РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
НАЦИОНАЛЕН СОВЕТ ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ
бр.30-4784/3
27 ноември 2012 година
Скопје

ИЗВЕШТАЈ

од Јавната расправа на Националниот совет за евроинтеграции по Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита

Националниот совет за евроинтеграции на 19 ноември 2012 година организираше јавна расправа по Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита. Донесувањето на закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита е предвидено согласно Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) ревизија 2012 година. Законот исто така е дел од Анексот 2 на Мислењето за усвојување на правото на Европската унија во текот на 2012 година, што Националниот совет за евроинтеграции со консензус го усвои на седницата, одржана на 8 февруари 2012 година.

На јавната расправа покрај членови и претставници на Националниот совет за евроинтеграции беа поканети и потпретседателите на Собранието на Република Македонија, координаторите на пратеничките групи во Собранието на Република Македонија, членовите на Комисијата за европски прашања, Комисијата за надворешни работи, Комисијата за одбрана и безбедност, Комисијата за труд и социјална политика, Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот, Секретаријатот за европски прашања, претставници на Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, Министерството за труд и социјална политика, претставници на државните и приватните универзитети, претставници на голем број на граѓански организации и експерти.

На јавната расправа беа поканети и претставници од Делегацијата на Европската унија во Република Македонија и претставници од Амбасадите на земјите членки на Европската унија.

На јавната расправа учествуваа претставници на Министерството за внатрешни работи, членови и претставници на Националниот совет за евроинтеграции, членови на Комисијата за европски прашања, Комисијата за труд и социјална политика и претставници на граѓански организации од областа на владеење на правото и експерти.

Образложение на Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита даде **г.Џељаљ Бајрами** заменик-министер за внатрешни работи. Стратешката определба на Република Македонија за постигнување на полноправно членство во Европската унија во себе ја имплицира потребата од континуирана хармонизација на националното законодавство со меѓународните стандарди и правила како и европското

acquis. Во членовите 68 и 75 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европската унија, се определува дека Република Македонија треба да го усогласи националното законодавство од областа на азилот и миграцијата со европското acquis. Од таа причина се наметна потребата од донесување на Предлог-закон за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита, со кој се врши усогласување со Директивата на Советот 2003/9/ЕК за утврдување минимум стандарди за прифаќање баратели на азил, Директивата на Советот 2004/83/ЕК за минималните стандарди за квалификувањето и статусот на државјаните на трети земји или лица без државјанство, како бегалци или лица на кои им е потребен поинаков облик на меѓународна заштита, како и усогласување со Директивата на Советот 2005/85/ЕК за минимум стандардите за постапките во земјите членки за доделување и одземање на статус на бегалец. Со Предлог-законот се уредуваат условите врз основа на кои Република Македонија може да даде привремена заштита, како и правата и обврските на лица под привремена заштита. Господин Џељаљ Бајрами информираше дека Предлог-законот е изготвен на транспарентен начин, истиот е резултат на анализата и работата на меѓусекторска работна група составена од претставници од Министерството за внатрешни работи, Министерството за труд и социјална политика, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за образование и наука и претставници на Канцеларијата на УНХЦР во Скопје. Предлог-законот бил доставен до Канцеларијата на УНХЦР во Женева и Европската комисија во Брисел, со што се дала една меѓународна димензија во процесот на евроатлантските интеграции на Република Македонија.Предлог-законот содржи решенија за дефинирањето на барателот на право на азил и барање за признавање на правото на азил. Со предложениот закон се прецизираат причините во кои случаи лицето не ќе може да го ужива правото на азил и се утврдуваат норми дека еден странец не ќе може да ужива право на азил ако поттикнува, охрабрува или учествува во вршење на кривични дела. Со законска одредба се утврдуваат документите за идентификација на барателот на азил, односно лична карта на признатиот бегалец, односно лицето под субсидијарна заштита, за да се потврди правото на престој.

Со Предлог- законот се проширувaат правата на барателите на азил со стекнување на право на бесплатна правна помош и право на образование. Се воведува обврска на Министерството за труд и социјална политика, во усна или писмена форма, на јазик разбирлив за барателите на азил, да ги информира за правата од овој закон. Со законски одредби се уредуваат обврските на барателите на азил за тоа кои лични податоци се содржани во Интеграната база за странци, вклучувајќи податоци за азил, миграции и визи, како и рокот на нивно чување. Господин Бајрами информираше дека од страна на Дирекцијата за заштита на лични податоци позитивно било оценето нормирањето на законските одредби кои се однесуваат на уредувањето и чувањето на податоците во Интегрираната база на податоци. Со Предлог-законот се прави чекор напред кон исполнување на европските и меѓународните стандарди кои го третираат прашањето на азилот и привремената заштита..

На јавната расправа, со свои дискусии, предлози, забелешки и коментари учествуваа: г-ѓа Радмила Шекеринска претседател на Националниот совет за евроинтеграции, г-ѓа Силвана Бонева потпретседател на Советот, г.Самка Ибраимовски член на Комисијата за труд и социјална политика, г. Бојан Маричиќ претставник на Македонскиот центар за европско образование, г.

Жарко Хаџи-Зафиров претставник на Институтот за човекови права и г-ѓа Малинка Ристовска-Јорданова директор на Институтот за европска политика.

Во дискусијата претседателот на Националниот совет за евоинтеграции, ***г-ѓа Радмила Шекеринска,*** укажа на потребата во иднина да се отвори поголема дебата за прашањата поврзани со азилот имајќи ги предвид податоците за зголемениот број на барања за азил. Во текот на годината до Република Македонија биле доставени 740 барања за азил што претставува околу 50% зголемување споредено со 2010 година. Беше покренато прашањето дали Владата и надлежното министерство имаат анализа за причините за зголемувањето на интересот за барање на азил и на кој начин државата се подготвува да излезе во пресрет на барањата. Според Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за 2012 година, критични се неколку сегменти: нотиран е бавен напредок во областа на азилот, лош пристап до информации за постапките за азили и социјални права, мали капацитети на одделенијата за азил, како и коментари во однос на можноста за издавање на документи на барателите на азил и постапките за жалби. Во оваа насока добро е да се дадат информации во однос на плановите за 2013 година за зголемување на капацитетите во одделенијата за азил како и за забрзување на имплементацијата на законите во соодветната област. Областа на азилот претставува една од приоритетните области од Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европската унија, што значи дека секогаш ќе биде предмет на посебен интерес за следење од страна на европските институции.

Според рокот за донесување на законот предвиден во НПАА, Предлог-законот за измени и дополнување на Законот за азил и привремена заштита, доцни околу 6 месеци, но истото е разбирливо бидејќи се врши усогласување со обемни европски директиви. Според г-ѓа Шекеринска, многу е важно кога предлог-законот ќе се разгледува на Собраниските работни тела, да се разјасни прашањето за плановите на Владата и надлежното минитерство, за неговата усогласеност со европските директиви. Од кореспондентните табели на предлог-законот видливо е дека се врши делумно усогласување со соодветните европски директиви, што е во ред во раната фаза. Сепак, добро е кога се донесуваат значајни закони и особено закони кои произлегуваат од Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европската унија, да има најава со кое темпо ќе се врши усогласувањето и со другите членови од европските директиви.

Во дискусијата беше укажано дека на премногу места во кореспондентните табели стои дека одредени членови од европските директиви не се релевантни за Република Македонија, што не е оправдано и може да се дискутира за одредбите од директивите како на пример кај начинот на доделување на азил на малолетни лица без старател.

Според членот 23 од Предлог-законот, со личната карта за признаен бегалец и лице под субсидијарна заштита се потврдува правото на престој. Според г-ѓа Шекеринска членот 23 се однесува на важна област - издавањето на биометриски документи, и беше изнесена дилема на каков начин ќе се реши проблемот со издавањето на документите со оглед на видливите институционални слабости нотирани и во Извештајот на ЕК.

Беше искажано несогласување со предложеното решение во членот 3 од Предлог-законот, што се однесува на новиот член 4-в, во ставот 2 и последната алинеја, во однос на формата на делата на прогонување во смисла на членот

А од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година. Се отвора дилема дали дела како насилство врз деца би можеле да бидат основ за барање на азил, или претставува погрешно интерпретирање или превод на одредбата од директивата. Имено, европската директива во овој дел е јасна, делата каде одреден барател на азил е изложен на притисок, вознемирување, насилство поради тоа што е од одреден пол или е дете, имаат третман и соодветен основ за доделување на статус на азил.

На крајот од дискусијата г-ѓа Шекеринска изнесе забелешка дека Предлог-законот е уште еден од законите што не беа доставени до Националниот совет, во работна верзија. Согласно Мислењето за усвојување на правото на Европската унија во текот на 2012 година, усвоено со консензус од Националниот совет за евроинтеграции, Владата и ресорните министерства беа задолжени до Советот да ги доставaт работните текстови на законите од Анексот 2 на Мислењето.

Во дискусијата **г. Самка Ибраимовски**, член на Комисијата за труд и социјална политика, укажа дека Република Македонија мора да се усогласи со меѓународните и европски стандарди за заштита на човековите права и за дефинирање на статусот на барател на азил. Според г.Ибраимовски, во нашата држава не се почитуваат правата на барателите на азил, потенцирајќи ги при тоа правата на ромската етничка заедница. Беше наведен еден случај со враќање на неколку Роми од границата на Република Македонија иако поседувале уредна документација. Пратеникот Ибраимовски истакна дека лично се залага за почитување на правилата за визна либерализација.

Беше укажано дека надлежните инстутуции треба подеднакво да ги почитуваат правата на барателите на азил согласно меѓународните конвенции за заштита на човековите права.

Во дискусијата г. Ибраимовски напомена дека до Уставниот суд на Република Македонија има иницирано постапка за оценување на уставноста на одделни одредби од Законот за патни исправи, бидејќи според него има повреда на член 27 од Уставот, според кој секој граѓанин има право да ја напушти државата и да се движи по сопствена волја. Истакна дека припадниците на Ромската етничка заедница се наоѓаат во тешка материјална состојба и дека никој не го поставува прашањето зошто сакаат да ја напуштат државата. Социјалната помош во Република Македонија е мала и не ги задоволува нивните потреби за разлика од помошта која за граѓаните ја обезбедуваат земјите членки на Европската унија.

Претставникот од Македонскиот центар за европско образование **г. Бојан Маричиќ**, истакна дека Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита е еден од посуштинските закони за Поглавјето 24 Правда, слобода и безбедност. Законот треба да се разгледува од аспект на неговата важност во пристапувањето на Република Македонија кон Европската унија, не само од аспект на европските директиви и нивното техничко транспонирање, туку и во начинот на имплементацијата. Со оглед дека во изминатите месеци интензивно се зборува за почеток на пристапните преговори со ЕУ, треба да се разговара не само за законските решенија туку и за проблемите нотирани во Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2012 година.

Според г. Маричиќ, законската рамка во областа на азилот е солидна, сеуште е проблематична имплементацијата. Во таа насока се истакна дека базата на податоци за странци која вклучува податоци поврзани за азил, миграција и визи сеуште не започнала да функционира како и дека нема национална база на разузнувачки податоци.

Важна забелешка од Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2012 година, е недостатокот на стратегиски капацитет на органите за спроведување законот, да се управува со наплив на емигранти. Потребна е стратегиска рамка особено во делот на управување со човечки ресурси, имајќи предвид дека Одделот за азил во Министерството за внатрешни работи има зголемен обем на работа. Во 2010 година Одделот постапувал само по 180 барања за азил додека во 2011 година имало 740 барања за азил.

Во дискусијата г.Маричиќ истакна дека особено важно за функционалноста на Законот е процедурата за решавање на барањата за азил во прв степен. Оваа процедурата е бавна и незадоволителна, па оттука со Предлог-законот треба да се изврши подобрување на законските одредби. Исто така одредбите од Законот кои директно се однесуваат на барателите на азил треба да се подобрат, особено за преводот на мајчин јазик на барателот на азил кој сеуште се претставува пречка.

Во однос на кореспоидентните табели од Предлог-законот беше изнесена забелешка дека не е јасно каква е усогласеноста и кога истата ќе биде целосна.

Беше искажана дилема околу функционирањето на бесплатната правна помош која е неодамна воведена како можност и за барателите на азил. Потребни се информации дали целокупниот систем на азил и миграција е функционален, бидејќи по започнување на преговорите нема да се добиваат прашања само за законодавството туку и за нивната имплементација.

На јавната расправа со своја дискусија учествуваше претставникот од Институтот за човекови права **г.Жарко Хаџи-Зафиров** и еден од адвокатите кои ги застапуваат барателите на азил во рамките на проектот на Здружението на млади правници со Високиот комесаријат за бегалци-Канцеларија Скопје. Беше потенцирано значењето на Законот и изразено задоволство од транспонирањето на директивите што значи подигање на стандардите на заштита на лицата кои бараат азил и лицата кои веќе добиле азил на територијата на Република Македонија. Законот за азил и привремена заштита како и предложените измени претставуваат тест за Република Македонија бидејќи претставува единствен закон каде државата директно дава меѓународна заштита која е под лупа на Обединетите нации, односно Високиот комесаријат за бегалци.

Во дискусијата г. Хаџи-Зафиров се осврна на членот 17 од Предлог-законот со кој се менува членот 27 од Законот за азил. Беше изнесено мислење дека се менува суштината на заштитата, со тоа што рокот од два месеци се заменува со рок од шест месеци. Ова решение значи дека Министерството за внатрешни работи во рок од шест месеци ќе треба да ја спроведе постапката. Беше изнесено дека во првите шест месеци имало 299 баратели на азил, биле закажани 144 интервјуа, но на интервјуата биле присутни само 9 лица баратели на азил. Просекот на закажување на интервју изнесува 78,6 дена по барател. Според г. Хаџи-Зафиров барателите на азил во

Република Македонија немаат пристап до постапката и дека ќе се добие впечаток дека државата создава механизам утврден со закон, но претставува неформален начин како да се ослободи од барателите на азил. Доколу се пролонгира постапката и имајќи ја предвид сензитивоста на заштитата што ја нуди азилот, беше покренато прашање дали лицата кои доаѓаат во државата ќе бидат поодлучни да продолжат понатаму. Може да се случи кога лицата ќе побараат азил во Србија или Унгарија, да се вратат назад во Република Македонија и државата да стане ново жариште на баратели на азил. Секоја држава одлучува дискреционо колку месеци ќе трае постапката, но како краен рок посочен во европската директива е 6 месеци, при што точно е наведено дека државите мора да обезбедат таква постапка со која ќе се спроведе во најкраток можен рок, без предрасуди и соодветно и целосно испитување на постапката.

Во дискусијата г. Хаџи-Зафиров се осврна и на Законот за бесплатна правна помош со кој се опфатени и барателите на азил. Согласно податоците и извештаите од досегашното спроведување на Законот, не се спремни да им се обезбеди бесплатна правна помош на барателите на азил. На лицата кои се со привремена заштита може да им се обезбеди бесплатна правна помош бидејќи живеат во државата, истите можат да се обратат до Министерството за правда и да поднесат барање за бесплатна правна помош.

Претставникот од Институтот за Европска политика г-ѓа **Малинка Ристовска Јордановска** во дискусијата укажа дека не е можно да се смета дека дефинициите во директивите не се релевантни за Република Македонија. Ова е случај и кај концептот на "безбедна земја", за кој е наведено дека не е релевантно за државата, при што постави прашање зошто не се презема овој концепт и дека е подобро навремено да се почне со негово воведување. Беше покренато прашањето за делумното усогласување со директивите во однос на правата за здравствена заштита и семејно обединување, но и понатаму се одложува усогласувањето во областа на правото на образование.

Во однос на усогласувањето на Законот со европските директиви и меѓународните стандарди како и измените на законот што се планираат за 2014 година, во образложението отсуствува проценка за импликациите.

Потпретседателот на Националниот совет за евроинтеграции **г-ѓа Силвана Бонева** нагласи дека во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија во 2012 година во Поглавјето 24: Правда, слобода и безбедност, дадено е значајно место на азилот. Република Македонија има постигнато одреден напредок во оваа област. Наведениот постигнат напредок во оваа област би требло да даде поттик за размислување како најдобро да се стави во функција Законот за азил и привремена заштита како и Законот за бесплатна правна помош. Госпоѓа Бонева оцени дека пораката која треба да се упати од јавната расправа е да се намалат роковите за давање одговор на лицата кои бараат азил во Република Македонија, односно да се намали траењето на постапката. Во интерес на Република Македонија е постапката побрзо да заврши, со цел да не се мотивираат барателите на азил да го злоупотребат периодот на чекање одговор на барањето. Како пример беше посочен случајот до Германија каде многу луѓе поднесуваат барање за добивање статус на азиланти, без притоа да имаат реална причина за барањето, а со намера да се користат бенефиции кои ги

нуди оваа земја: обезбедено сместување, храна и одреден паричен надоместок. Овој начин на злоупотреба на барањето азил предизвика низа дебати во земјите-членки на Европската унија, поради што и Република Македонија беше обврзана да преземе мерки за спречување на напливот од баратели на азил во ЕУ. Според г-ѓа Бонева во интерес на Република Македонија е да се забрзаат сите постапки во однос на добивање азилантски статус во државата. Во дискусијата беше изнесено дека во Извештајот на Европската комисија за 2012 година е нотирано дека иако е регистрирано зголемување на бројот на баратели на азил и потребни се дополнителни напори во областа, сепак има стратешко планирање, постигнат е напредок во целокупната визна политика, обезбедена е континуирана обука за фалсификувани документи за вработените во дипломатско-конзуларните претставништва, постои висок степен на усогласеност со позитивната листа на ЕУ. Во однос на степенот на усогласување на законот со членовите од европските директиви, беше изнесено дека дел од одредбите не се транспонирани и во оваа насока има потреба за појаснување на причините. Со донесувањето на предложениот закон Република Македонија прави уште поголем чекор кон усогласувањето со европските директиви.

ПРЕТСЕДАТЕЛ
НА НАЦИОНАЛНИОТ СОВЕТ
ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ,
Радмила Шекеринска