното образование во Макеоднија е задолжително и сите бегалци имаат пристап до орбазовниот систем. Во 2010 година, децата на бегалците за прв пат имаа можност да се запишат во државни предучилиштни образовни установи, кои што се под надлежност на Министерството за труд и социјална политика. На бегалците им беше помогнато да и пристапат на програмата за условен паричен надоместок. Така, на пример доколку постои недостаток во рамките на правата кои произлегуваат од образованието и културните права, посебно во рамки на законските одредби, истото влијае врз социјалниот статус кој во иднина би го имале децата на имигрантите и бегалците, а посебно во однос на социјалната помош, невработеноста. Со измените и дополнувањата на Наставната програма, беа воведени одреден број на факултативни предмети за изучување на јазикот и културата на земјата на потекло.

Македонската легислатива во областа на образованито се состои од правни акти кои го покриваат образовниот процес, почнувајќи од предучилишното до високото образование. Законот за основното образование[43] предвидува можност странци и лица без државјанство да стекнат основно образование под услови предвидени во законот. Правото и соодветната обврска за посетување настава во основното образование, се однесуваат на секое дете кое престојува во Македонија и се засновани врз одредбите на Уставот на Република Македонија[44], кој предвидува бесплатно и задолжително основно образование. Вообичаено бегалците и имигрантите, доаѓајќи во нова средина може да се соочат со сериозни потешкотии, како од технички, така и од психолошки карактер. Оттаму, вложувањето напори за

---

[43] Член 9 од Законот за основното образование „Службен весник ан Република Македонија“ бр.103/2008

нивна интеграција во образовниот систем ќе вроди со позитивни резултати од аспект на понатамошното целосно вклучување во општествените текови. Во периодот 2004-2007 година околу 250 ученици од бегалската популација, редовно посетуваа настава. Овие деца наставата ја следеа во редовните паралелки од образовните институции, со што отпочнаа активностите за нивна поцелосна интеграција во општеството.

- ***Вработување и обуки за стручно усовршување***

Активности кои што треба да се превземат со цел да се олесни пристапот до пазарот на трудот на лицата под супсидијарна заштита :

- Да се надополнат Националните планови за вработување, со цел да се вгради пристапот до пазарот на трудот
- Евалуација и тестирање на професионалните вештини
- Презентирање на обуки за стручно усовршување
- Информативни средби со кои ќе се обезбеди комуникација со лицата под супсидијарна заштита , со цел запознавање за нивните права и обврски , со што ќе се олесни пристапот до услугите.

Вработувањето на имигрантите по правило се смета како најсложено прашање во процесот на социјалната интеграција. Ова се случува најмногу поради фактот што влијанието на државните структури врз можностите за вработување на имигрантите/бегалците на слободниот пазар на труд е ограничено. Во однос на пристапот до пазарот на трудот, во целост се уредени прашањата на вработувањето на странците, при што членовите на потесното семејство на странец со регулиран престој на територија на Република Македонија и бегалците имаат право да аплицират за лична работна дозвола со која стекнуваат идентични права во однос на аплицирањето за работа, како и домицилното население. Што се однесува на социјалните права во постојните услови само барателите на азил, лицата под хуманитарна заштита, жртвите на трговија со луѓе, признаените бегалци и странците со постојан престој имаат целосен пристап до социјалните права.

Странец се смета како вработено лице во Република Македонија кога врз основа на договор за вработување ќе заснова работен однос кај работодавец, чиешто седиште или место на живеење е во Република Македонија или кога ќе се здобие со статус на самовработено лице во согласност со овој закон. Одредбите од овој закон важат за сите странци, освен за конкретно наброените категории странски државјани, кои во согласност со меѓународното право уживаат привилегии и имунитет или, пак, обезбедуваат услуги во земјава врз основа на билатерални или мултилатерални договори и договори со Европската унија или меѓународни организации за професионална стручна помош, образование, постдипломски студии или истражувања или кои обезбедуваат услуги како дел од приватни проекти организирани во согласност со наведените договори и кои се регистрирани во надлежните министерства.

Собранието на Р.Македонија, по предлог на Владата на Р. Македонија, со резолуција ја утврдува политиката на преселба и основите на политиката за вработување и за работа на странци, која ќе се спроведе во согласност со овој закон и со билатералните и мултилатералните меѓународни договори. Предлог-резолуцијата до Владата ја подготвуваат Министерството за внатрешни работи во соработка со Министерството за надворешни работи и со Министерството за труд и социјална политика. Врз основа на утврдената политика за работа и за вработување странци, Владата годишно утврдува квота на работни дозволи, која ќе биде утврдена со одлука, донесена најдоцна до четвртиот квартал од тековната година за наредната година. Во согласност со утврдената политика за вработување и за работа на странци, Владата има склучено меѓународни договори поставувајќи ги условите за одредена категорија работници, текот на услугите меѓу државите што се потписнички на договорот, кои ќе бидат изоставени од предвидените квоти, и ќе усвои мерки за заштита на домашниот пазар на труд утврдени со овој закон. Странците што во согласност со одредбите од овој закон можат да се вработат, самовработат или да работат во Р. Македонија, задолжително треба да имаат дозвола за работа и регулиран престој во државата, а лицето задолжително треба да ја регистрира нивната работа како работа на странец. Во определени случаи утврдени со овој закон, работата извршена од страна на странци врз основа на потврда за регистрација за работа ќе биде дозволена во исклучителни случаи.

* Потврдата за регистрација на работата на пропишан образец – сертификат е документ што ја потврдува законитоста на работата што ја вршат странците во државата.

* Договор за вработување или за работа склучен меѓу работодавец и странец што нема работна дозвола, ќе се смета за ништовен.

* Во Република Македонија странците можат да ја вршат само работата за која имаат работна дозвола.

Во согласност со политиката на миграција, условите и колебливоста на пазарот на трудот, Владата годишно утврдува квота на работни дозволи преку која го ограничува бројот на странци на пазарот на трудот. Квотата до Владата ја предлага министерот надлежен во областа на трудот по предлог на Агенцијата за вработување на Република Македонија, во соработка со министрите одговорни за соодветните области, во согласност со законските прописи, за која свое мислење може да даде и Економско-социјалниот совет.

Личната работна дозвола се издава за определен временски период до една, односно до три години или на неопределено време.Дозволата за вработување, по правило, се издава за период до една година, ако не е определено поинаку со овој закон. Работната дозвола, по правило, се издава врз основа на барање поднесено од работодавецот, освен ако не е определено поинаку со овој закон. На странецот може да му се издаде само една работна дозвола за ист временски период. Издавањето на работните дозволи, продолжувањето на работните дозволи, одземањето на работните дозволи и постапките за издавањето сертификати, пропишани во согласност со овој закон се спроведуваат од Агенцијата за вработување во согласност со Законот за општа управна постапка.

Барањето за издавање работна дозвола странецот лично го поднесува до дипломатско-конзуларното претставништво на Р.Македонија во странство, во државата, чијшто државјанин е или во државата каде што престојува врз основа на дозволата за престој. Во случај кога државата во која странецот живее, односно престојува врз основа на дозволата за престој, нема дипломатско-конзуларно претставништво на Р.Македонија, странецот

барањето за издавањето на работната дозвола го поднесува до дипломатско конзуларното претставништво на државата во која Р.Македонија има склучено договор за заедничко претставување.

Доколку во државата во која странецот живее, односно престојува нема дипломатско-конзуларно претставништво странецот го поднесува барањето до дипломатско-конзуларното претставништво на Р.Македонија во најблиската држава. Барањето треба да содржи податоци, документи и докази за видот на дејноста што ќе ја реализира странецот во Р.Македонија, местото, како и временскиот период во кој ќе биде реализирана, квалификациската структура (специјалноста) на странецот, како и деловен план за подобност за самовработување, каде што ќе биде приложена инвестициската и економската придобивка за државата, бројот на новите вработувања, како и доказ за фондовите што се на располагање за реализација на активноста.

Агенцијата за вработување на странецот за кој е добиено позитивно мислење во однос на неговото самовработување во Република Македонија од Министерството за економија, му издава работа дозвола, која ја доставува до Министерството за надворешни работи, кое ја препраќа до дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија во соодветната држава. Агенцијата за вработување на странецот за кој е добиено негативно мислење во однос на неговото самовработување во Република Македонија од Министерството за економија, изработува решение со кое се одбива барањето за работна дозвола и го доставува до Министерството за надворешни работи, кое го препраќа до дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија во соодветната држава.

Странците кои врз основа на одредбите на овој закон можат да се вработат или самовработат, задолжително треба да поседуваат дозвола за работа и регулиран престој во земјата,а лицето задолжно да ја регистрира нивната работа, треба да ја регистрира како работа на странец. [45]

4.3 Услуги и мерки во социјалната заштита

- ***Социјална заштита***

[45] www.ceftatradeportal.com/macedonia/index.php?

„СОЦИЈАЛНА ИНТЕГРАЦИЈА НА ПРИЗНАЕН БЕГАЛЕЦ И ЛИЦА ПОД СУПСИДИЈАРНА ЗАШТИТА“

Социјалната заштита како дејност за спречување и надминување на основните ризици на кои е озложен граѓанинот, семејството и населението во текот на животот се реализира преку Министерството за Труд и социјална политика – во чии рамки влегуваат 30 Центри за социјална работа кои имаат овластувања за вршење на работи од социјалната заштита. Системот на социјална заштита овозможува остварување на следните услуги и мерки кои постојат во Законот за социјална заштита:

- **Социјална превенција**

За остварување на социјалната превенција, се превеземаат мерки за спречување на настанување на социјален ризик на граѓанинот, семејството или група на население особено преку едукативно-совеувалишна работа, волонтерска работа со лично ангажирање и без надместок и примена на други методи кои соодвестават на потребите на корисниците на социјалната заштита.

- **Вон-институционална заштита**

Вониституционалната заштита опфаќа право на:

- прва социјална услуга на корисници на социјална заштита
- помош на поединец
- помош на семејство
- домашна нега и помош на поединец и на семејството
- сместување во друго семејство.

- **Институционална заштита**

Институционалната заштита опфаќа право на оспособување за работно-производна активност и право на сместување во установа за социјална заштита.

- **Право на социјална парична помош**

Право на социјална парична помош ги опфаќа лицата способни за работа и социјално необезбедени, кои според други прописи не можат да обезбедат средства за егзистенција и истите имаат право на социјална парична помош.

Право на социјална заштита има лице барател на право на азил, лице со статус на признаен бегалец или лице под супсидијарна заштита.

Право на социјална заштита имаат и лицата со признат статус на бегалец ,и истото може да го остварат преку месно надлежните центри за социјална работа. Паричната помош се утврдува од просечната месечна плата по работник во Република Македонија, остварена во последните три месеци:

- основна парична помош (признаен бегалец-самец)- 18%,
- признаен бегалец со еден соуживател на правото- 23% и
- признаен бегалец со двајца и повеќе соуживатели на правото- 30%.

По истекот на периодот од две години, признаените бегалци се изедначени со македонските државјани во однос на сите права од социјална заштита. Барателите на азил можат да бидат сместени и во соодветна установа за социјална заштита.

- **Еднократна парична помош**

Еднократна парична помош или помош во натура се доделува на лице или семејство, кои се нашле во положба од социјален ризик, заради претрпена природна непогода, подолго лекување во здравствена установа.

- **Постојана парична помош**

Право на постојана парична помош има лице неспособно за работа и социјално необезбедено, кое не може да обезбеди средства за својата егзистенција врз основа на други прописи. Неспособно за работа се смета лице:

- со умерени, тешки и најтешки пречки во интелектуалниот развој кое заради степенот на попеченоста не може да се стекнува со образование.
- Самохрана жена за време на бременоста еден месец пред породувањето и самохран родител до три години возраст на детето со непризнато татковство.
- Дете до навршени 15 години живот или до 26 години живот, ако е на редовно школување.
- Жена и маж постари од 65 години.

- **Паричен надоместок за помош и нега**

Право на паричен надоместок за помош и нега од друго лице има лице над 26 годишна возраст, со тешки и најтешки пречки во интелектуалниот развј, лице со потешка и натешка телесна попреченост, потполно слепо лице, како и лице со трајни промени во здравствената состојба, на кое му е неопходна помош и нега од друго лице поради тоа што не може сам да ги извршува основните животни потреби.

- **Условен паричен надоместок**

Програмата за Условен паричен надоместок за средно образование има за цел подобрување на пристапот и квалитетот на образованието за ученици во средно образование од домаќинствата кои се корисници на социјална парична помош. Со оваа програма ќе се обезбедат дополнителни парични надоместоци за учениците, кое право е условено со запишување и посетување на средното образование и има за цел да се зголеми бројот на лица запишани во средно образование од домаќинства корисници на социјална парична помош, како и реализација на задолжителното средно образование.

<u>Лице под супсидијарна заштита</u> е странец, кој не се квалификува како признаен бегалец, а на кој Република Македонија ќе признае право на азил и ќе дозволи да остане во рамките на нејзината територија, бидејќи постојат цврсти причини да се верува, дека доколку се врати во државата чиј државјанин е, или доколку е лице без државјанство, во својата држава на претходен вообичаен престој, ќе се соочи со вистински ризик од претрпување на сериозни повреди.

Статус на супсидијарна заштита подразбира признавање од страна на држава членка, на државјанин од трета земја или лице без државјанство, како лице кое се квалификува за супсидијарна заштита. Сериозни повреди, се:

- смртна казна или егзекуција;

- тортура или нечовечно или деградирачко постапување или казнување или

- сериозни и индивидуални закани по животот или личноста на цивилно лице, по пат на недискриминирачко насилство, во ситуација на меѓународен или внатрешен вооружен конфликт.

Личната карта за лице под супсидијарна заштита, се издава со рок на важење од најмалку една година. Со личната карта за признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита се потврдува правото на престој. На признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита им се определува матичен број за странец.

Притоа, согласно Законот за азил и привремена заштита,[46] лицата кои се наоѓаат под супсидијарна заштита ги уживаат следните права:

- **Право на престој** - Со денот на доставувањето на решението за признавање на право на азил заради супсидијарна заштита, лицето под супсидијарна заштита се стекнува со право на престој на територијата на Република Македонија во траење од најмалку една година.
- **Право на сместување** - На лицето под супсидијарна заштита му се обезбедува сместување, но најдолго една година од денот на доставувањето на решението за признавање на статус на лице под супсидијарна заштита.

Лицето под супсидијарна заштита од денот на доставувањето на решението за признавање на статус на лице под супсидијарна заштита се изедначува со државјаните на Република Македонија по однос на остварување на правата од социјална заштита утврдено со Законот за социјална заштита, а правото на основни здравствени услуги го остварува согласно со членот 54 на овој закон. Лицата под супсидијарана заштита имаат исти права и должности со странците со

[46] Пречистениот текст на Законот за азил и привремена заштита ги опфаќа: Законот за азил и привремена заштита(„Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003), Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита(„Службен весник на Република Македонија“ бр.66/2007), Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита(„Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2008), Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 146/09) и Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 166/12) во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена.

дозволен привремен престој на територијата на Република Македонија, ако со овој или со друг закон поинаку не е определено.

ИСТРАЖУВАЧКИ ДЕЛ

1. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Како предмет на обработка на оваа магистерска работа ќе се земат лицата со статус на признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита. Лицето со статус на признаен бегалец е странец за кој по испитување на неговото барање е утврдено дека ги исполнува условите определени со закон, односно лице кое поради оправдан страв 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 на престој, не може или поради таков страв не сака да се врати во неа.

Статус на супсидијарна заштита подразбира признавање од страна на држава членка, на државјанин од трета земја или лице без државјанство, како лице кое се квалификува за супсидијарна заштита. Во Република Македонија две министерства ја делат одговорноста во однос на постапката и грижата за барателите на право на азил. Министерството за внатрешни работи и Министерството за труд и социјална политика. Одделението за азил е тоа кое ги процесуира барањата без разлика дали барањето е поднесено на граничен премин, во внатрешноста на Република Македонија или на аеродром.

Во периодот на постапката за азил, вклучувајќи го и жалбениот период, како и периодот по поднесена тужба на овие лица им е дозволен престој во Република Македонија при што државата ги покрива сите трошоци за нивна грижа и престој. По завршување на сите фази од постапката по однос на одбиено барање кое е завршено со пресуда од Управен суд, лицето согласно законската регулатива во Република Македонија се префрла од Прифатен центар за азил во Прифатен центар за странци кој го менаџира Министерството за внатрешни работи. Тие ги преземаат сите понатамошни постапки за негова депортација во земјата на потекло, односно во земјата од каде дошло лицето.

2. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО И ХИПОТЕЗИ

Целта на истражувањето е социјална интеграција на признаените бегалци и лицата под супсидијарна заштита.

3. ХИПОТЕЗИ

1. Се претпоставува дека социјалната интеграција на признаен бегалец и лица под супсидијарна заштита многу зависи од хармонизација на националното со меѓународното

2. Се претпоставува дека социјалната интеграција зависи од нивото на остварени права и услуги.

Во законското решение кое се однесува на вработувањето на странците во Република Македонија, целосно се пренесени одредбите од Директивите кои се усвоени во Советот на Европа. Така со нив во целост во РМ се регулирани правата на азилантите во однос на вработувањето и самовработувањето. Посебно, со Законот за азил и привремена заштита, се обезбедуваат правата кои се однесуваат на здравствената заштита на признаени бегалци. Моментално, во Република Македонија, системот на социјална заштита во РМ сеуште се унапредува и реформира, па се подигнува ефикасноста и стабилното функционирање.

Во последните години и понатаму најголемиот број на илегални преминувања се регистрирани на албанско-македонската и македонско-грчката граница, од страна на албански, македонски и државјани на пост социјалистичките земји[47].Поради преземените засилени мерки од страна на граничната полиција и редовната соработка со соседните погранични органи во 2007 и 2008 година, забележано е намалување на илегалните преминувања за околу три пати во споредба со 2006 година. Притоа, треба да се истакне успешното спроведување на контролата на границата од страна на граничната полиција, што резултираше и со поголем број спречени илегални преминувања.

Со започнувањето на трагичните настани на Косово во 1999 година, и појавата на голем бран на косовски бегалци во Македонија, бегалците од Косово беа сместени во кампови за бегалци и во семејства во неколку градови

[47] Со укинувањето на визниот режим спрема земјите од Шенген зоната и овозможувањето слободно заминување во западно-европските држави, во 2003 година значително беа намалени илегалните преминувања на романските и бугарските државјани.

во Македонија распоредени по граничниот појас со Косово и Албанија. Трагедијата која им се случуваше предизвикуваше низа негативни ефекти како на индивидуален така и на колективен план загрозувајќи ги нивните социјални и цивилизациски вредности со тенденција на континуирана асоцијализација и одвојување од времето во кое останатите живееме. Најзагрозени беа децата кои најтешко ги поднесуваа последиците затоа што нивниот дотогаш безгрижен живот најмалку ги беше подготвил за егзистирање надвор од домашната средина а притоа со огромна доза на траума и стрес.[48] При изработка на овој труд ќе се користат паралелно повеќе научно – истражувачки методи и техники. Ќе се применуваат следните методи: статистичкиот метод, од посебните научни методи и научни постапки ќе се користат методот на анализа и методот на синтезата, како и методот на индуктивно и дедуктивно заклучување, додека од методите за истражување ќе се примени методот на набљудување. Компаративното проучување е една од заложбите и основите на овој труд што заедно со техниката на прибирање на податоците, нивното проучување и анализа, треба да ја максимизира релевантноста на трудот.

[48] http://www.cgimk.org.mk/macedonian/publikacii.html

5. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Од истражувањето се е констатирано дека лицата со статус на признаен бегалец и лицата под супсидијарна заштита во Република Македонија од 2010 година лицата кои што се под статус на супсидијарна заштита се заштитени со Законот за социјална заштита, односно остваруваат одредено право пропишано со закон.

Табела 1 – Оствареност на правата на бегалците во РМ во период од 2010 до 2012 година

	2010 година Остварено право	2010 година одбивни	2011 година Остварено право	2011 година одбивни	2012 година Остварено право	2012 година Одбивни	Вкупно
СОЦИЈАЛНА ПАРИЧНА ПОМОШ	149	22	7	2	5	1	186
ПОСТОЈАНА ПАРИЧНА ПОМОШ	2	1	3	/////	6	1	13
ПОМОШ И НЕГА ОД ДРУГО ЛИЦЕ	////	2		1	4		7
ДОМУВАЊЕ	149	22	6	2	2	1	182

Од табеларниот приказ можеме да констатираме дека лицана под супсидијарна заштита на ниво на Република Македонија во 2010 година во моментот кога поднеле барање за остварување на правото биле 171 , од кои 149 го оствариле правото на социјална парична помош, додека 22 не го оствариле. Во 2011 година, 9 барања за остварување на Социјална парична помош , од кои 7 оствариле право на социјална парична помош, а 2 им било одбиено барањето. Правото на домување во 2010 година го оствариле 149 семејства што значи дека сите подносители на барањето за остварување на Социјална Парична Помош оствариле и право на домување.

Табела 2– Корисници на социјална парична помош на признаен бегалец и лица под супсидијарна заштита на републичко ниво и во Шуто Оризари во 2013 година

Месеци во 2013	На републичко ниво		Шуто Оризари	
	Соц.парична помош	Домување	Соц.парична помош	Домување
Јануари	150	120	115	94
Февруари	152	121	116	91
Март	152	124	114	93
Април	152	124	114	93
Мај	142	118	108	89
Јуни	140	112	104	89
Јули	139	115	104	115
Август	138	115	103	114
Септември	138	115	103	114

Од табеларниот приказ можеме да констатираме дека лицата под супсидијарна заштита на ниво на Република Македонија во текот на 2013 година,односно во Јануари 2013 година, бројот на лица кои користеле социјална парична помош бил 150, а потоа се намалува, со што во Септември 2013 година бројот на корисници изнесува 138. Со тоа можеме да констатираме дека одредени семејства, односно лицата под супсидијарна заштита и признаен бегалец се интегрирани во општеството, како со програмите за самовработување, така и со вработување во приватни претпријатија.

Од хипотезите кои се поставени во магистерскиот труд, произлегува дека социјалната интеграција на лицата бегалци многу зависи од хармонизацијата на националното со меѓународното законодавство, **со што се потврдува**

првата хипотеза. Во Република Македонија, видно од претходните наводи за донесување на акти кои се однесуваат на статусот на бегалците, може да се потврди дека постои висок степен на социјална интеграција. Така, законските одредби кои се однесуваат на азилот, правата на странци, стекнувањето државјанство, избегнувањето бездржавјанство, образованието, здравствената заштита, можноста за вработување, правото на основање здруженија и правото на мирни протести, како и процедуралните одредби, кои гарантираат судско испитување на управните одлуки, се всушност основата со која се потврдува првата хипотеза на овој труд.

Со оглед на тоа што во Република Македонија, лицата под супсидијарна заштита имаат пристап , односно можност за остварување на правата од социјалната заштита, може да се потврди и втората хипотеза, односно, правата кои ги остваруваат бегалците во Република Македонија се задоволителни. Така, се потврдува и втората хипотеза, односно дека **социјалната интеграција зависи од нивото на остварени права и услуги.**

5. Анализа на законските одредби за социјална интеграција на бегалците во РМ

- **Закон за странци**

Законот за странци е составен врз основа на повеќето прописи на Европската Унија, кои го регулираат движењето и престојот на странските лица, при што на полето на миграцијата се воспостави правна регулативна и институционална рамка.

Видовите на визи во нашата земја се воведени со заеднички конзуларни инструкции и се компатибилни со Шенген аки-то.

Странецот го поднесува барањето за издавање на виза, во дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија во странство, во државата чиј државјанин е или во државата во која тој престојува, врз основа на дозвола за престој. Во случај кога, државата во која странецот живее, односно престојува, врз основа на дозвола за престој, нема дипломатско-конзуларното претставништво на Република Македонија, странецот барањето за виза, го поднесува до дипломатско-конзуларното претставништво на

државата со која, Република Македонија има склучено договор за заедничко претставување.

Виза за краткорочен престој се издава на странец, за еднократен или повеќекратен влез во Република Македонија, при што еднократниот непрекинат престој, како и вкупното траење на последвателните престои во Република Македонија, не смее да биде подолго од три месеца, во текот на секој шестмесечен период, сметајќи од денот на првото влегување.

Виза за долгорочен престој се издава на странец, кој има намера да престојува во Република Македонија, заради причините утврдени со Законот за странци, кои вклучуваат: вработување, работа или вршење самостојна дејност, школување или студирање, учество во програми на меѓународна размена на ученици или студенти, специјализација, стручно усовршување или практично оспособување, научно истражување, лекување, семејно обединување, хуманитарни причини, странец, кој е член на потесно семејство на државјанин на Република Македонија, странец, кој по потекло е од Република Македонија, или е дете на странец, родено во Република Македонија.

Секое барање за виза се разгледува засебно, и се проценуваат сите документи приложени во барањето, како и доказите, кои го поткрепуваат барањето за виза, од причините кои се веќе наведени. Притоа, за издавање на виза потребно е да бидат исполнети следниве услови:

- да има важечка и призната странска патна исправа, при што важењето на патната исправа, мора да биде најмалку три месеца подолго, од важењето на визата, и да приложи документи, со кои ја докажува целта и околностите на планираното доаѓање во Република Македонија, како и документи за патничко осигурување;
- на барање на надлежен орган, да приложи документи со кои докажува дека поседува доволно средства за издржување за време на престојот во Република Македонија, како и за враќање во државата од каде што доаѓа, или за патување во трета земја или да приложи документи, со кои докажува дека тие средства му се обезбедени на друг законски начин;

- не претставува опасност за јавниот ред, националната безбедност и одбрана, јавното здравје, или за меѓународните односи на Република Македонија.

По добивањето на решението за престој со кое се дозволува привремен престој во Република Македонија, лицето може да влезе во Република Македонија, и е должен во рок од пет (5) дена од денот на влегувањето во Република Македонија, да се јави во Министерството за внатрешни работи, заради издавање на дозвола за привремен престој во Република Македонија.

Дозвола за постојан престој, се издава на странец, кој најмалку пет години пред поднесувањето на барањето за постојан престој, непрекинато престојувал на територијата на Република Македонија, врз основа на дозвола за привремен престој заради: вработување, работа или самостојно вработени лица, кои имаат високи или дефицитарни квалификации, или поседуваат неопходно образование за функционирање на соодветна институција-орган во Република Македонија, како и по основ на семејно обединување, само на членовите на потесното семејство на странец, кој претходно се стекнал со дозвола за постојан престој, како и на странец, чиј престој е во интерес на Република Македонија. Барањето за одобрување на постојан престој, може да се поднесе само во Република Македонија, а дозволата за постојан престој ја издава Министерството за внатрешни работи лично, на странецот, на кого се однесува.

Поднесувањето на барањето за дозвола за привремен престој и дозвола за постојан престој на странец, странецот може да го врши во подрачните организациони единици на Министерството за внатрешни работи кои се во состав на регионалните центри за погранични работи, каде што се врши издавањето на истите документи. Изработката на документите, се врши во седиштето на Министерството за внатрешни работи на Република Македонија.

Министерството за внатрешни работи се соочува со проблеми, при длучување за донесување на решение за одобрување на привремен престој во Република Македонија, од стапување на сила новиот Закон за странци, и тоа, за категорија на лица-странски државјани, кои потекнуваат од бившите републики на СР Југославија, а кои со стариот Закон за движење и престој на странци ги пропуштиле сите рокови, за поднесување на барање за регулирање

на својот привремен престој во Република Македонија. Во овој случај, се работи за категорија на странци, кои живееле подолг временски период на подрачјето на Република Македонија пред распаѓањето на СФРЈ, притшто поголемиот дел од полнолетните лица се стекнале со лични карти, според местото на живеење во Република Македонија (а кои сега се неважечки), додека, најголемиот дел од нивните деца, се родени или заведени во матичните евиденции, на Република Македонија.

Лицата од оваа категорија, најчесто не поседуваат патни исправи, не извршиле упис во книгата на државјани на нивните деца, и во изминатиот период во Република Македонија не успеале да обезбедат сигурни извори за нивна егзистенција преку вработувања во приватниот или општествениот сектор. А, одреден број од нив немаат ниту објекти за живеење во лична сопственост, односно живеат во дивоградби.

- ***Закон за азил и привремена заштита***

Содржински Законот за азил и привремена заштита е поделен во 9 тематски целини (глави): [49]општи одредби, постапка за признавање право на азил, престанок на правото на азил, исправи, правна положба, право на привремена заштита, обработка и заштита на личните податоци, казнени одредби и преодни и завршни одредби. Во членот 2 од Законот за азил и привремена заштита е определено кои лица можат да остварат право на азил и според оваа одредба, право на азил е заштита што Република Македонија ја дава под услови и постапка предвидени со овој закон на точно дефинирани категории лица и тоа:

- признаен бегалец (бегалец по Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година и Протоколот за стаусот на бегалците од 1967 година)
- лице под хуманитарна заштита (согласно член 3 од Конвенцијата за заштита на правата на човекот и основните слободи од 1950 година и член 3 од Конвенцијата против маење и други облици на сурово,

[49]Решение на Уставен суд, У.бр.2/2004 16 февруари 2005 год. С к о п ј е

нехумано и понижувачко постапување или казнување од 1984 година).

Барањето за признавање на право на азил се смета дека е неосновано ако:

- нема основа за тврдење за страв од прогон, бидејќи барањето не е поднесено поради причините утврдени со овој закон, туку поради можност за вработување и подбри услови за живот или кога барателот не дава никакви податоци дека бил изложен на прогон или кога неговите тврдења се невозможни или противречни;
- барањето се заснова на смислена измама или злоупотреба на постапката за признавање право на азил;
- лицето пристигнало од безбедна земја на потекло, освен ако докаже дека земјата на потекло не е безбедна за него;
- лицето пристигнало од трета безбедна земја, каде што можело да бара признавање право на азил, освен ако докаже дека третата земја не е безбедна за него.

Барателот на право на азил извршува смислено дело на измама и злоупотреба на постапката за признавање право на азил во случај ако:

- без разумно објаснување, смислено дава невистинити изјави во неговото барање за признавање право на азил, усно или во писмена форма, а тие изјави се од суштествена природа и знаење за определување на неговиот статус на признаен бегалец;
- без разумно објаснување, го засновал своето барање врз лажен идентитет или врз фалсификувани исправи, за кои тврди дека се автентични;
- намерно уништува, оштетува или крие патна исправа, друг документ или доказ од значење за постапката, со цел да го

попречи текот на постапката и да ги доведе во заблуда органите за признавање право на азил во врска со неговиот идентитет;

- барањето за признавање право на азил е поднесено со цел да се спречи извршувањето на одлуката за протерување од територијата на Република Македонија, а барателот имал доволно можност претходно да бара признавање право на азил;
- барањето за признавање право на азил на лицето му било одбиено во друга земја, по испитување на суштината на барањето, во постапка што содржела соодветни процедурални гаранции, во согласност со Конвенцијата од член 2 алинеја 1 на овој закон и
- има добиено право на азил во друга земја и продолжува да ја ужива заштитата на таа земја.

Причините кога барањето се смета за очигледно неосновано, односно кога се смета дека барателот врши смислена измама и злоупотреба на постапката за признавање на право на азил соодветствуваат со Лондонската резолција за очигледно неосновани барања за азил на Советот на министрите на Европската унија од 1 декември 1992 година.

- ***Закон за државјанство***

Правото за државјанство се стекнува со лично барање на граѓанинот до соодветниот државен управен орган, а не преку политика, политичари и политички партии. Граѓаните без решен државјански статус ќе бидат поблагодарни во решавањето на нивниот проблем да не посредуваат ,,патриоти" од која било страна. Затоа не е случајно што институцијата Народен правобранител како институција за човекови права е најнадлежна и најповикана да посредува при постапките за државјанства. Предложените измени се чекор напред за правата на човекот и граѓанинот на Македонија. Според Конвенцијата, државјанство значи правна врска меѓу граѓаните и државата и не го означува етничкото потекло на граѓаните. Правилата на една земја-потписничка на Конвенцијата за државјанство не содржат разликување,

ниту вклучуваат какви било постапки што водат до дискриминација врз основа на пол, религија, раса, боја, национално или етничко потекло. Значи, Конвенцијата се раководи од принципот на недискриминација.

Трите основни карактеристики на државата се населението, територијата и границите. Овде не интересира само населението и тоа неговата поврзаност со државата. За да ја дознаеме поврзаноста помеѓу државата и лицата кои што живеат во неа, потребно е да знаеме многу фактори и институти кои штои влијаат на таа поврзаност. Еден таков институт е државјанството којшто претставува многу значаен феномен како за државите, така и за меѓународната заедница воопшто. Државјанството кај нас е регулирано како со Меѓународното приватно право така и со национален закон Законот за државјанство донесен од страна на Собранието на Република Македонија во 1992 год.

Државјанството е правна и политичка врска помеѓу поединецот и државата, од која што врска произлегуваат права и обврски за самиот поединец. Тоа е правна врска затоа што е уредено со едностран акт-Устав и закон. Во законот се наведени условите за добивање и губење на државјанството, последиците од престанокот на државјанството и друго.

Несогласувањето е воочлива во Македонија, државјанството се изедначува и служи како супститут за она што во пракса, насекаде, се препознава како *националност*; што пак нужно влијае на натамошното интерпретирање на целата проблематика на националниот идентитет, а згора на тоа, повлекува и низа неправилности при сихронизирањето на македонската со европската регулатива[50].

Концептот на државјанството, теоретски, го изразува *стремежот на нацијата* да ги трансцедира посебните припадности на граѓаните: биолошките, историските, социјалните, религиозните или културните; и да го дефинира самиот граѓанин како апстрактна индивидуа, без посебна, исклучива

[50] Доминик Шнапер Заедница на граѓани, (Слово, Скопје 2003) стр. 43

идентификација и без посебна квалификација за сите конктретни определувања. Сместувајќи ги сите останати наведени (и ненаведени) хипотетички идентитети и социјални врски на идивидуата во приватната сфера, државјанството останува како единствно јавно „средство“ за формулирање на на политичкиот идентитет, кој притоа е универзализиран и унифициран и во својата форма, и во својата апликација.

Вака поедноставен, целиот концепт звучи сосем коректно, но не смее да се занемари тоа што државјанството има повеќе правна отколку политичка природа и многу повеќе формално отколку суштинско значење при градењето, односно негувањето на националниот идентитет.

Затоа, обидот да се пренебрегне суштината на *националното*, преку импровизации во преводот, на плеќите на *државното*, не е воопшто исправно решение – тоа е само површинско маскирање на јазот додека тој и натаму се продлабочува и ги поткопува сите темели на проблематиката на националниот идентитет, било да е во практиката или пак во јавната дебата.Од друга страна, националноста, и воопшто, *нацијата*, се поими кои се далеку покомплексни и испреплетени со, за овој есеј релеватна, категоријата етницитет, и кои за разлика од статичноста на шаблонот наречен државјанство, се одликуваат со многу поголема дијалектичност и флексибилност, од аспект на нивната содржина, целокупност и „органицистичка“ функционалност.

Државјанството како правна категорија претставува збир од правни норми со кои се регулираат државјанските односи. Државјанството како правен однос претставува однос од јавно – правен карактер помеѓу физичо лице и определна држава, врз основа на кој лицето има определени обврски и во исто време формално – правно му се достапни сите ѓраѓански, политички и економскосоцијални права, независно од тоа дали се наоѓа во државата или во странство. Државјанството претставува релативно трајна правна врска помеѓу лицето и државата. Во минатото разликите во правната положба на државјаните и странците беа огромни. Странецот во туѓа држава немал речиси никакви права. Денес состојбите се изменети така што и странците уживаат речиси целосна заштита на личната и имотната сигурност, додека во поглед на

политичките права, и натаму постојат ограничувања за странците.Определувањето на начините и условите за стекнување на државјанството е во исклучителна компетиција на највисокиот законодавен орган на државата за државјанството на која станува збор.

Современите држави прифаќаат еден од овие основни начини за стекнување на државјанство:

- право на крвта на потеклото
- право на земјата на раѓање
- по пат на престој

- Според првиот начин во минатото со раѓањето детето станувало државјанин на државата чие државјанство имал таткото а додека пак вонбрачните деца го добивале државјанството на мајката. По прокламираната рамноправност на мажот и жената, државјанството на децата се определува според државјанството на двата родитела, а ако родителите се државјани на различни држави се користат дополнителни критериуми.

- Вториот начин за стекнување на државјанството го имаат прифатено голем број држави, пред се имиграционите. Овој начин за стекнување на државјанството го имало и во феудалното општествено уредување.Според овој начин детето добива државјанство со самото раѓање на територијата на определена држава.

- Според третиот начин лицето го добива државјанството на државата во која постојано престојува. На овој начин по пат на натурализација,туѓинецот го добива државјанството на државата во која престојува подолго време. Во рамките на овој начин може да се брои и добивањето на државјанството по пат на опција. Тоа е таков начин на стекнување на државјанството, кога поради промена на државните граници, било по пат на сецесија, односно раздвојување на предходната држава, доаѓа до промена на дотогашното државјанство.

Граѓаните на Република Македонија имаат државјанство на Република Македонија и дека на државјанин на Република Македонија не може да му биде одземено државјанството, ниту да биде протеран или предаден на друга држава, и на крај дека државјанството на Република Македонија се уредува со закон. Законот на државјанството на Република Македонија во член 3 ги предвидува следниве начини за стекнување на државјанство на Република Македонија:

- -со потекло
- -со раѓање на територијата на РМ
- -со натурализација
- -со меѓународни договори

Во моментот на раѓањето двата родители се државјани на Република Македонија – независно од тоа дали се родило во Република Македонија или во странство. Во моментот на раѓањето едниот родител бил државјанин на Република Македонија, а детето се родило во Република Македонија, доколку родителите не се договориле детето да го добие државјанството на другиот родител. Во моментот на раѓањето едниот родител бил државјанин на Република Македонија, а другиот родител е непознат или со непознато државјанство, односно без државјанство, а детето е родено во странство.

Со стекнувањето на државјанство по потекло законодавецот се стреми да ги задржи правните врски и со децата на нашите државјани, од една страна и да ги сведе на минимум можностите, дете кое барем едниот родител е државјанин на Република Македонија, да остане без државјанство од друга страна.

Државјанство на Република Македонија со потекло стекнува и посвоеник при потполно посвојување на кој двата или едниот посвоител е државјанин на Република Македонија. Дете родено во странство на кое единот родител во моментот на раѓањето е државјанин на Република Македонија, а другиот странски државјанин, со потекло стекнува државјанство на Република Македонија ако до наполнети 18 години живот биде пријавено за запишување како државјанин на Република Македонија или ако до наполнети 18 години

живот постојано се насели во Република Македонија со родителот кој е државјанин на Република Македонија. Во случај на судски спор за доделување на дете, државјанството се стекнува по правносилноста на судската одлука. Под условите државјанство на Република Македонија може да стекне и лице кое не е пријавено од двајцата родители, со наполнети 18 години живот, ако поднесе пријава за упис во државјанство на Република Македонија до навршени 23 години живот.

Државјанството на Република Македонија стекнува дете родено на територијата на Република Македонија – од родители апатриди, како и дете најдено на територијата на Република Македонија, а родителите не се познати. На детето кое се здобило со државјанство на Република Македонија, ќе му престане државјанството, ако до 15 годишна возраст се утврди дека родителите се странски државјани.

Возраста од 15 години е земена како гранична затоа што по навршените 15 години, детето се стекнува со ограничена деловна способност и му се признаваат одделни права, помеѓу кои и правото да се согласи со промената на државјанството на Република Македонија кое го посредувало до тогаш.

Натурализацијата е индивидуален, поединечен начин за стекнување на државјанството. Овој начин на стекнување на државјанството се применувал и во најраните цивилизации т.е во Римската држава, во феудалните држави, како и по француската буржуаска револуција.

Основа за овој начин на стекнување на државјанството е сродувањето со средината и слобода на движењето. Природувњето или натурализацијата е дополнителен начин за стекнување на државјанството, според кој странецот (странски државјанин или апатрид), по поднесената молба, со акт на надлежниот орган во определената држава, стекнува државјанство на таа држава. Натурализацијата е поединечна, таа претставува дискреционо право на државата. Од основните начини на стекнување на државјанството се разликува со тоа што нема дејство од раѓањето – не дава првобитно

државјанство: условите за стекнување на државјанство со натурализација не се само објективно определени, туку зависат и од однесувањето И личните својства на лицето кое бара државјанство. За разлика од другите три основи кои се разработени во други членови, за четвртиот основ во Законот нема никакви други одредби. Инаку, во меѓународните договори се среќаваат два вида норми за регулирање на државјанството.

Првиот вид се оние со кои прашањето за државјанството се уредува воопштено и кои имаат за цел да извршат унификација на определени прашања за државјанството. Таков е и случајот со Хашката конференција за државјанството од 12.04.1930 година, Конвенцијата од 1933 година склучена во Монтевидео, Конвенцијата на омажената жена од 1957 година, Конвенцијата за намалување на апатриди од 30.08.1961 година и други.

Вториот вид се конкретни решенија за стекнување на државјанството на една и престанок на државјанството на друга држава се содржани во меѓународните договори со кои се регулира промената на суверенитетот и државјанството. Во ваквите меѓународни договори се содржани одредби со кои директно се регулира стекнувањето на државјанството на едната и губењето на друга држава. Лице кое го изгубило државјанството може под определени услови повторно да го стекне. Овој институт е познат како реинтеграција. Во некои закони за државјанството се санкционира и вондредна или транзиторна реинтеграција, со која се овозможува повторно добивање на државјанството под услов барањето да биде поднесено во определен преоден период од некој настан.

По истекот на тој период со закон предвидениот период, престанува можноста за добивање на државјанството. Во решението со кое се одбива барањето за стекнување на државјанство на Република Македонија со природување не мора да се наведат причините според кои се раководел надлежниот државен орган при донесувањето на решението. Иселеник од Република Македонија, како и негов потомок до прво колено, може со природување да стекие државјанство на Република Македонија нако не ги исполнува условите.Странец кој е во брак со државјанин на Република

Македонија најмалку три години и до поднесувањето на барањето законски престојува најмалку една година непрекинато на територијата на Република Македонија може со природување да стекне државјанство на Република Македонија иако не ги исполнува условите.

Барањето за прием во државјанство на Република Македонија ќе се одбие ако од престанувањето на државјанството на Република Македонија со отпуст или со откажување, па до поднесувањето на барањето за повторен прием во државјанство на Република Македонија, не поминало најмалку три години. По исклучок, странец кој наполнил 18 години живот може со природување да стекне државјанство на Република Македонија ако тоа претставува посебен научен, економски, културен и национален интерес, а посебно за сите Македонци по потекло кои живеат надвор од границите на Република Македонија. Ако двата родители со природувањето стекнале државјанство на Република Македонија, државјанство на Република Македонија стекнува и нивното дете помало од 18 години. Ако со природуваље еден од родителите стекнал државјанство на Република Македонија, државјанство на Република Македонија стекнува и неговото дете помладо од 18 години ако тоа го бара овој родител, а детето живее во Република Македонија или ако тоа го бараат двата родители, без огдел кане живее детето.

Во случај на потполно посвојување, ако со природување стекнал државјанство на Република Македонија барем еден од посвоителите, со природување стекнува државјанство на Република Македонија и посвоеникот кој нема паполнето 18 години живот и кој со посвоителот живее во Република Македонија.

Лицето со природување стекнува државјанство на Република Македонија со денот на врачувањето на решението за прием во државјанството на Република Македонија. Решението за прием во државјанство на Република Македонија може да се поништи по врачувањето, ако се утврди дека странецот при поднесување на барањето за прием на државјанство со природување дал невистинити или неточни податоци, односно

се користел со лажни исправи.Република Македонија на малолетните деца кои стекнале државјанство истовремено со нивните родители. Лицето на кое како малолетно му престанало стекнал државјанството на Република Македонија со отпуст, може повторно до го стекне ако до наполнети 25 години живот законски престојува најмалку при годнин непрекинато во Република Македонија и поднесе барање за повторно стекнување на државјанството на Република Македонија.

Државјанската врска на физичкото лице и државата, по правило е трајна, од раѓање до смрта на лицето. Но, доколку дојде до фактички прекин на врските и интересите на физичкото лице на државата под определени услови утврдени со закон на државата чии државјанин било тоа, може да престане државјанството.Во правото на современите држави се среќаваат следните начини за престанување на државјанството:[51]

- со откажување,
- со одземање,
- поради отсуство,
- со мажење на странец,
- со развод,
- со позаконување од странски државјанин,
- со натурализација,
- со промена на суверенитетот,
- со меѓународен договор.

Меѓутоа и од важен интерес е и докажувањето на државјанството на странец во Република Македонија во јавни исправи (серификати) предвидени со законот на државата. Во законот за државјанството на Република Македонија, се утврдени исправите со кои се докажува државјанството на

[51] udo-citizenship.eu/.../MAC%20Law_consolidated... -

Република Македонија. Основната исправа со која се докажува државјанството на Република Македонија во земјава, е уверението за државјанство која го издава Министерството за внатрешни работи се докажува со важечка лична карта и со патна исправа (пасош) и со други исправи. Основната исправа со која се докажува државјанството на Република Македонија и во странство е уверението за државјанство на република Македонија.

Ако со државата во која се докажува државјанството на Република Македонија немаме меѓународен договор за отстранување на потребата од легализација на исправите во замниот правен сообраќај, уверението како јавна исправа, изданието во странство, најпрво треба да биде легализирано од орган и во постапка пропишана со закон на државата во која треба да се искористи за докажување на државјанството во Република Македонија.

Многу почесто државјанството на република Македонија во странство се докажува со македонска патна исправа. Докажувањето на државјанството на странец во Република Македонија се врши во јавни исправи (церификати) предвидени со законот на државата на странецот од орган овластен со закон.Вакви исправи во некои држави издаваат судовите во вонпарична постапка (Франција), во други држави администативните органи, а во трети дипломатско – конзуларните органи на државата чие државјанство се докажува. Во Република Македонија странец своето државјанство може да го докажува со пасош и со други патни исправи.

Согласно Законот за јавни собири, на странците им е дозволено да организираат јавен собир, но сепак тоа под услов да истите добијат одобрение од Министерството за внатрешни работи.

Законот за здруженијата на граѓани и фондациите, во посебна глава го регулира прашањето на здружување на странци, како и странски меѓународни невладини организации. Странците кои имаат постојан престој во земјата, или коишто престојуваат овде најмалку една година, можат и им е дозволено да основаат здруженија на странци. Целите и задачите на здружување на странци можат да бидат: научни, спортски, културни, хуманитарни и социјални. Основањето го одобрува првостепен суд заедно со Министерството за

надворешни работи, и истото здружение се регистрира во Централниот регистар на Република Македонија.

Согласно Уставот на Република Македонија, правната заштита на сопственоста претставува една од темелните вредности на уставниот поредок .Правото на сопственост е едно од фундаменталните права на човекот уредено во членот 30 од Уставот.

Никому не можат да му бидат одземени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон .Во случај на експропријација на сопственоста или во случај на ограничување на сопственоста се гарантира праведен надоместок кој не може да биде понизок од пазарната вредност.

Согласно од Протокол на Европската Конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, секое физичко или правно лице има право на мирно уживање на својот имот. Никој не може да биде лишен од својот имот, освен во јавен интерес и под услови предвидени со закон и со општите принципи на меѓународното право. Оттука произлегува дека Уставот ја дефинира сопственоста како едно од основните економски човекови права, дефинирајќи ја нејзината гаранција и заштита во генерални рамки. Тој не содржи норми кои би ги дефинирале можните носители на правото на сопственост, но од содржината на наведените одредби имплицитно се наметнува заклучокот дека ова својство го има секој правно признат субјект. Дали се работи за физичко или правно лице во конкретен случај е ирелевантно прашање на кое Уставот не му обраќа внимание. Основно е дека Уставот поаѓа од значењето кое ова право го има за човекот и граѓанинот, за неговата егзистенција, опстанок и дејствување, без оглед дали формата на негово користење, располагање и плодоуживање се реализира индивидуално или во заедница со други.Членот 1 од И Протокол на Европската Конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, исто така ја гарантира заштитата на сопственоста, утврдувајќи го правото на секое физичко или правно лице на мирно уживање на својот имот.

Сфаќањето за сопственост и режимот на сопственоста во секое општество, во најголема мера, го определува соодветното општествено-економско уредување, односно Уставот со кој тоа уредување се воспоставува.

Уставот на Република Македонија, имотот односно сопственоста ја утврдува како категорија која создава и права и обврски за сопственикот, што значи дека е од интерес и на граѓанинот, но истовремено е интерес и на целата заедница.

Уставот на Република Македонија, не само сопственоста, туку и правото на сопственост, го гарантира како „свето и неприкосновено право“ на граѓаните.

Ограничувањето на правото на сопственост е допуштено само во една ситуација која исто така е предвидена со Уставот, а тоа е само тогаш кога се работи за јавен интерес утврден со Закон, односно кога ограничувањето на сопственоста е во служба на легитимен јавен (или општ) интерес или цел (член 1 од Протоколот бр. 1 од Европската Конвенција за човекови права). Што се однесува пак до правната заштита на имотот односно сопственоста, таа се гарантира со Закон и со меѓународни прописи.

Притоа во истиот закон се пропишани услови за стекнување сопственост на странци. Воедно, Законот за азил и привремена заштита исто така дава упатни одредби, со кои се дава можност на признаетите бегалци да стекнат право на сопственост, на движен и недвижен имот, под услови утврдени со закон, со кој се регулира ова право на странците во Република Македонија.

- ***Закон за социјална заштита***

Социјалната заштита е организирана дејност од страна на државата за спречување на основните социјални ризици на кои е изложен граѓанинот , семејството и групи на население во текот на животот. Системот на социјална заштита се остварува преку стручната работа во установите за социјална заштита, спроведувањето на експериментални и развојни програми , стручно усовршување на работниците во зависност од потребите на корисниците , следењето на појавите и планирање на работата, водењето на евиденција и воспоставувањето на информатичкиот систем.

Под социјален ризик се подразбира:

- Ризици по здравјето
- Ризици на стареење
- Ризици на мајчинство и семејство
- Ризици од невработеност и професионална адаптираност и

- Ризици од неадаптираност кон социјалната средина

➢ ***Закон за семејство***

Семејството е животна заедница на родители и деца и други роднини, ако живеат во заедничко домаќинство.

Со овој закон се уредуваат : бракот и семејството, односите во бракот на семејството, посебна заштита на семејството , посвојувањето, старателството, издржувањето , како и постапката пред судот на брачните и семејните спорови. Родителите спрема своите деца имаат еднакви права и должности. Односите на родителите и децата се засноваат на права и должности на родителите да се грижат за чување, воспитување и образование на своите деца и да ги развиваат нивните работни способности и навики.

➢ ***Закон за заштита на децата***

Заштитата на децата е организирана дејност заснована на правата на децата, како и на правата и обврските на родителите и на државата за планирање на семејството, обезбедување услови и животен стандард што одговара на менталниот, емоционалниот и социјалниот развој на децата и обврските на државата во создавањето на услови за водење на популациона политика, давање материјална помош на родителите според можностите на државата за издржување , подигнување , грижа и заштита на децата и организирање и обезбедување на развој на установи и служби за заштита на децата. Со овој закон се уредува системот , организацијата и начинот на обезбедување заштита на децата.

➢ ***Закон за вработување и осигурување во случај на невреботеност***

Секој има право на пристап до вработување, без какви било ограничувања, согласно со принципот на еднаков третман, утврден во Законот за работни односи.Согласно со принципот на еднаков третман , забранета е дискриминација при вработување по основа на брачен статус, семеен статус, боја на кожа, пол, јазик,политичко или друго убедување, национална припадност, социјален статус, инвалидност, возраст, сопственост, општествен или друг статус. Со овој закон се уредуваат прашањата за размена на трудот,

правата и обврските на работодавачите, невработените лица, други лица кои бараат работа и државата, во врска со вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и други прашања од значење за вработувањето.

- ***Закон за основно образование***

Со овој закон се уредува задолжителното основно образование што се остварува во основнитеучилишта какои дејноста на основното образованиекако дел од единствениот воспитно-образовен систем.Секое дете има право на основно образование. Се забранува дискриминација по основ на пол, раса боја на кожата, национална ,социјална политичка верска, имотна и општествена припадност во остварување на правата од основното воспитание и образование, утврдени со овој закон.

Целите на основното воспитание и образование се стекнување општи и применливи знаења што се потребни восекојдневниот живот или за натамошно образование соодветно со нивните способности.

- ***Закон за средно образование***

Во средното образование се остваруваат планови и програми за гимназиско и стручно образование. Средното образование се остварува во средни училишта кои се организираат како јавни средни училишта (средно општинско училиште и државно средно училиште и приватно средно училиште. Државните средни училишта се основаат само за остварување на планови и програми за средно образование на одредени категории на ученици за кои државата има посебен интерес. Дејноста што се остварува во средното училиште е од јавен интерес и се врши како јавна служба. Средното образование е задолжително за секој граѓанин, под еднакви услови утврдени со овој закон.Средното образование во јавните средни училишта е бесплатно.Не се дозволени дискриминации засновани на пол, раса, боја на кожата, национално и социјално потекло, политичко и верско уверување, имотната и општествената положба.

ЗАКЛУЧОК

Бројот на бегалци и протерани расте, посебно големи димензии придобија реките бегалци внатре во границите на поединечни земји предизвикани од вооружени конфликти и протерувања. Денес 26 милиони луѓе се во бегалство внатре во рамките на државите. Тоа е највисок број што е регистриран било кога досега. Во споредба со годината пред тоа, порастот на протераните изнесува шест насто. Притоа воопшто не го броиме луѓето-бегалци од последици на природни катастрофи, туку само оние кои го напуштија својот дом поради насилство, конфликти или тешки кршења на човековите права.

Опсегот на Конвенцијата од 1951 година е на сметка на временската линија од 1 јануари 1951 година и опционално поради географксата лимитација. За разлика од Статутот на УНХЦР кој нема лимитации, рестрикциите на Конвенцијата станале препрека поради новите бегалски ситуации во доцните педесетти и шеесетти години, посебно во Африка. Како резултат за наоѓање на одредено решение, бил донесен Протокол.

Денес, Обединетите нации Високиот комесаријат за бегалци (УНХЦР) е една од светските главни хуманитарни организации. Обединетите нации Високиот комесаријат за бегалци (УНХЦР) има за цел да ги предводи и координира меѓународните активности чија цел е заштита на бегалците и решавање на нивните проблеми ширум светот. Неговата основна цел е заштита на правата и добросостојбата на бегалците. Настојува да го обезбеди правото на секој поединец да побара азил и да најде безбедно прибежиште во друга држава, со опција да се врати во својата земја доброволно, да се интегрира во локалната заедница или да се пресели во трета земја.

Согласно со препораките на Европската унија, интеграцијата на признаен бегалец, и лица под супсидијарна заштита може да се дефинира како динамичен долготраен и континуиран процес на прилагодување на имигрантите и домицилното население на земјата домаќин. Интеграцијата не е

лесна за планирање: тоа е долготраен и нерамномерен процес. Двата процеси се критични за подобрување на резултатите на имигрантите: отстранување на нееднаквостите и преземање на должности. Овие предизвици ја претставуваат сржтта на интеграционите политики во Европа. Политиката на социјална интеграција би морала да ги посочи недостатоците на легислативата, како и, да ги засили позитивните трендови во социјалната реалност на земјата. Оваа задача налага испитување на трендовите, кои доминираат во македонската легислатива, која се однесува на различните целни групи. Вообичаено, се смета дека збирот на законски прописи за основните човекови права е индикатор на позитивното или штетното влијание на домашната легислатива, врз процесите на социјалната интеграција. Оттаму, прописите кои се однесуваат на азилот, правата на странци, стекнувањето државјанство, избегнувањето бездржавјанство, образованието, здравствената заштита, можноста за вработување, правото на основање здруженија и правото на мирни протести, како и процедуралните одредби, кои гарантираат судско испитување на управните одлуки, се покажаа како солидна основа за истражување на спомнатите трендови, во било која домашна легислатива.

Корисниците на правото на домување се лица на кои им е признаено правото на азил во Република Македонија. Корисникот го остварува правото на парична помош потребна за обезбедување на простории за сместување, за закупнина на индивидуален станбен објект или негов дел и за комунални трошоци доколку: има поднесено барање за локална интеграција доставено до Центарот за интеграција за бегалци и странци во република Македонија, за корисникот има веќе изработен семеен план за интеграција, е станбено необезбедено лице, не е во можност самостојно да ги полрива трошоците за сместување , закупнина и комунални трошоци.

Законот за здравствена заштита истакнува дека секој има право на заштита на здравјето и на сите бегаци им обезбедува пристап до здравствени услуги и тоа изедначено со македонските државјани. Фондот за здравствено осигрување е одговорен за обезбедување на здравствено осигурување, додека Министерство за труд и социјална политика има мандат да ги одобрува

барањата за стекнување право на здравствено осигурување и да ги плаќа трошоците за осигурување.

Од аспект на институционалната рамка, може да се констатира дека на ниво на државата и на локално ни во согласно процесот на децентрализација имаме институции, но нивната ефикасност и подготвеност што го имаат пред себе е под знак прашалник. Институциите на ниво на држава се инертни, не се реформирани, а посебно прашање е колкав е капацитетот на општините, особено помалите и од руралните средини.

Сметам дека за да може една држава да биде ефикасна во било која сфера, треба да се определат буџетски средства. Иако државата изминативе години има за цел да прикаже дека буџетот е токму прилагоден за овие намени, сметам дека недоволно се води грижа и не се издвојуваат доволно буџетски средства за имплементација на прилично малкуте права што ги имаат ранливите групи. Ако нема буџет, нема средства, тогаш е јасно дека нема ниту ефикасно спроведување на политиките кои сме ги пред виделе.

Државата има обврска да ги презема сите мерки и активности на сите ранливи категории, кои од било кои причини влегуваат во оваа категорија, да им го направи животот полесен, а не да создава привид дека тоа е така.

Системот и организацијата на социјалната заштита го сочинуваат установите, институциите, мерките, активностите и формите коишто се остваруваат во рамките на реализирањето на правата на граѓаните од доменот на социјалната заштита.

Системот се остварува преку стручната работа во установите за социјална заштита, спроведувањето на развојни програми, стручно усовршување на работниците во зависност од потребите на корисниците и меѓународните стандарди, следењето на појавите и планирањето на работата, водењето на евиденцијата, како и преку спроведување на надзор и истражувачка работа во оваа област.

Со новите законски решенија, се воспостави нова јавна установа Прифатниот центар за баратели на азил (истиот веќе е оперативен), се делегираше надлежноста за постапување во однос на социјалните барања на бегалците, а пред се се прецизираа корисниците на правата од

социјална заштита, а тоа се: признаените бегалци, лицата под хуманитарна заштита и лицата баратели на азил. Согледувајќи ги состојбите со странците и бегалците во Република Македонија, може да се даде една општа констатација дека системот на социјална заштита се наоѓа во фаза кога се неопходни натамошни унапредувања и реформи, со кои ќе се подигне неговата ефикасност и ќе се обезебди стабилно функционирање на долг рок, за успешно задоволување на интересите на граѓаните кои имаат потреба од социјална заштита. [52]

Трнувајќи од овие постулати, се наметнува потребата од повеќе измени и доградувања на Законот за социјална заштита, со што на политиката на социјална заштита се доградува и политиката на системот на социјална сигурност. Со тоа, Република Македонија ќе оформи систем кој е компатибилен со европските стандарди, за оваа област.

Заради тоа, потребно е да се изготви нов закон во кој, компонентата социјалната заштита ќе биде соодветно уредена и формулирана.Со Законот за вработување се уредуваат условите и постапката под кои странци можат да се вработуваат или да работат во Република Македонија, освен ако со меѓународен договор не е определено поинаку. Странец се смета како вработено лице во Република Македонија кога врз основа на договор за вработување ќе заснова работен однос кај работодавец, чиешто седиште или место на живеење е во Република Македонија или кога ќе се здобие со статус на самовработено лице во согласност со овој закон. Одредбите од овој закон важат за сите странци, освен за конкретно наброените категории странски државјани, кои во согласност со меѓународното право уживаат привилегии и имунитет или, пак, обезбедуваат услуги во земјава врз основа на билатерални или мултилатерални договори и договори со Европската унија или меѓународни организации за професионална стручна помош, образование, постдипломски студии или истражувања или кои обезбедуваат услуги како дел од приватни проекти организирани во согласност со наведените договори и кои се регистрирани во надлежните министерства.

[52] Министерство за труд и социјална политика, Стратегија за интеграција на странци и бегалци во Република Македонија 2008-2015 година, Скопје, 2008 година, стр.121

ПРЕПОРАКИ

Во областа на азилот, идните активности во Република Македонија треба да бидат насочени кон следење и натамошна хармонизација на националното законодавство и практиката согласно промените во оваа област со законодавството на Европската унија, како и континуирано дооформување и кадровско зајакнување на Одделението за азил.

Вработувањето на имигрантите по правило се смета како најсложено прашање во процесот на социјалната интеграција.[53] Ова се случува најмногу поради фактот што влијанието на државните структури врз можностите за вработување на имигрантите/бегалците на слободниот пазар на труд е ограничено. Во однос на пристапот до пазарот на трудот, во целост се уредени прашањата на вработувањето на странците, при што членовите на потесното семејство на странец со регулиран престој на територија на Република Македонија и бегалците имаат право да аплицират за лична работна дозвола со која стекнуваат идентични права во однос на аплицирањето за работа, како и домицилното население.

Што се однесува на социјалните права во постојните услови само барателите на азил, лицата под хуманитарна заштита, жртвите на трговија со луѓе, признаените бегалци и странците со постојан престој имаат целосен пристап до социјалните права. Успешноста на интегративниот процес не зависи само од донесената законска регулатива. Интеграцијата претставува еден интерактивен процес во кој и локалното население има активна улога во прифаќањето на лицата со различна култура. Со оглед на големото значење на прашањето на интеграцијата на странците при Министерството за труд и социјална политика формирана е Меѓуминистерска група за инеграција на бегалци и странци.

---

[53] www.sobranie.mk/.../REZOLUCIJA_MIGRACIONA_...

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. League of Nations , Treaty Series.Vol. LXXXIX, No. 2005
2. Женевска Конвенција од 1951 година
3. http://www.**unhcr**.org/ - 27k –
4. http://www.un.org.mk/index.asp?lang=MK&id=75
5. Директива на Советот 2000/43/ЕС, од 29 јуни 2000 година
6. Енциклопедија Британика, специјално издание, Микрософт 2008 година, ЦД2
7. HANDBOOK ON PROCEDURES AND CRITERIA FOR DETERMINING REFUGEE STATUS Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Part I
8. Закон за азил и привремена заштита - член 1, („Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003; 66/ 2007; 142/2008 и 146/2009).
9. Универзална декларација за човекови права – член 25;
10. Декларација за здравствената заштита ориентирана кон пациентите. Меѓународна алијанса на организации на пациенти (IAPO). www.patientsorganizations.org .;
11. Комитетот на ОН за Елиминација на расната дискриминација. број 6, параграф 29.
12. Светска лекарска асоцијација. Резолуција за здравствена заштита на бегалци. www.wma.net/e/policy/m10.htm.
13. Комитетот на ОН за Елиминација на расна дискриминација (CERD): Concluding Observations of the committee on the Elimination of Racial Discrimination: Japan, 2001. (A/56/18(SUPP) at para. 177 – различни стандарди за лекување применети за индокинеските бегалци од оние применливи за останатите етнички групи.
14. Закон за азил и привремена заштита, член 54, („Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003; 66/ 2007; 142/2008 и 146/2009).

15. Закон за азил и привремена заштита, член 54, („Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003; 66/ 2007; 142/2008 и 146/2009).

16. Закон за здравствено осигурување, член 9, („Службен весник на Република Македонија“ бр.25/2000; 34/2000; 96/2000; 50/2001; 11/2002; 31/2003; 84/2005; 37/2006; 18/2007; 36/2007; 82/2008; 98/2008; 6/2009; 67/2009; 50/2010; 156/2010 и 53/2011).

17. Стратегија на Министерството за труд и социјална политика за интеграција на бегалци во Република Македонија 2008-2015;

18. Закон за азил и привремена заштита, член 2, алинеја 1, („Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003; 66/ 2007; 142/2008 и 146/2009).

19. Закон за азил и привремена заштита, член 39, („Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003; 66/ 2007; 142/2008 и 146/2009).

20. Закон за социјална заштита “Службен Весник на РМ “ бр.79/2009 (Пречистен текст) 148/2013.

21. Закон за заштита на правата на пациентите, член 7, Сл. весник на РМ бр.82/08, 12/09;

22. Закон за заштита на правата на пациентите, член 6 и член 14, Сл. весник на РМ бр.82/08, 12/09;

23. Закон за заштита на правата на пациентите, член 6 и член 14, Сл. весник на РМ бр.82/08, 12/09.

24. European Charter of Patient's Rights, www.patienttalk.info/european_charter.pdf , и Закон за здравствена заштита, член 2, Службен весник на РМ бр. 38/91, 46/93, 55/95, 10/04, 84/05, 111/05, 65/06, 5/07, 77/08, 67/09

25. Закон за азил и привремена заштита, член 4-а, („Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003; 66/ 2007; 142/2008 и 146/2009).

26. Стратегија на Министерството за Труд и Социјална Политика за интеграција на бегалци во Република Македонија 2008-2015

27. Устав на Република Македонија, член 25.

28. Митко Котовчевски, Извори на загрозување на мирот и на националната безбедност, Балкански центар за мир, Скопје, 1999,

29. www.mtsp.gov.mk/WBStorage/.../strategija_**begalci**.p...

30. www.sobranie.mk/.../REZOLUCIJA_MIGRACIONA_...

31. ccrweb.ca/en/glossary

32. www.diffen.com/difference/Immigrant_vs_Refugee

33. www.aidmacedonia.org.mk/finalmk/.../broshura.htm

34. Доминик Шнапер Заедница на граѓани, Слово, Скопје 2003,

35. J^5/ Ibid., Vol. CLIX, No. 5665.

36. Женевска Конвенција од 1951 година

37. Чл. 31 (1), Vienna Convention on the Law of Treaties, донесена во Vienna 23 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331, (1969) 8 I.L.M. 679.

38. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, April 2001, available at: http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html [accessed 11 October 2013]

39. High Commissioner's Note on International Protection for 1998 (A/AC.96/898) as well as Executive Committee Conclusions No. 80(e) (i), 81(h), 82(d)(vi), and 85(f) through (m)

40. Towards a Union of Freedom, Security and Justice: The Tampere Milestones" Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October, 1999, at paragraph 4.

41. Handbook, paragraph 37; Guy S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law (2d ed.) Clarendon Press, Oxford, 1996 at 41.

42. Carol Batchelor, Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status (1998) 10 I.J.R.L. 156

43. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law (2d ed) at section 4.2.3 (p. 45)

44. U.S. Board of Immigration Appeals, Matter of Acosta, 1 March 1985, 19 I & N Dec. 221, and In re Kasinga, 13 June 1996, Interim Decision 3278, reported in (1997) I.J.R.L. – Special Issue, 213-234
45. UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Statement on the "Ceased Circumstances" Clause of the EC Qualification Directive, август 2008, на: http://www.unhcr.org/refworld/docid/48a2f0782.html
46. UN High Commissioner for Refugees, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Бегалци, јануари 1992, може да се најде на: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html
47. U.N. doc. A/CONF.2/SR.16, at 8 (23 ноември 1951).
48. http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/prsr/prsr.html
49. Директива на Советот 2000/43/ЕС, од 29 јуни 2000 година, за имплементирање на принципите за нееднаков третман помеѓу лицата, без оглед на нивното расно и етничко потекло Директива на Советот 2000/78/ЕС, од 27 ноември 2000 година, за воспоставување на еднаков третман, при вработување и ангажирање.
50. http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html
51. http://www.unhcr.org/ - 27k –
52. Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Бегалци, http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3628
53. http://www.un.org.mk/index.asp?lang=MK&id=75
54. Директива на Советот 2000/43/ЕС, од 29 јуни 2000 година, за имплементирање на принципите за нееднаков третман помеѓу лицата, без оглед на нивното расно и етничко потекло
55. Европска унија, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 13 December 2007, 2008/C 115/01, на: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b17a07e2.html
56. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities, 2 September 1997,

Declaration on Article 73k of the Treaty establishing the European Community, OJ C 340, 10.11.1997, на: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:11997D/AFI/DCL/17:EN:HTML

57. Закон за движење и престој на странци, („Службен весник на Република Македонија“, бр. 36/1992 година.

58. Резолуција за миграционата политика на Република Македонија, 2008 година, стр.22, www.refworld.org/cgi-bin/.../opendocpdf.pdf?...y...

59. Општа декларација за правата на човекот, чл.14

60. Ms. Kate Jastram and Ms. Marilyn Achiron, UNHCR, REFUGEE PROTECTION: A Guide to International Refugee Law, 2001

61. Rosemary Byrne, Understanding Refugee law in an enlarged European Union, EJIL, 2004

62. Протокол од 1967 година заедно со Протоколите 1,4,6 и 7 во врска со Статусот на бегалците на UNHCR, ново издание Женева Јануари 1992

63. д-р Милка Ристова, УСЛОВИ И ПОСТАПКА ЗА ДОБИВАЊЕ НА ПРАВО НА АЗИЛ И СУДСКА ЗАШТИТА НА АЗИЛАНТСКО ПРАВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, 2011

64. UNHCR, Local Integration, Global Consultations on International Protection, EC/GC/02/6, 25 April 2002, paras. 14-17

65. http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/510920DA18B35A6880256B65004C6A7B/$file/bp1.pdf

66. Resettlement Handbook (updated 2004); Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration; and Supporting Next Steps in Integration Initiatives An Inventory of Opportunities and Needs in the Integration of Resettled Refugees,

67. Resettlement Handbook (updated 2004); Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration; and Supporting Next Steps in Integration Initiatives An Inventory of Opportunities and Needs in the Integration of Resettled Refugees,

68. Shaping our Future: A Practical Guide to the selection, reception and integration of resettled refugees, 2005,

69. ECRE, The Way Forward. Europe's role in the global refugee protection system. Towards a European Resettlement Programme, April 2005,

70. Recommendation 153 (2004) on "A pact for the integration and participation of people of immigrant origin in European towns, cities and regions", Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, para.10.

71. Opinion on the EC Communication Study on the links between legal and illegal migration, (COM(2004) 412 final), SOC/182, European Economic and Social Committee, 15 December 2004, para. 3.14.

72. "The failure of an individual Member State to develop and implement a successful integration policy can have in different ways adverse implications for other Member States and the European Union." Immigrant Integration Policy in the European Union, Council Conclusions, 19 November 2004, p.15-24 para.4.

73. European Commission, Communication on Immigration, Integration and Employment, COM(2003)336 final.

74. Решение на Уставен суд, У.бр.2/2004 16 февруари 2005 год. С к о п је

75. Доминик Шнапер Заедница на граѓани, (Слово, Скопје 2003)

76. udo-citizenship.eu/.../MAC%20Law_consolidated... –

77. Министерство за труд и социјална политика, Стратегија за интеграција на странци и бегалци во Република Македонија 2008-2015 година, Скопје, 2008 година, стр.121

78. www.globalhr.mk/index.php?view=article&catid...id...

79. www.ceftatradeportal.com/macedonia/index.php?

80. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:A0A7KaqkFQUJ:www.ekonomist.com.mk/mk/fiskalenpraktikum/napis.asp%3Fprak%3D61%26id%3D1066+%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF%D0%BA%D0%B0+%D0%B7%D0%B0+%D0%B2%D1%80%D0%B0%

D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5+%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%86%D0%B8&cd=26&hl=en&ct=clnk&client=firefox-a&source=www.google.com

81. Пречистениот текст на Законот за азил и привремена заштита ги опфаќа: Законот за азил и привремена заштита(„Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003), Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита(„Службен весник на Република Македонија“ бр.66/2007), Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита(„Службен весник на Република Македонија“ бр.142/2008), Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 146/09) и Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 166/12) во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена.
82. www.balkandevelopment.org/edu_kos.html
83. www.chomsky.info/articles/200005--.htm
84. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:u52wb3NIstAJ:www.newbalkanpolitics.org.mk/napis.asp%3Fid%3D6%26lang%3DMacedonian+%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0+%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B0&cd=2&hl=en&ct=clnk&client=firefox-a
85. http://www.refugees.org.mk/
86. http://www.mvr.gov.mk/Uploads/imigracioni%20prasanja.doc.
87. http://www.fes.org.mk/pdf/nato.pdf
88. http://www.cgimk.org.mk/macedonian/publikacii.html