



ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

**СТРАТЕГИЈА ЗА ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕГАЛЦИ
И СТРАНЦИ ВО
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 2008 - 2015**

Декември, 2008

Вовед

Комплексноста на прашањата од областа на азил, миграција и интеграција на нови жители во европските земји и насекаде ширум светот, остава длабок одраз врз теоретските проблеми сврзани со овие прашања. Слично на тоа, стануваат се поитни предлозите за практични решенија за тековните трансформации на структурата на модерните општества.

Во медиумите и другите сегменти на општеството, преовладуваат “живи” дискусии за миграцијата и бегалците. Мислењата и рецептите за активностите, кои произлегуваат од таквите дискусии не секогаш се убедливи. Прашањата на миграција и бегалци сè 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.

На Република Македонија сè уште и недостига сèопфатен политички документ за нејзината политика за интеграција на имигрантите. Имајќи го ова на ум, нема да биде ефективно развивањето на изолирана стратегија за интеграција на бегалци и странци во општеството, без било каков одраз на поширокиот контекст на миграција и културните импликации, на процесите на интеграција. Кон прашањата, кои се однесуваат на бегалците и странците со долгорочен престој во државата, треба да се пристапува во рамките на поширок концепт на државната политика, насочен кон социјалните прашања, во врска со менувањето на демографската состојба. Република Македонија, како и повеќето европски земји, е изложена на растечка миграција во рамките на процесите на глобализација. Понатаму, Република Македонија како мултикултурна држава мора во својата политика да одразува и еден дополнителен елемент, имено интеграцијата на новодојденци во општество, составено од различни етнички групи, кои редовно ги нагласуваат нивните културни разлики.

Всушност, стратегискиот документ е во суштина политички инструмент, иако тој не може да се развие во вакуум. Првиот чекор, кон развивање на функционална политика на социјална интеграција се препораките, кои имаат за цел подобрување на постоечката легислатива, како и начините на нејзино спроведување. Понатамошните чекори, се однесуваат на развој на понапредна политика, која главно е заснована врз институциите, кои веќе постојат во Република Македонија.

Оваа национална стратегија е во согласност како со другите национални стратегии во државата, така и со меѓународната правна рамка на ЕУ. Стратегијата го уважува правото на човекот за индивидуално однесување и избор, во контекст на основните права на сегашното и потребите на идното население. Таа овозможува, преку социо-економскиот развој, да се создадат сеопфатни, одржливи и изедначени можности за развој на поединците. На овој начин се гарантира дека, стратешките определби за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија се движат во рамките на вредностите, нормите и социјалните права, кои се карактеристични за Европската Унија.

Стратегијата за интеграција на бегалци и странци, ќе служи како основа за развој на националните акциони планови за интеграција на бегалците и странците во општеството, во кои ќе се дефинираат специфични мерки и активности, за остварување на стратешките цели и насоки содржани во оваа стратегија.

МИНИСТЕР ЗА ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА
г-дин Џељал Бајрами

ПРВ ДЕЛ: Состојби со интеграцијата

1.1 Што е интеграција?

Постои широк спектар на академска литература за интеграција на бегалци и странци, која во голема мера придонесе да се размислува пошироко од рамките на самата стратегија (види библиографија за некои од најважните придонеси). Но, во контекст на оваа стратегија, дефиницијата за интеграција на бегалци и странци е сепак, едноставна.

Оваа стратегија ја прифаќа дефиницијата за интеграција на бегалци на Европскиот Совет за Бегалци и Егзил, како еден процес на промени, којшто е (Шибел, ет. Ал., 2002):

- Динамичен и двонасочен: 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.
- Долгорочен: започнува од самото нивно пристигнување и завршува кога бегалецот ќе стане активен член на заедницата, од правен, социјални, економски, образовен, и културен аспект.
- Повеќедимензионален: се однесува на условите за учество, и реалното учество во економскиот, социјалниот и политичкиот живот во земјата. Тука е вклучено и гледиштето на бегалците за нивната прифатеност од страна на земјата-домаќин.

Оваа стратегија потврдува дека 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,
- Дадат свој придонес, за да бидат прифатени од земјата-домаќин и
- Да имаат пристап до услуги, на кои имаат право.

Оваа стратегија подразбира дека бегалците и странците не се хомогена група. Тие пред се, се индивидуалци со комплексно и разновидно потекло, вештини и особености. Тие имаат свои посебни потреби во зависност од полот, возраста и семејната ситуација и затоа, решенијата за нивно интегрирање, треба да бидат прилагодени според нивните потреби.

Кои се целните групи на оваа стратегија?

Оваа стратегија ја има за цел интеграцијата на лицата, кои согласно законот за азил и привремена заштита имаат статус на признаен бегалец, или лица со статус на супсидијарна заштита.

Оваа стратегија исто така, ги опфаќа и лицата, на кои им е издадена дозвола за постојан престој, или било која друга категорија на странци, кои имаат одобрен привремен престој,

како што е тоа утврдено, од страна на Владата на Македонија, како лица на кои им е потребна помош при интеграцијата.

Во оваа стратегија не се опфатени барателите на азил, чии барања сеуште се во фаза на разледување, или се одбиени. Владата зема во предвид дека искуството на барателите на азил, пред тие да бидат регистрирани како бегалци, ќе влијае на нивото интегрирање, на повеќе начини. Барателите на азил ќе имаат бенефиции од одредбите на Законот за азил и привремена заштита, се додека нивниот статус на барател на азил, не биде утврден. Но интеграцијата, во целосна смисла, може да се случи, само кога на лицето ќе му се додели статус на бегалец или на лица под супсидијарна заштита, за да можат да прават планови за својата иднина, вклучувајќи и планови за нивно вработување, сместување и интегрирање во заедницата.

За потребите на оваа стратегија, бегалците и странците кои се погоре дефинирани, во понатамошниот текст на овој документ ќе бидат именувани како „дефинирана целна група“.

1.2 Цели на стратегијата

Цели на оваа стратегија се да се овозможи брза интеграција на различните целни групи, и да им даде поддршка во процесот на интегрирање. Конечно, стратегијата има за цел, да помогне на повеќето бегалци и странци, колку што е можно истите да ги исполнат условите за добивање на државјанство во Република Македонија, доколку тие тоа го сакаат, во исто време земјаќи во предвид дека некои од нив, можат да се вратат во земјата на потекло, ако условите во таа земја се променат. Овие трајни решенија, ќе бидат важна мерка за успешноста на политиките за интегрирање на Република Македонија, на долгорочен план.

Во последните неколку години, Република Македонија подготви рамка за интеграција на дефинираните целни групи. Сепак, сеуште не постојат механизми за спроведување и мониторинг на интеграцијата. Усвојувањето на оваа стратегија ќе обезбеди услови за изготвување на Акционен план за брзо отпочнување на активностите насочени кон интеграцијата на дефинираните целни групи.

Вградувањето на поддршка, која е намената за дефинираните целна група, претставува срж на пристапот на оваа стратегија што значи, обезбедување на поддршка на дефинираните целни групи колку што е можно во рамки на услугите и програмите наменети за македонските граѓани, како што е здравствената заштита и образованието, за да одговори на нивните потреби.

И покрај тоа што, вградувањето претставува и идеал и цел, општо прифатен е ставот дека Република Македонија туку што започна да прави напори за воспоставување на една ефикасна и одржлива интеграциона политика. Затоа, со цел преку земјата-домаќин, да се одговори на специфичните потреби на лицата од дефинираната целна група, потребно е да се воспостават механизми се додека не се постигне целосно вградување односно целосна интеграција.

Оваа стратегија не треба да се разгледува изолирано. Потребно е таа да функционира паралелно со пошироките реформи, што Владата ги применува на полето на

имиграцијата, мониторинг на односите, децентрализацијата, социјалната инклузија, и во другите клучни услуги од јавен карактер, и да покаже на кој начин, определбата за остварувањето на позитивни резултати, ќе може да ги исполни потребите на дефинираните целни групи.

Оваа стратегија ги поставува целите и мерките кои Владата ќе ги превземе за да постигне напредок во спроведувањето на домашната интеграциона политика. Оваа стратегија го покрива периодот од 2008-2015 година.

Следните фактори придонесуваат кон дефинирање на краткорочните, среднорочните и долгорочните цели на стратегијата:

- Недостатокот од утврдени пакет на постоечки механизми за интеграција, како и потребата од утврдување и тестирање на овие механизми, на самиот почеток од спроведувањето на стратегијата.
- Постоењето на голем број тешкотии на дефинираната целна група, кои од самото нивно доаѓање во Република Македонија не се успешно интегрирани, и на кои им е потребна помош за да ги поттикне да продолжат понатаму.
- Географската и културната концентрација на дефинираната целна група, во една локална заедница.
- Очекуван скроман пораст на бројот на новите баратели на азил, во процесот на приближување на Република Македонија до членство во Европската Унија, со што таа ќе стане попосакувана дестинација за барателите на азил и странците.

Краткорочните цели (1-2 години) на стратегијата вклучуваат:

- Создавање и усвојување на Национален акционен план, во рок од 6 месеци од усвојувањето на Стратегијата.
- Обезбедување на дефинираната целна група целосен пристап до образованието и здравствената заштита, во согласност со постоечкото законодавство.
- Да се основа Центар за интеграции и да се подготват Лични планови за интеграција, за најмалку 25% од дефинираната целна група, во Република Македонија.
- Да се иницираат пилот напори за обезбедување на трајни решенија за сместување, како и решенија за вработување за дефинираната целна група, која престојува во Република Македонија.

Среднорочните цели (3-5 години) на стратегијата вклучуваат:

- Преку Центарот за интеграции да се изработат Лични планови за интеграција, за најмалку 50% од дефинираните целни групи кои живеат во Македонија.

- Со помош на иницијативи ориентирани кон интеграцијата, да се обезбедат законски вработувања во стопанството, да се намали бројот на лица од дефинираната целна група кои зависат од владината или од помошта од меѓународните донатори, најмалку до 25%.
- Да се отворат помошни канцеларии на Центарот за интеграции во општините, каде што има поголема концентрација на дефинираната целна група, доколку реалните потреби тоа го налагаат.
- Да се направат сите потребни законски измени, утврдени со Националниот акционен план заради целосна имплементација на стратегијата и на Акциониот план.
- Да се воведат и институционализираат јасни процедури и временски рамки, за брзо отпочнување на процесот на интеграција веднаш по утврдање на законскиот статус на членовите на дефинираните целни групи.

Долгорочните цели (5-7 години) на стратегијата вклучуваат:

- Натурализација на лицата од дефинираната целна група, коишто успешно го завршиле пилот процесот на интеграција.
- Преку Центарот за интеграција и неговите помошни канцеларии, да се изготват Лични планови за интеграција, за 100% од популацијата на дефинираната целна група, во Република Македонија.
- Со помош на иницијативи ориентирани кон интеграцијата, да се обезбедат законски вработувања во стопанството, да се намали бројот на лица од дефинираната целна група, кои зависат од владината или помошта од меѓународните донатори, најмалку до 75%.

ВТОР ДЕЛ: Историски и правни аспекти

1.1 Историски аспект на дефинираната целна група

Република Македонија од своето осамостојување, на неколку наврати ја покажа својата гостопримливост и заштита на бегалците од околите региони, се додека не се создадат услови за нивно враќање, во земјите на потекло.

Во текот на 1991 година, по настаните во Република Албанија, околу 1180 лица, претежно од регионите кои граничат со Република Македонија, побараа заштита во Република Македонија. Сите овие лица, беа сместени во прифатилишта во Ресен, Охрид и Струга. По надминување на состојбите во Република Албанија, голем број од овие лица се вратија во нивната земја на потекло, додека одреден број од нив, претежно од подрачјето на Мала Преспа-Р.Албанија, и понатаму останаа во државата.

Во овој момент во Р.Македонија сеуште престојуваат 165 лица, од нив 164 имаат добиено Македонско државјанство и издадени им се македонски лични карти со адреса на живеење “Одморалиште на ЖТП-Отешево”, а само еден од присутните, е со статус на признаен бегалец.

Во текот на 1992 година, Република Македонија им понуди заштита на бегалците од Босна и Херцеговина.

Околу 35.000 лица кои бегаа од кризата во Босна, беа сместени во 7 колективни центри ширум државата, додека дел од нив беа сместени по домаќинства. Република Македонија на овие лица им пружаше заштита, се до 1997 година, период кога по надминување на состојбите во Босна и Херцеговина, беше овозможено безбедно и организирано враќање.

Врз основа на Договор за репатријација помеѓу Република Македонија и Босна и Херцеговина, како и преку организирани летови, овие лица беа вратени во Босна и Херцеговина.

Како последица на кризата на Косово во пролетта 1999 година, вкупно 360.000 лица главно етнички Албанци побараа меѓународна заштита во Република Македонија. На 02.03.1999 година, Владата на Република Македонија, донесе Заклучок за давање на привремена хуманитарна заштита. 234.000 или (64,9%) лица беа сместени по семејства. Останатите 126.000 (35,1%) беа сместени во 8 колективни центри, изградени за таа намена, на територијата на Република Македонија, од кои 91.476 (72,6%) беа сместени во најголемиот колективен центар „Стенковец“, лоциран во близината на Скопје.

Со подобрувањето на безбедносната состојба на Косово, најголем број лица со статус на привремена хуманитарна заштита во Република Македонија, доброволно се вратија во своите домови. На крајот на 1999 година, останаа само 8.103 бегалци, главно Роми од Косово. Нивниот број продолжи да се намалува, по основ на доброволна репатријација или доброволно индивидуално заминување во трети земји. Така, на крајот на 2000 година по основа на привремена заштита во Република Македонија, престојуваа 5.416 бегалци, на крајот на 2001 – 3.410, а на крајот на 2002 – 2.750 лица, така што во ноември 2008 година, бројот на овие групи изнесуваше 1.300 лица.

На 22.09.2003 година, Владата на Република Македонија донесе Заклучок, со кој ја укина привремената хуманитарна заштита на бегалците од Косово. При тоа, на сите оние, за кои смета дека се уште не се создадени услови за безбедно враќање и престој на Косово, им беше овозможено да поднесат индивидуални барања за признавање право на азил во Република Македонија, согласно со новиот Закон за азил и привремена заштита, кој стапи во сила, во август 2003 година. Ова право има беше доделено на 2.311 лица.

Во наредните години, бројот на поднесени барања за азил значително се намали во однос на годините што следеа, и беше сведен на само 26 барања во 2007 година.

Кон крајот на 2007 година се изврши профилирање на бегалците во Република Македонија, помеѓу дефинираните целни групи, со цел да се добие јасен социјален и демографски профил на бегалецот во државата.

Во процесот на анкетирање беше опфатена целата бегалска популација од која, 50,36% се мажи, и 49,64% се жени. Во поглед на старосната структура, околу 45.45% се деца, на возраст до 17 години, а 48.49% се на возраст помеѓу 18 и 55 години старост, и околу 6.06% се лица, со возраст над 55 години.

Врз база на податоците добиени од дефинираните целни групи, за време на процесот на профилирање, 75.94% од возрасните лица се без завршено образование, или никогаш не посетувале училиште. 18.61% имаат завршено основно образование, околу 5.24% имаат завршено средно образование, и помалку од 0.21% имаат универзитетска диплома.

Во однос на работните вештини на бегалците, како и нивото на учество во јавниот и приватниот сектор во нивната земја на потекло, само 30.06% од бегалците се изјасниле, дека имале законско професионално или работно искуство во нивната земја на потекло. Со ова профилирање не се измерени нивните искуства од сивата економија.

Во поглед на состојбите со странските државјани може да се истакне дека по распадот на Социјалистичка Федеративна Република Југославија, настанати се драстични промени во структурата на странските државјани со одобрен привремен престој. Голем број на студенти, кои студираа на универзитетите во Република Македонија, врз основа на договори за размена на студенти, ја напуштија државата и се вратија во своите матични држави. На дел од нив им се укинаа стипендиите, така што, во период од 1991 и 1992 година, сите странски студенти од африканските држави, и голем број на студенти од Блискиот Исток, Иран, Ирак, Сирија и Јордан, си заминаа од Република Македонија

Странците кои престојуваа до овој период, беа по основа на брак со државјани на Република Македонија. Најчестите земји од кои тие доаѓаа беа, Бугарија, бившите СССР држави (Руската федерација и Украина), Романија, Полска, Унгарија и Чешка.

Од 1992 година наваму, почнаа да се склучуваат бракови меѓу државјани на Р.Македонија и Албанија, поточно, се зголемуваше бројот на девојки од Албанија кои склучуваа бракови со момчиња од Република Македонија.

Бројот на странците со одобрен привремен престој во Република Македонија, секојдневно растеше, посебно со државјани кои доаѓаа од бившите југословенски републики.

Од 1992 година па се до денес, бројот на странските државјани со одобрен привремен престој на територија на Република Македонија се движеше од 7000 до 8000 лица.

Во однос на странските државјани со одобрен постојан престој, нивниот број драстично опадна, поради фактот дека со распаѓањето на СФРЈ, голем број лица примија македонско државјанство.

Земјите на потекло на странците, кои во изминатите години аплицирале за престој во Република Македонија се главно Србија, Албанија, Бугарија, Босна и Херцеговина, Турција, Грција и САД. Постои и одреден интерес за престој од страна на земји, како што се Индија и Кина, додека интересот кои доаѓа од земјите од ЕУ, со исклучок на Бугарија, Грција и Германија, е сèуште незначителен на годишно ниво, поради постоењето на само мал број на случаи.

Врз основа на официјалните податоци на Државниот завод за статистика на Република Македонија, доколку сакаме да го дефинираме профилот на странци со одобрен привремен и постојан престој во државата, може да се констатира следново:

- Повеќе од 65% се жени, а повеќе од 62% се од старосната група 20-39 години;
- Повеќе од 30% имаат основно образование или се со ниско образование;
- Повеќе од 50% од странците кои престојуваат во земјата, се издржувани лица.

Што се однесува до карактеристиките на странците со привремен и постојан престој, во Република Македонија, неоспорна е потребата за ефикасно управување со економската и неоекономската имиграција, согласно со демографскиот и социо-економскиот развој на Република Македонија.

2.2 Правни аспекти на интеграцијата на дефинираните целни групи

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 срдцата 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.

2.3 Интеграциона политика во Европската унија

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.

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 (EC), кои востановуваат надлежност на ЕУ во областите на азил, имиграција и контрола на надворешните граници.

Поглавјето од “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 донесе пакет на анидискриминаторски мерки¹, кои беа 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: “максимизирање на позитивното

¹ 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.

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 Унија² 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 EURODAC, како и изработка на заедничка постапка за барањата за азил.

Политиката на Европската Унија, беше повторена и осовремена со Хашката програма за периодот 2005-2010 година, и усвоена од Европскиот совет, во 2004 година. Програмата ја нагласува неопходноста од воспоставување на ефективна хармонизирана постапка, во согласност со вредностите на Унијата и хуманитарните традиции. Тој, исто така, ја одбележува втората фаза од работата врз CEAS. Напорите во оваа фаза треба да се насочат кон воспоставување на заедничка постапка и униформен статус на лицата кои имаат корист од азил или супсидијарна заштита. Некои од десетте приоритети на Програмата, се тесно поврзани помеѓу себе. Особено, тоа се иницијативите, кои се однесуваат на заедничката област на азил, дефинирањето на урамнотежен пристап кон прашањата на миграција и стратегии за успешна интеграција на странците, што треба да го максимизира позитивниот ефект на миграцијата, врз европското општество и економија.

Покрај овие општи задачи и насоки за политиката, во ноември 2004 година и во мај 2007 година, експерти за миграција, во име на Европската комисија (Општ директорат за правда, слобода и безбедност), подготвија Прирачник за интеграција за креатори на политика и практичари. Овој документ, 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.

Накучо кажано, 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.

2.4 Постоечка законска рамка во Република Македонија

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.

² “Директива на Советот 2001/55/ЕС од 20 јули 2001 година за минимални стандарди за давање привремена заштита во случај на масовно надоаѓање на раселени лица, и мерки за промовирање на рамнотежа на напорите на државите членки, во поглед на приемот на такви лица и справување со последиците кои произлегуваат од тоа“,

“Директива на Советот 2003/9/ЕС од 27 јануари 2003 година која ги поставува минималните стандарди за прием на баратели на азил“ и “Директива на Советот 2003/86/ЕС од 22 септември 2003 година, за правото на семејно обединување.

Република Македонија усвои сѐопфатен комплекс од правни прописи кои ги покриваат 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 (ECHR), 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 азил и привремена заштита,
- Закон за странци,
- Закон за вработување и работа на странци,
- 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 здравствено осигурување,
- Закон за основното образование,
- Закон за средното образование,
- Закон за високото образование,
- Закон за здруженија на граѓани и фондациите,
- Закон за јавни собири,
- Закон за општа управна постапка и
- Закон за управни спорови.

2.4.1 Закон за странци

Правото на влез и престој на странските државјани во Република Македонија е во целост уредено со Законот за странци³.

Во процесот на подготовка на Законот за странци беа имплементирани повеќето прописи⁴ 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 (виза Ц) 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 (виза Д), 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

³ Закон за странците (Сл.весник на РМ бр.35/2006 год.)започна со примена на 1.1.2008 година;

⁴ Конвенција за имплементирањето на Шенгенскиот договор од 14 јуни 1985 (ОЈ Л239/19-22.9.2000год.)
Конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (Додадено од Протоколот 11) од 4.11. 1950 година;
Резолуција на Советот, од 20 јуни 1994 година, за ограничување на приемот на државјани на трети земји, на територијата на земјите членки, заради вработување;
Резолуција на Советот, од 30 ноември 1994 година, која се однесува на ограничување на влез на државјани на трети земји во земјите членки, со цел да бараат работа како самостојно вработени лица;
Директива на Советот 2004/11/ЕЦ од 13 декември 2004 година, за условите за прием на државјаните на трети земји за цели на студирање, размена на ученици, тренери или волонтери;
Резолуција на Советот од 30 ноември 1994 година, за прием на државјани на трети земји на територијата на земјата членка, заради студирање;
Директива на Советот 2003/86/ЕК од 22 септември 2003 година, за правото на семејно обединување;
Резолуција на Советот од 4 декември 1997 година за мерки кои треба да бидат усвоени за борба против бракови по договор;
Директива на Советот 2003/109/ЕЦ од 25 ноември за статусот на државјани на трета земја, како долгорочни резиденти.

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 визата за долгорочен престој, односно решението, 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 одлучување 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, пришто 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.

Во поглед на проблемите околу миграцијата, за разлика од предходните години секојдневно и значително се зголемува бројот на барањата на странски државјани за деловна посета на фирми во Република Македонија, од кои како најбројни, се јавуваат државјаните на Кина, Индија, Египет и Турција. За државите, кои согласно со визниот режим на Министерството за внатрешни работи е потребно добивање на виза, постапката е целосна и сите компоненти се земаат во предвид, при давањето согласност за добивање на истите.

2.4.2 Закон за азил и привремена заштита

Република Македонија има солидна правна рамка, на полето на азилот и заштитата на бегалците, во која целосно се вградени нејзините обврски, кои произлегуваат од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 година, онака како што истата е изменета и дополнета со Протоколот од 1967 година. Главниот акт, Законот за азил и привремена заштита⁵ (ЗАПЗ) од 2003 година, е изготвен во согласност со стандардите на ЕУ на полето на азилот– ЕУ Acquis, и ја одразува најдобрата пракса во Европа.

Одредбите од ЗАПЗ, ја даваат основната рамка за понатамошна интеграција на бегалците. Во посебна глава од ова законско решение, во целост се уредуваат правата и обврските на барателите на азил, лицата под субсидијарана заштита и лицата со признат статус на бегалец.

Правото на паричен надоместок, за оваа категорија на лица е дефинирано во два закона. Така, во зависност од статусот со кој ќе се стекнат овие лица, во државата (лицата под субсидијарана заштита и лицата со признат статус на бегалец), истите имаат право на парична помош, која можат да ја остварат преку, месно надлежните Центри за социјална работа, за период од две⁶ односно една⁷ години. По истекот на тој период, признаените бегалци се изедначени со македонските државјани, во однос на сите права од социјална заштита.

⁵ Законот за азил и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија бр.49/2003 и 66/2007“)

⁶ Член 53 од Закон за азил и привремена заштита-Парична помош за лица со признат стаус на бегалец

⁷ Член 60 од Закон за азил и привремена заштита Парична помош за лица под супсидијарна заштита

Од комплексот на правата, кои се дефинирани со овој закон, е и правото на здравствена заштита и сместување на овие лица.

Правото на сместување на барателите на азил, е регулирано со формирањето на специјализирана јавна установа за социјална заштита-Прифатен центар, чија дејност покрај сместувањето е, да обезбедува и: исхрана, социјални и други културно забавни услуги, согласно со минимум стандардите за прифат на баратели на азил, утврдени со меѓународни акти, ратификувани согласно со Уставот на Република Македонија. Барателите на право на азил се должни да, престојуваат во Прифатниот центар или друго место за сместување, определено од Министерството за труд и социјална заштита, се до конечната постапка за признавање на право на азил.

Постапката за сместување на барател на азил во Прифатниот центар, се реализира врз основ на поднесено барање од страна на одделението за азил, при Министерството за внатрешни работи. Врз основа на тоа барање, месно надлежниот Центар за социјална работа, треба да изготви решение за сместување на лицето, на кое решение согласно постоечкиот закон за социјална заштита, лицето има право на жалба, до Министерот за труд и социјална политика.

Од друга страна, сместувањето на признаените бегалци и лицата под супсидијарна заштита, по стекнувањето на соодветен статус, треба дополнително да се допрецизира.

Треба да се има во предвид дека, иако процесот на децентрализација, во Република Македонија е завршен, одговорностите на локалната самоуправа, за имплементацијата на одредбите од Законот за азил и привремена заштита, како и на добар дел од надлежностите, кои требаа да се децентрализираат, сепак не можат да се реализираат во практиката.

Ваквата ситуација може да доведе признаените бегалци да не можат да го остварат правото на сместување, што за оваа категорија на лица, би предизвикала дополнителни тешкотии во нивните напори за социјализирање и интегрирање во општеството.

Со цел да се надмине ваквата состојба, до периодот на целосно преземање на одговорностите на единиците на локална самоуправа, од страна на Министерството за труд и социјална политика, изготвени се „Задолжителни инструкции за определување на правото на парична помош потребна за обезбедување простории за домување“.

2.4.3 Закон за државјанство

Стекнувањето државјанство на земјата на прием, се смета како индикатор за формално успешна интеграција на бегалците во нивната нова земја на престој. Токму затоа, меѓународните инструменти, како што е Женевската Конвенција во својот член 34, ја нагласуваат неопходноста да се олесни натурализацијата на бегалците, да се забрза постапката и да се намалат трошоците на таа постапка.

Согласно со Законот за државјанство на Република Македонија,⁸ државјанство на Република Македонија се стекнува со потекло, раѓање на територијата на Република Македонија, природување и меѓународни договори.

Одредбите од Законот кои ги регулираат можностите и начините на кои, странец може да стекне државјанство на Република Македонија, предвидуваат неколку основи за остварување на ова право и тоа, со раѓање на територијата на Република Македонија (во исклучителни случаи), и природување.

Еден од начините на стекнување на државјанство на Република Македонија е, раѓањето⁹ на територијата на Република Македонија. Имено, дете, кое е најдено или родено, на територијата на Република Македонија, на кое родителите му се непознати, или се со непознато државјанство, или се без државјанство, може да се стекне со државјанство на Република Македонија. Оваа исклучителна одредба за стекнување на државјанство, е во насока на доследна примена, и целосно имплементирање на начелото на превенција од бездржавјанство, кое е едно од основните начела, на кои се темели и Европската конвенција за државјанството (ратификувана од Република Македонија).

Природувањето¹⁰ е, исто така, еден од начините на стекнување на државјанство на Република Македонија. Согласно со оваа одредба, странецот, кој лично поднел барање за стекнување на државјанство, треба да има наполнето 18 години, до поднесување на барањето, да живее законски и постојано на територијата на Република Македонија најмалку 8 години, да има обезбедено стан и постојан извор на средства за егзистенција во висина, која овозможува материјална и социјална сигурност, под услови утврдени со закон. Исто така, да не е казнуван со казна затвор, во траење од најмалку една година, за дела за кои се гони по службена должност, и кои се казниви според прописите во Република Македонија. Против него да не се води кривична постапка во Република Македонија, како и во државата чиј државјанин е; лицето треба да го владее македонскиот јазик до тој степен, да може лесно да се разбере со околината. Да не му е изречена мерка забрана за престој во Република Македонија, и неговиот прием во државјанство на Република Македонија да не ја загрозува безбедноста и одбраната на Република Македонија, да потпише заклетва дека ќе биде лојален граѓанин на Република Македонија и треба да има отпуст од досегашното државјанство, или да докаже дека истото ќе го добие, доколку биде примен во државјанството на Република Македонија.

Во однос на условот, лицето да има отпуст од досегашното државјанство, заради принципот на превенција од бездржавјанството, предвидено е дека, дека овој услов ќе се смета за исполнет, доколку странецот докаже, дека е без државјанство, или ако докаже дека ќе го изгуби државјанството, според законот на неговата држава, со неговото природување во државјанството на Република Македонија. Исто така, предвидено е како исклучок дека, доколку странската држава не дава отпуст, или за отпуст од државјанство поставува такви услови, кои странецот не е возможно да ги исполни, а при тоа не се создадат егзистенцијални или безбедносни проблеми за него и неговото семејство, тој ќе биде примен во државјанство на Република Македонија, доколку даде изјава, дека се откажува од странското државјанство.

⁸ Законот за државјанството на Република Македонија (“Службен весник на РМ” број 67/92; 08/2004; 98/2008),

⁹ член 6 од Законот за државјанството на Република Македонија

¹⁰ член 7 од Законот за државјанството на Република Македонија

Со цел, принципот на превенција од бездржавјанство да биде целосно инкорпориран во легислативата за државјанство, на Република Македонија, Законот предвидува посебна привилегирачка одредба, за лицата без државјанство и лицата со признат статус на бегалец, да стекнат државјанство на Република Македонија, по пат на природување. Во таа насока, новата одредба предвидува дека, вакво лице може да стекне државјанство на Република Македонија, доколку од утврдувањето на бездржавјанството, односно признавањето на статус на бегалец, до поднесувањето на барањето за прием во државјанство, лицето законски и постојано живее на територијата на Република Македонија најмалку 6 години, не е казнувано во Република Македонија со казна затвор во траење од најмалку една година, за дела за кои се гони по службена должност, и кои се казниви според прописите во Република Македонија, и доколку ги исполнува следните услови: да е на 18 годишна возраст, да има стан и средства, да го владее македонскиот јазик, да нема забрана за престој, да не претставува закана за безбедноста и одбраната, и, да потпише заклетва.

Во законот постои привилегирачка основа за стекнување на државјанство на Република Македонија за иселеници од Република Македонија, и нивни потомци до прво колено, според која, овие лица, можат да се стекнат со државјанство на Република Македонија, по исполнување на одредени критериуми.

Странец, кој се стекнува со државјанство по основ на брак, со државјанин на Република Македонија, мора да е најмалку три години во брак, со државјанин на Република Македонија, до поднесувањето на барањето, законски да престојува најмалку една година неприкинато на територијата на Република Македонија.

Со државјанство на Република Македонија може да се стекне странец, кој е во брак со државјанин на Република Македонија најмалку осум години, кој постојано и законски живее во странство, а со Република Македонија има цврста и ефективна врска, иако не ги исполнува условите за престој во Република Македонија.

Уште една привилегирачка основа за стекнување државјанство под поволни услови се однесува на лица, чие примање во државјанство, претставува особен интерес за Република Македонија.

Во Законот е прецизирано дека, посебниот интерес може да биде поради научни, економски, културни, национални причини, кои можат да бидат во корист на Република Македонија, под привилегирачки услови. Со цел да се избегне арбитрерноста при оценката на посебниот интерес, предвидено е Владата да донесе Уредба¹¹ за критериумите за постоењето на особениот интерес.

Малолетните деца чии родители (еден или двајцата), се стекнале со државјанство на Република Македонија по нивното раѓање, по пат на природување, можат да го остварат право на државјанство на Република Македонија.

Со цел усогласување на Законот за државјанството на Република Македонија со Глава VI “Државна сукцесија и државјанство”, од Европската конвенција за државјанство и

¹¹ Уредба за утврдување на критериумите за особен научен, економски, културен, спортски или друг национален интерес за стекнување на државјанство на Република Македонија (“Службен весник на РМ” број 9/2005).

создавање трајни решенија на проблемите на де јуре и де факто, бездржавјанството по распаѓањето на поранешната СФРЈ, повторно како и во претходното законско решение (член 26 став 3) со измените и дополнувањата на законот истиот се дополни со преодна одредба според која, државјаните на другите републики на поранешната СФРЈ, и државјаните на поранешната СФРЈ, кои на 8 септември 1991 година имале пријавено живеалиште, и до поднесување на барањето постојано живеат на територијата на Република Македонија, и имаат вистинска и ефективна врска со Република Македонија, можат да се стекнат со државјанство на Република Македонија, доколку во рок од две години по влегувањето во сила на овој закон, поднесат барање, во случај кога против нив не се води кривична постапка во Република Македонија, за кривични дела, со кои се загрозува безбедноста и одбраната на Република Македонија, и доколку ги исполнуваат условите: да имаат (18) осумнаесет години, и да го владеат македонскиот јазик.

На овој начин повторно беше дадена можност на лицата кои потекнуваат од поранешна СФРЈ и долги години, како и во времето на сукцесијата, живееле и продолжиле да живеат во Република Македонија, а од различни објективни или субјективни причини, не го регулирале својот статус во државата, да го остварат правото на државјанство под особено олеснителни околности.

Законот за државјанството на Република Македонија, исто така се применува за државјаните на другите републики во поранешната СФРЈ, како и, државјаните на поранешна СФРЈ, кои имаа пријавено живеалиште на територијата на Република Македонија, и кои можат да се стекнат со државјанство на Република Македонија, доколку во рок од една година по влегувањето во сила на законот, поднесат барање, ако имаат постојан извор на средства, доколку се полнолетни и доколку, до поднесувањето на барањето законски престојувале на територијата на Република Македонија, најмалку 15 години.

Стекнувањето на државјанство на Република Македонија, согласно со Законот за државјанството на Република Македонија не е посебно нормирано со меѓународни договори. Тоа се утврдува и уредува со, билатерални или мултилатерални договори, кои нашата држава би ги склучила со други земји.

2.4.4 Закон за јавни собири

Законот за јавните собири¹² предвидува можност странци, да организираат јавен собир, под услов тие да добијат одобрение од Министерството за внатрешни работи.

2.4.5 Закон за здруженијата на граѓани и фондации

Законот за здруженијата на граѓани и фондациите, во посебна глава го регулира прашањето на здружување на странци, како и странски меѓународни невладини организации. Одредбите од овој закон, им даваат можност на странците со постојан престој во земјата, или коишто престојуваат овде најмалку една година, да основаат здруженија на странци. Законот ги дефинира целите и задачите на здружување на странци: научни, спортски, културни, хуманитарни и социјални. Основањето на

¹² член 8 од Законот за јавните собири

здруженија на странци, мора да го одобри првостепен суд, како и Министерството за надворешни работи, а, ваквите здруженија се запишуваат во Централниот регистар на Република Македонија. Законот¹³ пропишува дека, странци можат да членуваат во здруженија на граѓани, доколку тоа е предвидено со Статутот на здружението.

2.4.6 Закон за сопственост на странците

Правото на сопственост на имигрантите во Република Македонија е уредено со Законот за сопственост и други ствари, т.е. 14 права, во кои 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.

¹³ Член 21 став 2, од Закон за здруженија на граѓани.

¹⁴ Членовите 243-246 Законот за сопственост и други ствари..

ТРЕТ ДЕЛ Клучни прашања за интеграцијата

3.1 Домување / Сместување

3.1.1 Тековни состојби и клучни прашања за разгледување

Сместувањето, е од витално значење за секој индивидуалец, семејство и заедница, како критичен фактор за унапредување на интеграцијата. 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.

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 пројавува 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.

Треба да се има во предвид дека во Република Македонија процесот на децентрализација е завршен, но сепак одговорностите на локалната самоуправа за имплементацијата на Законот за азил и привремена заштита како и на добар дел на надлежности кои требаа да се децентрализираат сепак во практика не можат да се реализираат.

Ваквата ситуација може да доведе признаените бегалци да немаат можност да го остварат правото на сместување, што за оваа категорија на лица која во нашата држава многу ретко имаат роднини и пријатели кои би им помогнале, би значело дека тие буквално би станале бездомници.

Постојните одредби во Законот за азил и привремена заштита кој е донесен пред Законот за децентрализација, одговорноста за сместувањето на признаените бегалци ја лоцира како кај единиците на локалната самоуправа, така и кај Владата на Република Македонија.

Неодамна усвоената Стратегија за домување, како и предвидените правни акти со кои е опфатено социјалното домување, служат како референца, врз која можат да се базираат напорите за вградување во пристапот за трајни решенија за домување, за дефинираната целна група.

3.1.2 Препораки за Акциониот план

Препораките за адекватен осврт кон прашањето за сместување, како поддршка на интеграцијата на дефинираната целна група вклучуваат:

Развивање на дијалог со клучните локални самоуправи (кадешто има, или се очекува поголема концентрација на дефинираната целна група,) и засегнатите страни од граѓанското општество, да ги идентификуваат, анализираат и да предложат трајни решенија за домување за дефинираната целна група.

3.2 Образование и обука

3.2.1 Тековни состојби и клучни прашања за разгледување

Во рамките на културните права, правните позиции кои припаѓаат на образованието спаѓаат меѓу највредните, поради специфичните услови на живот и идните перспективи на имигрантите, и нивните деца. Недостатоците на законската основа и спроведувањето на законските одредби, имаат влијание врз идниот социјален статус на имигрантските деца, што може да доведе до трајна зависност на овие групи од државниот систем на социјална помош, поради невработеност и гетоизација на ранливите групи.

Овие феномени се штетни, не само за засегнатите лица и нивната околина, туку и за самата држава. Затоа, образовните права, имаат клучна улога во рамките на политиката на социјална интеграција на дефинираната целна група.

Македонската легислатива за образование, се состои од правни акти, кои го покриваат образовниот процес, почнувајќи од предучилишното до високото образование.

Претшколската настава не е задолжителна во Република Македонија и истата има форма на јавно образование. Сепак во одредени единици на локалната самоуправа истата не е доволно застапена. Претшколско образование би имало големо влијание кај децата од дефинираната целна група од причини што истото ќе им помогне на овие деца да се интегрираат и асимилираат со другите деца во општеството. Во иднина треба да се размислува за поактивно вклучување на децата од дефинираната целна група во веќе постојните установи во кои се реализира претшколската настава или за формирање на специјализирани установи за оваа цел преку јавно-приватно партнерство.

Според Законот за основното образование, деца со странско државјанство или деца без државјанство, кои живеат во Република Македонија, можат да стекнат основно образование, под истите услови како и деца државјани на Република Македонија.

Курсевите на мајчин јазик, се организираат според ратификувани меѓународни договори, во соработка со Министерството за образование и наука а, преку основачот на училиштето и земјата на потекло на ученикот.

Со измените и дополнувањата на Наставната програма, беа воведени одреден број на факултативни предмети за изучување на јазикот и културата на земјата на потекло. Децата коишто се државјани на земји членки на ЕУ, имаат право на основно образование, под истите услови како и децата, кои се државјани на Република Македонија. Покрај ова, децата кои се државјани на земјите на ЕУ, чии родители имаат статус на постојан престој

во Република Македонија, каде што тие се ангажирани или самовработени, т.е. коишто работат или биле вработени на територијата на Република Македонија, имаат право на настава на нивниот мајчин јазик, како и право да ја изучуваат културата на нивната земја на потекло. Од друга страна, Министерството за образование и наука има обврска да даде поддршка во изучувањето на мајчиниот јазик, како и културата на земјата на потекло на ученикот, во согласност со основачот на училиштето и земјата на потекло.

Понатаму, според Законот за средното образование, кој предвидува бесплатно и задолжително средно образование, започнувајќи од 2008/2009 година, дефинираната целна група ќе може да се стекне со средно образование, на начин и услови предвидени со Закон. Наставата во државните средни училишта, ќе се одвива на еден од меѓународните јазици.

Високото образование е важна компонента во стекнувањето на вештини и квалификации за сите жители на Република Македонија, државјаните, како и за лицата од дефинираната целна група. Засега, Законот за високо образование, не содржи одредби за субвенциониран пристап за дефинираната целна група.

Општо е прифатено дека дефинираната целна група, треба да има можност да го изучува јазикот на земјата на престој. Понатаму, во неколку земји на ЕУ, за дефинираната целна група се организираат курсеви за учење на јазикот, политиката и фактографијата на земјата на престој (курсеви за интеграција).

Во насока на имплементирање на европската позитивна пракса, во рамки на новоотворениот прифатен центар за баратели на азил, веќе започнаа наставни програми за изучување на македонски јазик. Во иднина, прашањето на изучување на македонскиот јазик треба да е регулирано со закон, како составен дел од одредени задолжителни програми за интеграција на дефинираната целна група, во Република Македонија.

Јазичките вештини, имаат централна улога во структурата на курсевите за интеграција. Тие, мора да го одразуваат општото образовно ниво и потребите на учесниците. Особена грижа треба да им се посвети на учесниците, кои немале никакво искуство во поглед на посетување настава во формалните образовни системи. Овде, може да се употребат алтернативни техники на настава и “учење во практиката”.

Постојат модели на соработка помеѓу Владата на Република Македонија, секторот на граѓанското општество и меѓународните донатори, за обезбедување на помош на осетливите групи на млади луѓе, со цел тие да се интегрираат во состав на образовниот систем. Еден добар пример за ова е тековниот Проект за образование на Ромите, којшто обезбедува вонредна настава, менторство и поддршка на ученици од сите возрасти, за да можат адекватно да се прилагодат и да постигнат успех во рамки на редовниот образовен систем и самата јазичната средина.

Една од обврските на Министерството за образование и наука е, да развие програми и курсеви за јазично образование, на деца и возрасни. Учесниците на курсевите, треба да стекнат формални уверенија со точно утврден формат, во рамките на домашниот образовен систем. Министерството за образование треба да го дефинира потребниот формат за уверенијата.

Проектот за доживотно учење, кој во моментот се спроведува во Република Македонија, има за цел да ги подобри главните вештини и стручноста, посебно јазичните вештини, за оваа категорија на лица.

Имигрантите не сочинуваат хомогена група. Затоа потребите на жените, хендикепираните или постарите лица, мора да се земат во разгледување, при подготвувањето на образовните мерки.

3.2.2 Препораки за Акциониот план

- Препораки за адекватно разгледување на областите на образованието, како поддршка на интеграцијата на дефинираната целна група:
- Да се развие дијалог со локални самоуправи (кадешто има, или се очекуваат поголеми концентрации од дефинираната целна група), како и сите засегнати страни од граѓанското општество со цел да ги идентификуваат, анализираат и предложат соодветни решенија и модели за образованието, за дефинираната целна група.
- Да се изготват препораки за потенцијалните промени на законската рамка за образование, и понатамошно усогласување на законската рамка, која треба да биде усогласена, со стандардите на Европската Унија.
- Да се обезбеди вклучување на децата од дефинираната целна група во тековните и планираните програми за образовна поддршка, во смисла на обезбедување на материјали, како и вон наставната програма.
- Да се испита оправданоста од формирање на претшколска установа која ќе биде наменета за потребите на децата наконцентрираната дефинирана целна група, и децата на домицилното население од локалната самоуправа. Со ова интеграцијата ќе биде насочена од најраната возраст од животот на детето, и истата би дала поттик на оваа ранлива популација, да премине кон редовно образование.
- Да се изготви сертифицирана наставна програма за учење на македонски јазик за возрасни лица, од дефинираната целна група.
- Да се определи еден механизам (Центар за интергации, граѓанско општество, организации, училишта) преку кој ќе се обезбеди образование и за возрасните и за децата од дефинираната целна група.
- Да се идентификува најдобрата поддршка од образованието, како и менторските моделите, кои ќе им помогнат, како на децата, така и на возрасните, да го дадат својот целосен потенцијал, и економски и социјално да придонесуваат за македонското општество.

3.3 Вработување/ Обуки за стручно усовршување

3.3.1 Тековни состојби и клучни прашања за разгледување

Растечкиот тренд на економската глобализација создава поголем број на работници мигранти, отколку кога и да било претходно. Невработеноста и зголемената сиромаштија принуди голем број на работници, од земјите во развој, да бараат работа насекаде, што резултираше со милионска мобилност на работниците и нивните семејства, во потрага по работа. Треба да се напомене дека, мигрантите-работници даваат соодветен придонес во економијата на земјата на престој. Вработувањето е клучен дел од процесот на интеграција и е централен за учеството на дефинираната целна група, кон придонесите што имигрантите ги даваат на домаќинското општество, и овие придонеси треба да излезат на виделина.

До 2007 година, прашањата во врска со условите и начинот на вработувањето на странците во Република Македонија беа уредени со Законот за условите за засновање работен однос со странски државјани¹⁵, чија примена продолжи и по донесувањето на Уставот на Република Македонија, во 1991 година, согласно Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија.

Потребата од усогласување со останатите законски прописи, и одделни регулативи на Меѓународната организација на трудот и на Европската Унија, во врска со вработувањето, движењето и престојот на дефинираната целна група, ја наметна потребата од донесување на нов Закон за вработување и работа на странци.

Со новиот Закон за вработување и работа на странци¹⁶, кој стапи на сила во септември 2007 година, се изврши усогласување и дополнување на регулативата од областа на трудот, и се постигна поголема компатибилност на постоечкото законодавство со новите меѓународни регулативи.

По влегување на сила на овој Закон, членовите на дефинираната целна група, кои сакаат да се вработат или работат во Република Македонија, а го немаат регулирано својот привремен престој, по основа на брак, семејно обединување, или по основ на потесен член на семејство, како и, странците, кои немаат регулирано постојан престој во Република Македонија, при влез во државата, мора да поседуваат виза за долгорочен престој (виза Д), по основа на вработување или работа.

За оние лица, кои се државјани на држави, со кои Република Македонија има воспоставено безвизен режим, не е потребна виза Д. Истите треба да поседуваат само решение за одобрување на привремен престој, по основа на вработување или работа.

Во новото законско решение, во целост беа транспонирани сите одредби од Директивите¹⁷ на Советот на Европа, со кои се дефинираат правата на барателите на азил, и членовите на дефинираната целна група, во однос на нивното вработување, и самовработување.

¹⁵ Законот за условите за засновање работен однос со странски државјани (“Службен лист на СФРЈ“ бр 11/78, 64/89 и “Службен весник на РМ“ бр.12/93).

¹⁶ Закон за вработување и работа на странци (Службен весник на РМ бр.70/2007).

¹⁷ член 11 на Директивата на Советот 2003/9/ЕС од 27 јануари 2003 година.
член 12 на Директивата на Советот 2001/55/ЕС од 20 јули 2001 година.

Имено, согласно со одредбите од Законот за вработување и работа на странци, барателот на азил, на кој барањето за признавање на правото на азил, не му е решено во период од 1 година, по истекот на периодот од 1 година, може да аплицира лична работна дозвола, која се издава за период од три месеци, со можност за продолжување.

Во однос на лицата со признаен статус на бегалец, согласно одредбите од Законот овие лица може да аплицираат за лична работна дозвола на неопределено време, со што им е овозможен непречен пристап до пазарот на трудот.

Според Законот за вработување и работа на странци, лицата под хуманитарна или супсидијарна заштита, се дефинирани како лица, кои имаат право да аплицираат за лична работна дозвола, во траење од година дена, со можност за продолжување, со помош на која тие можат да имаат директен и целосен пристап до пазарот на труд (со исклучок на оние работни места, кои се посебно регулирани во Законот, и за кои е потребно македонско државјанство).

За аплицирање на лична работна дозвола, лицата треба да ги приложат следниве документи, во агенцијата:

- документ, со кој се докажува идентитетот на странецот;
- доказ за признавање на статус на бегалец или лице под хуманитарна односно супсидијарна заштита.

Воедно, во правилникот, кој ја уредува постапката за издавање на Личната работна дозвола се наведува дека “Издавањето на лична работна дозвола за неопределено време за странци, со статус на признаен бегалец, е ослободено од такса.“

По влегувањето на сила на новиот Закон за вработување и работа на странци и Правилникот за постапките за издавање на работни дозволи и формата и содржината на посебните видови на работни дозволи¹⁸, во периодот од октомври до ноември 2007, биле поднесени вкупно 263 апликации за работни дозволи, во категориите: лична работна дозвола, дозвола за вработување и дозвола за работа.

Во период од месец јануари до јуни 2008 година, издадени се вкупно 334 работни дозволи и тоа, од различни категории.

Горенаведените статистички податоци, ги опфаќаат и работните дозволи за странци, кои се квалификувале, врз база на статус за привремен престој, поради различни причини. Се смета дека, фактичкиот број на работни дозволи, за кои се поднесени барања, и кои се издадени на лица од дефинираната целна група, е доста низок. Причината за ова состојба, може да се должи на два фактори:

- Недоволно познавање и разбирање на процедурите за поднесување на барање за издавање на работна дозвола, од страна на дефинираната целна група. Ова, посебно се однесува на оние лица, кои живееле во Македонија, подолг временски период, и имале поограничен пакет на права, во текот на поголемиот дел од тој период.

¹⁸ Правилникот за постапките за издавање на работни дозволи и формата и содржината на посебните видови на работни дозволи (Службен весник на РМ бр.108/2007)

- Повеќе од половина од сегашниот број на барања на дефинираната целна група, доаѓаат од жени со малолетни деца. Недостатокот на можни опции за згрижување на децата, можат да ја одвратат оваа подгрупа да поднесе барање за издавање на работна дозвола и нивно регистрирање во Бирото за вработување.

И додека, поголемиот број на лица од дефинираната целна група е со низок степен на образование или квалификации, оние што поседуваат некаква квалификација или образование, можат да имаат потешкотии во обезбедување на потребната документација, која треба соодветно да се приложи, при регистрацијата во Агенцијата за вработување. Идните членови на дефинираната целна група, може да се соочат со слични потешкотии, при обезбедувањето на потребна документација со која ќе бидат во мо.

Досега, многу мал број лица од дефинирана целна група ја искористиле предноста од некоја од програмите кои ги нуди Агенцијата за вработување, или други ресурси, за подобрување на своите работни вештини или стручни квалификации.

Значителен број од сегашните корисници од дефинираната целна група, биле самостојно вработени во нивната земја на потекло, и може да го претпочитаат овој начин на самоиздржување, отколку формална работа.

Голем број лица од дефинираната целна група, се лица од ромско потекло, при што е значајно да се напомене дека Владта на Република Македонија во изминатиот период има донесено Стратегија за ромите. Овој документ ги нагласува областите во кои, ромите можат да извлечат полза од активностите, кои одат во прилог на нивната интеграција на пазарот за труд, програмите за развој на претприемаштвото, образованието и обуката.

Вработувањето на дефинираната целна група по правило, се смета како најсложено прашање во Стратегијата на социјална интеграција. Ова воглавно се должи на фактот што, влијанието на државните структури, врз можностите за вработување на имигранти/бегалци на слободниот пазар на труд, е нужно ограничено.

Стекнувањето и проценката на вештини, се клучните фактори, кои ги обликуваат различните аспекти на работниот живот: транзицијата од училиште до професионална обука, од обука до вработување; период на невработеност; унапредување на професионалната реориентација. Во променливите европски економии, сè повеќе се бара континуираното и активно учење за многу занимања, и тоа, на многу нивоа на вештина.

Законот за Стручно усовршување и Законот за образование на возрасни, беа донесени во Република Македонија, при што една од целите беше, да се подобри образовната и квалификациската структура на странците и бегалците, со цел да се олесни нивното вработување.

3.3.1 Препораки за Акциониот план

Препораките за адекватно разгледување на областа на вработувањето, како поддршка на интеграцијата на дефинираната целна група вклучуваат:

- Развивање на дијалог помеѓу клучните локални самоуправи (кадешто има, или се очекуваат поголеми концентрации од дефинираната целна група), и Бирото за

вработување, синдикатите, работодавачите на стручно квалификувани лица, институциите за микро финансирање и банките, како и со сите засегнати страни од граѓанското општество, со цел да идентификуваат, анализираат и да предложат идеи за оддржливо вработување, како и решенија за стручно квалификуваните лица од дефинираната целна група.

- Да изготват и дистрибуираат информативни брошури, во кои се опишува расположивите работни места за стручното усовршување за дефинираната целна група.
- Да се пронајде поврзаност и начини, со цел дефинираната целна група целосно да ги искористи мерките и програмите, кои ги спроведува Бирото за вработување на постоечкиот активен пазар на трудот, како и другите мерки, кои се опишани во Националниот акционен план за вработување.
- Да се идентификуваат и испитаат моделите кои можат да се применат во Центарот за интеграции (описан подолу), а, кои ќе обезбедуваат обуки за работа, и кои ќе креираат формални работни места на пазарот на трудот како за членовите на дефинираната целна група, така и за земјата домаќин, во која живеат.
- Да се основаат партнерства со организациските за микро финансирање и банките, со цел да се обезбеди пристап до кредити, со што ќе се поттикне претприемашството и самостојното вработување, кое ќе биде регистрирано во стопанството.
- Преку Центарот за интеграција или други граѓански партнерства, да се истражат и изготват модели за да се одговори на потребите за згрижување на децата на родители, кои сакаат да бидат вклучени во формалниот пазар на труд.
- Да се определи соодветен механизам, кој ќе се користи за оценка на професионалните вештини на возрасните, од дефинираната целна група, и да им се обезбеди релевантна помош во добивање на формални потврди за нивните квалификации, во земјата на потекло.
- Да се воспостави механизам, со помош на кој ќе може независно да се одредува степенот на квалификуваност или способности кај возрасните од дефинираната целна група, коишто не ќе бидат во можност да ги обезбедат потребните документи од својата земја на потекло.
- Да се испитаат начините на поврзување на формалното вработување или вработување регистрирано во Бирото, со стимулациите поврзани со можностите за домување, кои се достапни на дефинираната целна група, што за возврат, дополнително ќе ги мотивира во нивното поактивно ангажирање на официјалниот пазар на труд, и интегрирање во локалната заедница.

3.4 Здравствена заштита

3.4.1 Тековни состојби и клучни прашања за разгледување

Одредбите од Законот за азил и привремена заштита¹⁹ претставува правна основа за обезбедување здравствена заштита на признаени бегалци. Тој спомнува “основни здравствени услуги”, согласно со прописите од здравственото. Се чини дека каталогот од членовите во Законот за здравственото осигурување треба да ја пополни оваа празнина. Понатаму, одредбата обезбедува еднаквост со државјаните на 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. 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.

Според Законот за здравственото осигурување, странските државјани и лицата без државјанство вработени во странски фирми кои привремено изведуваат работи на територијата на Републиката, за време на школување или стручно усовршување на територијата на Републиката или се во служба на меѓународни организации, странски конзуларни и други претставништва или во лична служба на странски државјани кои уживаат дипломатски имунитет, ако со меѓународен договор поинаку не е определено, се задолжително здравствено осигурани и придонесот за здравствено осигурување го плаќаат сами за себе..

Здравствената помош треба да се постави на стабилна основа. Правата треба или да се дефинираат со закон (или подзаконски пропис) како што тоа е уредено во некој европски држави или да се разгледа можноста за давање општо осигурување преку Фондот за здравствено осигурување. Општото осигурување преку Фондот за здравствено осигурување не е јасно како е замислено. Здравствено осигурување преку Фондот може да се добие исклучиво ако за нив „некој“ ги плаќа придонесите. Ова произлегува од карактерот на Фондот како осигурителна компанија. Фондот од една страна ги прибира придонесите од обврзниците, а од друга страна ги плаќа здравствените услуги на здравствените установи. Оваа законска поставеност на Фондот не може да се пореметува, бидејќи тоа би било спротивно на постојната законска регулатива.

Многу лица од дефинираната целна група се квалификуват да бидат заведени во Бирото за вработување, но не се, поради нивни вработувања во неформалната економија или, поради други фактори. Ако лицата од дефинираната целна група, се регистрираат во Бирото за вработување, придонесите за нив, кон Фондот за здравствена заштита, ќе бидат платени од Бирото за вработување, со што ќе се нормализираат состојбите.

Досега, пристапот до здравствена заштита за некои членови од дефинираната целна група, се обезбедува преку посебни механизми, финансирани од УНХЦР.

¹⁹ Член 54 од законот за азил и привремена заштита

3.4.2 Препораки за Акциониот план

Препораките за адекватно разгледување на областа на здравствената заштита, како поддршка на интеграцијата на дефинираната целна група вклучуваат:

- Развивање на дијалог и партнерства помеѓу клучните локални самоуправи (кадешто има, или се очекуваат поголеми концентрации од дефинираната целна група), и сите засегнати страни од граѓанското општество, установи за здравствена заштита, како и засегнатите здравствени организации од заедницата, со цел да се идентификуваат, анализираат и предложат одржливи решенија за здравствена заштита за дефинираната целна група.
- Да се развие меѓуресорска стратегија, со која ќе се поттикне регистрацијата на дефинираната целна група на формалниот пазар на труд, или во Бирото за вработување, за да може да добие пристап до здравствена заштита, на иста основа како и сите македонски државјани и жители, кои имаат пристап до Фондот за здравствена заштита.
- Да се работи заедно со Министерството за здравство и Фондот за здравствена заштита на создавање на јасен пакет инструкции, кои ќе се испратат до сите здравствени установи и институции кај кои, дефинираната целна група има стекнато право за пристап до услуги на здравствена заштита.
- Да се утврди механизам, преку кој ќе можат да се разгледуваат прашањата за здравствена заштита на заедницата, како за дефинираната целна група, така и за ранливите популации, во рамки на заедницата домаќин, во која живеат членови на дефинираната целна група.

3.5 Социјали услуги и заштита

3.5.1 Тековни состојби и клучни прашања за разгледување

Системот на социјална заштита во Република Македонија е изграден во изминатите години, и е во процес на постојано доградување.

Основните принципи за социјална заштита, кои беа применети во досегашниот процес на реформи, беа наменети да се зајакне хармонизацијата на македонскиот систем кон европските и меѓународните принципи, и тоа: принципот на децентрализација, принципот на инклузија и принципот на плурализам на социјалната заштита, поврзан со обезбедувањето на различни врски за социјална заштита, помеѓу носителите на овие активности. Целта беше, преку реформите во социјалната заштита, да се модернизира системот и политиките во оваа област.

Меѓутоа, социјалната заштита е област, која бара постојано прилагодување и адаптирање, како на потребите на лицата корисници на социјална заштита, така и кон реалните можности на системот и на државата, за остварување на овие политики, со почитување на меѓународните норми и стандарди.

Постојниот Закон за социјална заштита, на странците, кои немаат постојан престој на живеење во Република Македонија, декларативно им дава право да ги користат правата од социјална заштита, под услови утврдени со овој, или друг закон. Ваквата одредба, наидува на реални проблеми во процесот на имплементација, поради што странците, кои немаат постојан престој во државата, имаат реални потешкотии доколку сакаат да остварат одредени права, согласно со Законот за социјална заштита.

Со цел да се надминат одредени недоречености во постојните законски решенија, кои ја третираат проблематиката на социјалната интеграција на бегалците, во текот на 2007 година, беа донесени измени и дополнувања на Законот за социјална заштита.²⁰

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 обезбеди стабилно функционирање на долг рок, за успешно задоволување на интересите на граѓаните кои имаат потреба од социјална заштита.

Трнувајќи од овие постулати, нужно 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.

Детската заштита како право, постои во сите земји на Централна и Источна Европа, кои влегоа во Европската Унија. Иако во повеќето земји, концептуално гледано овие надоместоци не се осмислени како дел од програмата на социјална помош, тие се важен инструмент, за намалување на сиромаштијата. Во повеќето земји, детскиот додаток претставува значаен извор на приход за најсиромашните домаќинства со деца.

Во повеќето земји овој надомест е од универзален тип, што значи дека е насочен кон сите, а не само на сиромашни семејства со деца. За средношколската возраст, ова право е условено со редовно школување, а во поедини земји продолжено е и за млади во текот на стекнувањето на универзитетско образование. Детскиот додаток се обезбедува како паричен надоместок за покривање на дел од трошоците во подигањето и развојот на детето.

Постапката и начинот на остварување на правото на детски додаток, како и висината на детскиот додаток во Република Македонија е уредена со Законот за заштита на децата²¹

²⁰ Законот за социјална заштита (Службен весник на РМ 40/07).

и во рамките на овој Закон²² се предвидува детски додаток за странци, под посебни услови.

Право на детски додаток, може да има дете, до својата 18 годишна возраст, ако просечните месечни приходи и примања во семејството на детето, по член на семејството, не го надминуваат граничниот износ од 16% од просечната плата, исплатена по вработен во Република Македонија, во првата половина од претходната година.

3.5.2 Препораки за Акциониот план

Препораките за адекватно разгледување здравствената заштита, како поддршка на интеграцијата на дефинираната целна група вклучуваат:

- Развивање на дијалог помеѓу клучните локални самоуправи (кадешто има, или се очекуваат поголеми концентрации од дефинираната целна група), и сите засегнати страни од граѓанското општество, Центрите за социјална работа, како и сите засегнатите страни, со цел да се идентификуваат, анализираат и предложат одржливи решенија за социјална заштита за дефинираната целна група.
- Преку Центарот за интеграции, или други граѓански партнерства, да се создадат механизми за поддршка на дефинираната целна група, заради нејзино целосно разбирање на програмите на социјална заштита, кои им се на располагање, и да им се помогне во поднесувањето на барања, за таа помош, кога им е потребна.
- Применувајќи еден меѓуресорски пристап, да се изготват пакет на мерки, со кои ќе се поттикне минимален број на лица од дефинираната целна група, кои сакаат да поднесат барања за ваква помош, заради успешен пристап до вработување или други видови на издршка.
- Да се идентификуваат механизми, кои ќе имаат за цел да ги таргетираат ранливите групи, кои сакаат да преминат од зависност од помош, до целосно продуктивни членови на македонското општество.

3.6 Ангажираност на заедницата и развој

3.6.1 Тековни состојби и клучни прашања за разгледување

Во интерес на македонското општество е, да ги поттикне новодојденците, активно да учествуваат во социјалниот живот, на нивната нова земја на престој.

Од голема важност е, да се истражат можностите за дијалог и да се идентификуваат теми за дијалог, помеѓу староседелците во земјата домаќин и дефинираната целна група.

²¹ Законот за заштита на децата (“Службен весник на Република Македонија бр.98/2000, 17/2003, 65/2004, 113/2005, 98/2008 и 107/2008) и Правилникот за условите, критериумите и начинот за остварување на правата за заштита на децата.

²² Член 17 од Закон за заштита на децата

Честата интеракција, помеѓу дефинираната целна група и домицилното население е фундаментален механизам за интеграцијата. Заедничките форуми, интеркултурниот дијалог, и заедничките активности, имаат за цел да ги подобрат условите за живот во урбаните средини, и воедно, ја подобруваат и комуникацијата помеѓу дефинираната целна група и жителите на државата домаќин.

Иако членовите на дефинираната целна група, имаат право да членуваат во здруженија или организации на граѓани, не постојат доволно значајни организации, кои исклучиво ќе се грижат за потребите на дефинираната целна група.

Сепак, постојат голем број на граѓански организации, кои се грижат за потребите на ромите, кои се воглавно ориентирани кон земјата домаќин, преку кои дефинираната целна група, која е од исто етничко потекло, може да ги оствари своите социјални потреби и грижи, доколку популацијата од дефинираната целна група е застапено и е интегрирано во овие организации.

Голем број на лица од дефинираната целна група живеат во Република Македонија речиси цели 10 години. Во овој период на нивен престој, помеѓу нив и локалното население може да се појавило и одредено непријателство и љубомора, кое најдобро може да се надмине преку отпочнување на дијалог и заеднички активности, насочени кон иницијативи за развој на заедницата, од кои и двете популации ќе имаат полза.

Мас медиумите и невладините организации, се важен механизам за развој на дијалогот. Чувството на припадност, кон општеството на престој, мора да се засили со дијалог помеѓу заедниците.

Искуствата покажуваат дека, членовите на дефинираната целна група, неволно се впуштаат во социјални активности во нивната нова земја. Тука е потребен проактивен пристап од страна на Република Македонија и нејзините граѓани, да ја уверат дефинираната целна група, дека нивниот придонес кон новото општество, може да биде вреден и уважен.

Механизмите за дијалог, можат да се организираат на разни начини, како што се, тркалезни маси, совети за миграција, или етнички прашања. Тие можат да се организираат независно, како невладини организации, или да бидат поврзани со државните или административните структури, и да функционираат како советодавни тела на Меѓуминистерското тело за интеграција на бегалци и странци.

3.6.1 Центар за интеграција како модел за дијалог и давање на услуги

Дијалогот меѓу релевантните министерства на Владата на Република Македонија за прашањата сврзани со бегалци и имиграција, кој беше воспоставен преку Меѓуминистерското тело за интеграција на бегалци и странци, треба и понатаму да се унапредува, поради структурната поделба на одговорностите помеѓу министерствата.

Сепак, дијалогот меѓу министерствата има свои граници. Поради овој факт, во многу земји се основани центри или агенции за интеграција, кои се надлежни за унапредување на социјалната интеграција, на имигранти и бегалци. Вакви центри, вообичаено се основаат на централно или регионално ниво, врз база на концентрациите на популацијата од дефинираната целна група.

Центарот за интеграција, како специјализирана институција, може да служи како двигател за обезбедување на толку потребните комунални услуги и активности за земјата домаќин, и да помогне во минимизирање на влијанието и љубомората, кои често пати се пројавуваат во ситуации каде, поголем број од дефинираната целна група би имале потреба да се интегрираат во конкретната земја домаќин.

3.6.2 Мерки по натурализацијата

Интеграцијата на дефинираната целна група не завршува со формална одлука за нивна натурализација. Со цел да се разгледаат можностите оспособување на новите државјани за тие целосно да го реализираат својот потенцијал во македонското општество, потребно е да се размисли за дополнителни мерки, кои би го поттикнале нивното активно учество во граѓанското општество, како и во економскиот живот.

Понатаму, степенот на интеграција, на втората генерација од дефинираната целна група треба да се надгледува, во поглед на образованието и вработувањето. Треба да се надмине можната нееднаквост, на пример, преку дополнителни образовни и ученички курсеви, како и, преку консултации со социјални работници и специјализирани невладини организации.

3.6.3 Препораки за Акциониот план

Препораките за адекватно разгледување на ангажираноста на заедницата, како поддршка на интеграцијата на дефинираната целна група вклучуваат:

- Развивање на дијалог помеѓу клучните локални самоуправи (кадешто има, или се очекуваат поголеми концентрации од дефинираната целна група), и сите засегнати страни од граѓанското општество (вклучувајќи ги и оние кои се лоцирани во земјата домаќин), како и сите засегнатите страни во заедницата, со цел да се идентификуваат, анализираат и предложат одржливи решенија за ангажираноста на заедницата и развојот на дефинираната целна група.
- Да се испита оправданоста од создавање на јавни-приватни партнерства, кои ќе се формираат преку сопственост/учество на граѓанските организации, локалната самоуправа, и релевантните владини министерства – со цел да се основа пилот модел на Центарот за интеграции, кој ќе биде наменет да ги опслужува потребите на дефинираната целна група, во заедниците каде што има висока концентрација на дефинираната целна група.
- Преку јавно-приватните партнерства, да се изнајдат различни механизми за финансирање, преку кои ќе се поделат инвестициите за услугите за интеграција, помеѓу македонската Влада, локалната самоуправа, меѓународната донаторска заедница и другите извори.
- Да се развијат капацитети на Пилот Центарот за интеграции за извршување на следните активности:
 - Да се примени пристапот на менаџмент на поединечен случај, за изработка на Личните планови за интеграции, преку кои ќе се следат потребите на

секој член на дефинираната целна група, и ќе им се даде поддршка во остварување на нивните цели и аспирации. Личните планови за интеграција, исто така ќе служи како листа за проеврка, со помош на која, ќе се утврди дали секое лице навистина има пристап до потребните документи и услуги, и ќе ја нагласи одговорноста и на Владата и на самиот поединец, во процесот на интеграција.

- Да се изготви и дистрибуира Прирачник за интергации, кој ќе ги опфаќа сите прашања кои се релевалнти за дефинираната целна група, како и нивните законски права, вклучувајќи ги: и нивниот правен статус, домување, вработување, пристап до образование, медицински и социјални услуги, гаранции за имотната сопственост, пензија, инвалидско осигурување, правна и јазична помош, и комуникација со меѓународните институции, како институциите, кои се квалифицирани за давање на консултации.
- Да се понудат курсеви за изучување на македонскиот и другите јазици, за деца и возрасни.
- Да се обезбеди обука за стручно усовршување, и подготвителни курсеви за работа, како за дефинираната целна група, така и за земјата домаќин.
- Да се понудат курсеви по преприемаштво, советодавни услуги за микро бизниси, да се остварат партнерства со институциите за микрокредитирање, кој ќе помогнат во развој на секторот на микро и мали и средни претпријатија, и во рамките на заедницата домаќин, и на популацијата на дефинираната целна група.
- Да се изработат стратегии за домување, како што е утврдено и препорачано во Акционион план.
- Да се отворат претшколски установи во заедницата/центри за дневен престој, кои ќе им овозможат на мајките или на самохраните родители да станат дел од работната сила.
- Преку моделот на Личните планови за интеграција, да се поврзат и да се дадат насоки, за сите потребни образовни, правни, медицински права и правата на социјални услуги, коишто не се остварени, од страна на членовите на дефинираната целна група.
- Да се обезбедат преведувачки услуги во рамки на можностите за членовите на дефинираната целна група, кои сеуште не го владеат македонскиот јазик, во случаи кога релевантните владини институции не го обезбедиле тоа, со цел јазичните способности да не создава непотребни пречки за интеграцијата на тоа лице.
- Да се воспостави перманентен дијалог помеѓу дефинираната целна група /заедницата домаќин, преку воведување на совети за различни клучни прашања и подгрупи, вклучувајќи ги, жените, хендикепираните лица, младите, здравјето во заедницата, домашното насилство, репродуктивното здравје, вработувањето, правната документација, домување, претприемаштво, и слично.

- Да се спонзорираат дополнителни граѓански, културни, социјални активности, и активности од јавен карактер, со кои ќе се поттикне заедничко учество и на зедницата домаќин и на дефинираната целна група.
- Да се обезбеди, на барателите на азил, кои штотуку добиле потврден статус, основен пакет на услуги за премин кон интеграциски услуги.
- Да се следи прогресот на членовите и да се обезбеди континуирана дополнителна помош на членовите на дефинираната целна група, кои успешно се натуралиризале.
- Да се следи прогресот и да се даде дополнителна помош на децата на натурализираните членови на дефинираната целна група, и да се обезбеди нивно оспособување, посебно во областа на образованието и вработувањето, за целосно учество во македонското општество.
- Да се даде поддршка на членовите од дефинираната целна група, кои се заинтересирани да ги испитаат можностите за нивно безбедно враќање во нивните земји на потекло.

Да се следи и набљудува успешноста на пилот Центарот за интеграција.

ЧЕТВРТИ ДЕЛ Следни чекори за имплементација на стратегијата

4.1 Партнери и главни засегнати страни

Во 2006 година беше формирано Меѓуресорско координативно тело за интеграција на бегалци и странци, кое го сочинуваат:

- Министерство за труд и социјална политика
- Министерство за внатрешни работи
- Министерство за здравство
- Министерство за образование
- Министерство за надворешни работи
- Министерство за локална самоуправа
- Здружение на локални самоуправи на Р. Македонија
- Црвен Крст на Македонија

На политиката на интеграција, не треба да се гледа како на внатрешно прашање, кое ги засегнува само релевантните државни власти. Напротив, ова прашање треба да се дискутира на состаноци, на кои сите засегнати лица ќе имаат активно учество. Важно е да постои континуиран дијалог помеѓу институциите, кои се активно вклучени, како што се полицијата, мас медиумите и образовните институции.

Улогата на организациите на граѓани, како во развој на интеграционата политика, така и во спроведувањето на мерките на политиката, не смее да се потцени. Граѓанското општество може да служи како проводник на гласовите на многумина, од лично засегнатите од дефинираната целна група, како и на оние од земјата домаќин. Граѓанските организации, особено оние кои работеле со дефинираната целна група, имаат развено експертиза и ја имаат разбрано културата на овие лица, што може да помогне во напорите за интеграција на Владата на Република Македонија. Затоа, граѓанските здруженија треба масовно да бидат застапени на сите нивоа на ангажираност, да имаат свое столче на масите во секоја од работните групи, кои се формирани да го насочат и да го спроведат тој Акционен план, и да се сметаат како партнери во имплементацијата на програмата изложена во Акциониот план.

Единиците на локалната самоуправа, особено оние, кадешто живее поголема концентрација на дефинираната целна група, се клучните пратнери кои ќе проверат дали на локално ниво, се обезбедуваат услуги за дефинираната целна група. Единиците на локалната самоуправа добиваат поддршка од Министерството за локална самоуправа. Тие, исто така, се клучни партнери за учеството во финансиските инвестиции, кои треба да се направат заради интегрирање на дефинираната целна група, како и во воспоставување на механизмите на дијалог, помеѓу земјата домаќин и дефинираната целна група.

4.2 Заклучоци и следни чекори

Со овластување од Меѓуресорското координативно тело за интергација на бегалци и странци, треба да се формира и повеќе-секторски Национален тим за акциониот план за интеграција на бегалци и странци (во понатамошниот текст, НАП тим), во рок од два месеци, од усвојувањето на Стратегијата за интергација на бегалци и странци, од страна на Владата на Република Македонија.

Потоа, НАП тимот ќе биде задолжен за изготвување на нацрт Акциониот план, во рок од четири месеци, по усвојувањето на Стратегијата од страна на Владата, по извршени консултации со клучните партнери и засегнатите страни (како што е наведено во 4.1. погоре), фокусирајќи се на следните теми:

- Домување
- Образование
- Вработување и стручно усовршување
- Здравствена заштита
- Социјални услуги и социјална заштита
- Ангажираност на заедницата

НАП тимот ќе ги користи препораките од оваа Стратегија, како база за отпочнување на дијалог и формулирање на активностите кои треба да се превземат, но од него ќе се очекува да ги инкорпорира, и да размислува за најдобрите примери од праксата во другите земји, како и, да се придржува до насоките во стратегијата за вградување на напорите за интеграција, колку што е можно повеќе, во другите постоечки стратегии и усвоени од Владата, и акциони планови, од релевантните сектори.

НАП тимот ќе треба да одржува јавни средби и консултации со поширокиот спектар на различни засегнати страни, за да провери дека се извршени детални консултации, и со дефинираната целна група и со потенцијално засегнатите заедници домаќини. НАП тимот, треба да ги следи и да известува за нивните консултации, како дел од нацрт Акциониот план, кој ќе биде поднесен до Меѓуресорското координативно тело.

На крајот на четвртиот месец, по усвојувањето на Стратегијата од страна на Владата, НАП тимот, ќе поднесе нацрт Национален акционен план до Меѓуресорското координативно тело.

По првичниот преглед, дискусија и усвојување на нацрт Националниот акционен план, Меѓуресорското координативно тело, ќе го објави и дистрибуира нацрт Националниот акционен план, до сите релевантни засегнати страни во Република Македонија. Објавениот нацрт, ќе содржи целосна листа на консултативни состаноци и настани, кои ќе се одвиваат за време на неговото изготвување. Меѓуресорското координативно тело ќе обезбеди, објавениот нацрт Национален Акционен План да биде достапен на мајчините јазици, на кои зборува дефинираната целна група, која е предмет на Националниот акционен план, со што ќе се овозможи пристап до истиот, и ќе им се даде можност да дадат свои коментари.

Националниот акционен план за интеграција на бегалци и странци, ќе биде одобрен од страна на Владата на Република Македонија, не подоцна од 6 месеци, од усвојувањето на Стратегијата за интегрирање на бегалци и странци.

НАП тимот, ќе продолжи да функционира како механизам за мониторинг и евалуација на прогресот, кој ќе биде постигнат за време на периодот на имплементација на Националниот акционен план. Состаноците на НАП тимот ќе се одржуваат квартално. Заклучоците на НАП тимот на квартално ниво, ќе бидат доставени до Меѓуресорското координативно тело и последователно, ќе бидат објавени и дистрибуирани до македонската јавност.

РЕФЕРЕНЦИ:

Jan Nissen, Yongmi Schibel, Handbook on integration for policy-makers and practitioners, 2004; 2007

MARRI Migration paper 2007

Note on the Integration of Refugees in the European Union-UNHCR May 2007

Roadmap for Integrated Asylum, Migration and Visa Management in Western Balkans 2004-200

Mary Coussey, Framework of integration policies, Council of Europe, 2000
Consolidation of the Act No.643 of 28 June 2001 on Integration of Aliens in Denmark

Gouvernement Resolution of the Republic of Lithuania No572 of 17 May 2001, On the approval of the order on the social integration of foreigners granted asylum

Модул за азил, извештај за напредокот на земјата 2005-Република Македонија

UNDP, Human Development Report for 2007, Cultural Liberty in Today's Diverse World