

КАКО ОСИГУРАТИ УСПЕШНУ И ОДРЖИВУ
ИНТЕГРАЦИЈУ ИЗБЕГЛИЦА И МИГРАНАТА

**КАКО ОСИГУРАТИ
УСПЕШНУ И ОДРЖИВУ
ИНТЕГРАЦИЈУ
ИЗБЕГЛИЦА
И МИГРАНАТА**



КАКО ДА СЕ ОБЕЗБЕДИ УСПЕШНА И ОДРЖЛИВНА
ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕГАЛЦИТЕ И МИГРАНТИТЕ

**КАКО ДА
СЕ ОБЕЗБЕДИ
УСПЕШНА
И ОДРЖЛИВНА
ИНТЕГРАЦИЈА
НА БЕГАЛЦИТЕ
И МИГРАНТИТЕ**



HOW TO ENSURE SUCCESSFUL AND SUSTAINABLE
INTEGRATION OF REFUGEES AND MIGRANTS

**HOW TO ENSURE
SUCCESSFUL
AND SUSTAINABLE
INTEGRATION
OF REFUGEES
AND MIGRANTS**



KAKO OSIGURATI USPEŠNU I ODRŽIVU INTEGRACIJU IZBEGLICA I MIGRANATA



Beograd, 2018.



KAKO OSIGURATI USPEŠNU I ODRŽIVU INTEGRACIJU IZBEGLICA I MIGRANATA

Izdavač:

Udruženje građana za borbu protiv trgovine ljudima
i svih oblika nasilja nad ženama - ATINA
Beograd, Čustendilska 28
www.atina.org.rs
office@atina.org.rs
+381 11 32 200 30

Urednik:

Milan Aleksić

Autorke:

Bistra Netkova, Martina Smilevska-Kčeva, Aurelija Đan

Dizajn:

Kaligram

Ilustracija na koricama:

Marija Matić

Štampa:

Standard 2

Tiraž

300

ISBN 978-86-917209-5-7

Beograd, 2018. godina

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti ili kopirati u nekomercijalne svrhe uz obavezno navođenje izvora. Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.



Ovaj projekat finansira Evropska unija

Sadržaj

SPISAK AKRONIMA	4
REZIME	5
UVOD	10
METODOLOGIJA	13
CILJ ISTRAŽIVANJA - OBRAZLOŽENJE	13
METODOLOŠKI ALATI	13
OGRANIČENJA ISTRAŽIVANJA	15
MIGRACIONI TOK OD 2015. DO 2017. GODINE	15
RODNI I SOCIOEKONOMSKI PROFIL MIGRANATA NA BALKANSKOJ RUTI ...	18
SPECIFIČAN KONTEKST ZEMLJE: ODGOVOR MAKEDONIJE I SRBIJE NA IZBegliČKU/MIGRANTSKU KRIZU	19
ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR ZA ZAŠTITU MIGRANATA	26
MEĐUNARODNI PRAVNI STANDARDI	27
NACIONALNI PRAVNI I POLITIČKI OKVIR	30
ZAŠTITA MIGRANATA I RASPOLOŽIVE USLUGE - PREDUSLOVI ZA INTEGRACIJU	39
STICANJE PRAVNOG STATUSA IZBEGlice I MIGRANTA U R. MAKEDONIJI I R. SRBIJI	39
SMEŠTAJ I SKLONIŠTE	46
MEDICINSKE USLUGE I SOCIJALNA POMOĆ	50
HRANA I DRUGI OSNOVNI USLOVI ZA ŽIVOT U CENTRIMA	55
OBRAZOVANJE, KURSEVI JEZIKA I PRAVNA POMOĆ	56
ZAPOSŁJAVANJE IZBEGlica TOKOM REGULISANJA PRAVNOG STATUSA ...	60
ZAŠTITA UGROŽENIH KATEGORIJA IZBEGlica I MIGRANATA U TRANZITNIM I PRIHVATNIM CENTRIMA	63
INSTITUCIJE I ORGANIZACIJE UKLJUČENE U ZAŠTITU MIGRANATA (MEĐUSEKTORSKI ODGOVOR)	74
ZAKLJUČAK	77
PREPORUKE	79
Aneks	86
Bibliografija	86

SPISAK AKRONIMA

SE	Savet Evrope
OCD	Organizacije civilnog društva
EU	Evropska unija
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
RZN	Rodno zasnovano nasilje
MOM	Međunarodna organizacija za migracije
MO	Međunarodne organizacije
ZAPZ	Zakon o azilu i privremenoj zaštiti
MRSP	Ministarstvo za rad i socijalna pitanja
MRZBSP	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
MZ	Ministarstvo zdravlja
NAP	Nacionalni akcioni plan
PTSP	Posttraumatski stresni poremećaj
SOP	Standardne operativne procedure
SRZN	Seksualno i rodno zasnovano nasilje
TLJ	Trgovina ljudima
UN	Ujedinjene nacije
UNFPA	Populacijski fond Ujedinjenih nacija (engl. United Nations Population Fund)
UNICEF	Dečiji fond Ujedinjenih nacija (engl. United Nations Children's Fund)
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (engl. United Nations High Commissioner for Refugees)

REZIME

Tokom 2015. i 2016. godine, Zapadni Balkan se našao u središtu nezapamćenog talasa migranata i izbeglica¹ koji su krenuli ka EU. Većina njih (najmanje 851319 ljudi u 2015. godini i 299582 u 2016. godini) prešla je iz Turske u Grčku, a onda i preko Zapadnog Balkana, uključujući Bivšu Jugoslovensku Republiku (BJR) Makedoniju i Srbiju, s namerom da dođu do država krajnjeg odredišta na severu i zapadu, kao što su Austrija, Nemačka i Švedska. Prema zemlji porekla, najveći broj činili su ljudi iz Avganistana, Pakistana, Iraka, Sirije, Somalije te iz država Severne Afrike.

Članice EU, kao i zemlje kandidati koji se nalaze na izbegličkoj ruti, uključujući BJR Makedoniju i Srbiju, našle su se, zbog ovog talasa, pred različitim izazovima. Drugim rečima, BJR Makedonija i Srbija suočile su se sa velikim brojem migranata i izbeglica, sa rastućim brojem zahteva za azil, i konačno sa pitanjem integracije izbeglica u njihova društva.

Imajući na umu sve navedeno, ova studija analizira na koji način su BJR Makedonija i Srbija odgovorile na migrantsku/izbegličku krizu 2015-2016. godine, polazeći od međunarodnih standarda za poštovanje ljudskih prava, kao osnova za postupanje prema migrantima i izbeglicama, te za usluge koje im se nude. U vezi sa tim, studija se takođe bavi pitanjem-položaja ugroženih grupa unutar populacije migranata i izbeglica, kao što su žene i deca, zbog specifičnosti zaštite koja je njima potrebna. Pažnja na ove ugrožene grupe usmerena je i zbog toga što se rodna i socioekonomska dinamika migrantskog/izbegličkog talasa promenila početkom 2016. godine, tako da se ova populacija uglavnom sastojala od žena, dece i starijih. Konačno, studija ispituje i perspektive integracije izbeglica kojima je odobren zahtev za azil, što predstavlja jedan od odgovora na ciklus raseljavanja i priliku da ovi ljudi stvore novi život.

¹ Korišćenje termina migrant i izbeglica u ovom tekstu je rodno neutralno i oni se jednako odnose na osobe i ženskog i muškog pola.

Važno je naglasiti da se koncept integracije u ovoj studiji posmatra kao dinamičan i dvosmerni proces koji pretpostavlja napore kako izbeglica/migranata tako i zajednica u kojima žive. U njoj se analiziraju mogućnosti za integraciju kroz procenu spremnosti pojedinaca da ostanu i adaptiraju se u ciljno društvo, ne odričući se svog kulturnog identiteta, kao i spremnosti centralnih i lokalnih institucija da omoguće integraciju u vremenskom okviru koji korespondira sa periodom izbegličke krize, pa sve do pisanja ove studije, što je druga polovina 2017. godine.

Kako bi se osigurala pouzdanost i validnost podataka, u pripremi ove studije kombinovane su kvalitativne i kvantitativne metode za prikupljanje i analizu podataka – polustrukturirani individualni intervjui, upitnici, opservacija i fokus grupe diskusije sa migrantima i izbeglicama, nacionalnim centralnim i lokalnim institucijama, i međunarodnim i nacionalnim organizacijama.

Broj izbeglica i migranata u Srbiji tokom pisanja studije, prema podacima UNHCR-a (septembar 2017. godine), iznosio je 4257, što je posve drugačije od situacije u BJR Makedoniji, u kojoj je bilo svega 34 lica u tranzitnim centrima.

Dalje, važno je naglasiti da su obe zemlje, BJR Makedonija i Srbija strane potpisnice međunarodnih pravnih instrumenata relevantnih za zaštitu migranata i izbeglica, shodno čemu imaju obavezu da donose zakone koji su u skladu sa međunarodnim pravnim standardima, propisanih ovim dokumentima. S druge strane, s obzirom da obe zemlje teže da se pridruže EU, počele su da usklađuju svoje zakonodavstvo sa zakonom Unije. Sprovedena analiza je pokazala da BJR Makedonija i Srbija imaju zakonodavstvo koje je uglavnom u skladu sa međunarodnim standardima, te da su uspele da donesu zakone koji odgovaraju trenutnim potrebama migranata i izbeglica.

Međutim, uprkos tome, BJR Makedonija i Srbija nemaju posebne politike integracije koje se primenjuju na žene, decu i druge ugrožene kategorije. Njihova integracija se odvija po zakonski predviđenim rešenjima. Posebno ugrožene kategorije, odnosno kategorije lica izloženih socijalnom riziku prema nacionalnom pravnom okviru, tj. *de jure*, jesu deca bez roditeljskog staranja, žrtve trgovine ljudima, stariji ljudi bez porodične zaštite i drugi. Međutim, *de facto* ugrožena lica su samohrane majke, trudnice i majke dojilje, devojke koje su u braku kao maloletnice, žene koje su već bile žrtve ili su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje od kojih

nijedno nije posebno uključeno u pravni okvir, uprkos nekoliko nacionalnih strategija, akcionih planova i SOP-ova.

BJR Makedonija i Srbija imaju nacionalno zakonodavstvo koje reguliše zakonski boravak izbeglih lica na njihovoj teritoriji i njihovu zaštitu. U cilju dobijanja pravnog statusa u BJR Makedoniji i u Srbiji, izbeglice mogu prvo izraziti nameru traženja azila. Izražavanje namere traženja azila u obe zemlje ne smatra se zahtevom za azil; stoga izražavanje namere traženja azila ne predstavlja pokretanje postupka za azil. Postupak za azil mora biti pokrenut kako bi lice dobilo azil i time regulisalo zakonski boravak u zemljama. Prema zakonu BJR Makedonije i Srbije, lica koja ne žele da ostanu, spadaju pod posebnu regulativu prema Zakonu o strancima i mogu dobiti status privremene humanitarne zaštite.

Međutim, u ovoj studiji utvrđeno je da postoji ogromna razlika između podnetog zahteva i odobrenih zahteva za azil u obe zemlje. Naime, u BJR Makedoniji od 2015. godine, samo 5 lica je dobilo međunarodnu zaštitu (status izbeglice) a 11 je dobilo supsidijarnu zaštitu. Ako uporedimo broj izbeglica i migranata, u Srbiji situacija je još alarmantnija, jer je u 2015. godini odobreno samo 16 statusa međunarodne zaštite, u 2016. godini samo 23 a u prvoj polovini 2017. godine odobreno je samo 2 azila. Supsidijarna zaštita je odobrena za 50 ljudi od 2015. godine.

U Srbiji i BJR Makedoniji zahtevi za azil se odbijaju iz različitih razloga, kao što su: nepotpuna dokumentacija, nedostatak dokaza o identitetu ili koncept „sigurne treće zemlje”. Na osnovu ovog koncepta, zahtevi za azil se odbijaju jer se pretpostavlja da tražioci azila mogu pronaći prihvata u zemljama iz kojih su ušli u Srbiju ili BJR Makedoniju. Ovo tumačenje je problematično, jer spisak sigurnih trećih zemalja datira još od 2009. godine i od tada nije promenjen. Stoga postoji potreba za promenom praksi u obe zemlje kako bi se omogućilo da se svaki zahtev razmatra pojedinačno i da se uzmu u obzir različiti aspekti: rod, starost, etnička pripadnost, ugroženost, kulturni kontekst itd.; rodne specifičnosti ili drugi faktori ranjivosti igraju nedovoljnu ulogu u dodeli međunarodne zaštite izbeglicama. Utvrđeno je da je postupak dug i složen, i šalje podnosiocima zahteva u pravne lavirinte. U tom smislu, neophodno je analizirati opravdanost razloga koji dovode do ove disproporcije i pronaći odgovarajuća rešenja. Takođe je neophodno dodatno senzibilizirati službenike zadužene za obradu zahteva za azil.

Što se tiče odgovora zemalja prema migrantima i izbeglicama u tranzitnim i prihvatnim centrima, generalno su ocenjeni kao prikladni. Uloženi

su napori kako bi se migrantima i izbeglicama pružile preko potrebne usluge. Zdravstvene usluge, naročito primarne, visoko su ocenjene od strane migranata i izbeglica u obe zemlje, dok su u Srbiji identifikovani ozbiljni problemi u vezi sa sekundarnom i tercijarnom zdravstvenom zaštitom lica smeštenih u centrima. Glavne problematične oblasti koje su identifikovane su: loši uslovi života u centrima, nesenzitivnost osoblja koje radi tamo na potrebe izbeglica i migranata. Pružanje psihosocijalne podrške izbeglicama i migrantima smatralo se veoma korisnim od strane ispitanika u obe države, a pohvaljen je pristup različitim kursevima, uključujući jezički kurs. Obe zemlje uložile su napor da zadovolje potrebe žena i dece u centrima tako što su osigurale posebno određene prostore za žene, posebnu zdravstvenu zaštitu i slično. Uprkos identifikaciji ovih dobrih praksi osetljivih na rod, identifikovano je i postojanje nedostataka, međutim oni ostavljaju prostor za poboljšanje u odnosu na planiranje odgovora, usluga, sposobnosti zaštite i informacije u skladu sa određenim faktorima ranjivosti. Konkretno, sistemi registracije neadekvatno identifikuju i upućuju rizične grupe i imaju slabe veze sa odzivima zaštite; kvalitativni podaci o ženama i devojkama, kao i drugim ugroženim grupama su ograničeni i nije jasno da li i kako se postojeći razvrstani podaci koriste u obe zemlje. SOP-ovi za rodno zasnovano nasilje nisu u upotrebi u Srbiji i BJR Makedoniji; iako su usvojeni, oni se uopšte ne koriste. Štaviše, aktivna i svakodnevna koordinacija među relevantnim vladinim institucijama, posebno u vezi sa transverzalnim pitanjima kao što je odgovor na RZN, krijumčarenje i trgovinu ljudima, identifikovana je kao slaba u obe zemlje.

Rana integracija izbeglica i migranata je neadekvatna u obe zemlje; iskustvo pokazuje da je vreme provedeno u čekanju konačne odluke o statusu lica, izgubljeno vreme ako nije ispunjeno aktivnostima koje će omogućiti kasniji postupak integracije. Uključivanje jezičkih kurseva za učenje makedonskog ili srpskog jezika na sistematičan način, kurseva za kulturnu orijentaciju i integraciju u lokalnu zajednicu, psihološke podrške, kao i obuke za kvalifikaciju i dalju kvalifikaciju kao deo uvodnih programa, čine telo paketa mera rane integracije. Ove mere su samo delimično dostupne u prihvatnim centrima i lokalnim samoupravama u kojima ovi ljudi žive.

Što se tiče integracije lica sa priznatim statusom, generalno govoreći, Srbija kao ni BJR Makedonija nisu uspostavile organizovani sistem podrške i uključivanja izbeglica u svoja društva. Stoga, BJR Makedonija je ubrzala ovaj proces poboljšanjem zakonodavstva i politika kako bi adekvatno odgovorila na predstojeće izazove integracije, ali nije adekvatno adresirala uključivanje lokalne samouprave. Iako su u obe zemlje identifikovane

dobre prakse, kao što je uključivanje napora lokalne samouprave, u Srbiji primena zakona i politika i dalje je pod znakom pitanja. Pravo na obrazovanje dece migranata i izbeglica ne funkcioniše u potpunosti na nacionalnom nivou ni u jednoj od ovih dveju zemalja; posebno problematična je nostrifikacija diploma i pribavljanje originalnih dokumenata i sertifikata, jer država ne olakšava ovaj proces, što otežava, pa gotovo i onemogućava, da se neka deca upišu u visokoškolske ustanove. Zapošljavanje na slobodnom tržištu je takođe nedosledan koncept do danas u obe zemlje. Naročito je prisutna jezička barijera, kao i nedostatak informacija i podsticaja za potencijalne poslodavce. Ovo se odnosi i na ugrožene kategorije kao što su žene, jer nisu predviđeni posebni zakonodavni podsticaji za njihovu integraciju na tržište rada u ovim društvima. Konačno, dugoročni smeštaj izbeglica kojima je odobren azil i dalje predstavlja otvoreno pitanje u obe zemlje i njega tek treba rešiti.

Imajući na umu navedeno, može se zaključiti da uprkos tome što je mnogo učinjeno, i dalje postoji značajan prostor za poboljšanje i razvoj odgovarajućih kapaciteta u obe zemlje. Shodno tome, studija sadrži niz preporuka koje su vezane za rešavanje identifikovanih nedostataka i problematičnih oblasti u obe zemlje.

Najzad, možda je percepcija realnosti u obe zemlje jedan od razloga zašto mnogi ljudi iz izbegličke i migrantske populacije ne vide Srbiju i BJR Makedoniju kao zemlje utočišta, već samo kao zemlje tranzita.

UVOD

„Povrede ljudskih prava su glavni faktor koji dovodi do bežanja izbeglica, kao i prepreka njihovoj sigurnosti i dobrovoljnom povratku kući. Zaštita ljudskih prava u zemljama porekla je stoga ključna kako za prevenciju, tako i za rešavanje problema izbeglica. Poštovanje ljudskih prava je takođe važno za zaštitu izbeglica u zemljama azila”²

(Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice)

Razlike u društveno-ekonomskom razvoju, nivou životnog standarda među pojedinačnim zemljama i politička nestabilnost u određenim regionima sveta i dalje su glavne determinante porasta međunarodnih migracionih kretanja koja vidimo danas. Tokom 2015-2016. godine Zapadni Balkan se našao u središtu nezapamćenog talasa migranata i izbeglica koji su krenuli ka EU. Većina ovih ljudi (više od 851.319 u 2015. godini i 299.582 u 2016. godini)³ prešla je iz Turske u Grčku, kao i preko Zapadnog Balkana, uključujući BJR Makedoniju i Srbiju, s namerom da dođe do država krajnjeg odredišta na severu i zapadu, kao što su Austrija, Nemačka i Švedska. Prema zemlji porekla, najveći broj činili su ljudi iz Avganistana, Pakistana, Iraka, Sirije, Somalije kao i iz država Severne Afrike.⁴

Masovni porast kretanja stanovništva, koji je bio na vrhuncu između 2015. i početkom 2017. godine, opteretio je kapacitete prijema i sisteme azila, a u nekim slučajevima rezultirao je velikim angažovanjem snaga bezbednosti zemalja na ruti. Bez političkog rešenja krize u zemljama porekla, kao što je uspostavljanje mira i programa demokratskog i ekonomskog razvoja, očekuje se da će se uskoro pojaviti još jedan priliv poput ovog. Suočene sa domaćim i budžetskim pritiscima (uključujući i zabrinutost u pogledu bezbednosti), zemlje duž tranzitne rute nalaze se i pred izazovom da sprovedu koordinisani odgovor koji se bavi humanitarnim potrebama vezanim za zaštitu izbeglica i migranata u skladu sa međunarodnim standardima i obavezama. Ovo kretanje je stvorilo izazove koji su uticali i

² Izjava na 50. sednici Komisije UN za ljudska prava (1994) citirana u UNHCR-u, Zaštita ljudskih prava i izbeglica, Deo I: Opšti uvod (oktobar 1995. godine).

³ UNHCR, *Globalni trendovi: Prisilno raseljavanje 2015. i 2016. godine*.

⁴ MOM, UNHCR Zaštita izbeglica i međunarodna migracija na Zapadnom Balkanu, pronađeno na <http://www.unhcr.org/531d88ee9.pdf>

na države članice EU i zemlje kandidate locirane duž rute,⁵ kao što su BJR Makedonija i Srbija.

U 2015. i 2016. godini, ruta je doživela promene kao i visok stepen nepredvidljivosti zbog modifikacija kriterijuma za ulazak. Značajan procenat kretanja migranata i izbeglica u, unutar i iz regiona dogodio se putem tajnog prelaska granice. Ova neregularna kretanja i povezani transnacionalni kriminal, kao što su trgovina ljudima i krijumčarenje ljudi, predstavljaju zajedničke razloge za brigu za zemlje duž migracione rute, jer su bezbednosne pretnje, negativno utiču na pristup zaštiti onima kojima je potrebna i na pružanje iste licima u pokretu, podložnim bezbednosnim rizicima i teškim kršenjima ljudskih prava. Ovo se posebno odnosi na ugrožene grupe kao što su deca i žene. Procenjuje se da je svaki sedmi neregularni migrant žrtva trgovine ljudima.⁶ Osim toga, žene i devojčice izbeglice i migrantkinje suočavaju se sa specifičnim izazovima i rizicima zaštite u tranzitu, uključujući razdvajanje porodice, psihosocijalni stres i traumu, zdravstvene komplikacije (posebno za trudnice), fizičke povrede i povrede i rizike eksploatacije i rodno zasnovano nasilje.⁷

U ovim okolnostima, BJR Makedonija i Srbija su takođe bile pogođene prlivom migranata u periodu 2015-2016. godine. Međutim, bez obzira na povećanje broja dolazaka migranata i izbeglica i iz godine u godinu sve većeg broja zahteva za azil koji se podnose, ovo su u očima migranata i izbeglica pretežno bile tranzitne zemlje.⁸ Što se tiče stvarnosti za 2015/2016. godinu, važno je napomenuti da je koncept azila i migracija poznat obema zemljama od ranije, jer su već primile mnoga raseljena lica iz zemalja koje su bile pogođene ratovima tokom raspada Jugoslavije od 1991. godine pa nadalje. Međutim, trenutna stvarnost migracione/izbegličke krize predstavlja nove i specifične izazove za BJR Makedoniju i Srbiju, kao što su: ljudi koji dolaze iz veoma različitih kulturnih i religijskih konteksta; ljudi čiji maternji jezici nisu poznati onima u regionu, a za koje gotovo da i nema prevodilaca; na kraju ekstremni porast broja

⁵ Barbara Bezec, Marc Speer, Marta Stojić Mitrović Upravljanje Balkanskom rutom: Makedonija, Srbija i evropski granični režim, Izdavač: Rosa Luxemburg Stiftung Jugoslovenska Evropa, 2016.

⁶ SZO, Prijavite SEKSUALNO NASILJE PROTIV ŽENA IZBEGLICA NA PUTU KA I UNUTAR EVROPE, br. 84, 2016.

⁷ NEREGULARNA MIGRACIJA, TRGOVINA I KRIJUMČARENJE LJUDI, POLITIČKE DILEME U EU, CENTAR ZA EVROPSKE STUDIJE POLITIKA (CEPS) BRISEL, 2016.

⁸ Rezolucija o migracionoj politici Republike Makedonije 2015-2020. godine, dostupna na: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/88af0d7aeb7d4658b344c8c55ba9dfa3.pdf> (pristupljeno 10. juna 2017. godine).

grupa organizovanog kriminala koje vrebaju migrante i izbeglice, pojava specifičnih ugroženih grupa i na sve to pojava bezbednosnih rizika za obe zemlje.

Imajući sve ovo na umu, ova studija istražuje odgovor BJR Makedonije i Srbije na migrantsku/izbegličku krizu 2015-2016. godine, počev od međunarodnih standarda ljudskih prava prevedenih u tretman i usluge koje se nude migrantima/izbeglicama. U vezi sa tim, studija takođe uzima u obzir položaj ugroženih grupa migranata/izbeglica, kao što su žene i deca, zbog specifičnosti zaštite koja je njima potrebna. Na kraju, studija istražuje perspektive integracije izbeglica kada se odobre zahtevi za azil, kao jedan od odgovora na zaustavljanje ciklusa raseljavanja i davanje ljudima prilike da stvore novi život.

Shodno tome, studija posmatra koncept integracije kao dinamičan i dvosmerni proces koji zahteva napore kako izbeglica/migranata tako i zajednica u kojima žive. Stoga studija analizira perspektive integracije kroz procenu spremnosti pojedinaca da ostanu i adaptiraju se u ciljno društvo, a da ne izgube svoj kulturni identitet i spremnosti centralnih i lokalnih institucija da obezbede pristup i omoguće ovu integraciju.

METODOLOGIJA

CILJ ISTRAŽIVANJA - OBRAZLOŽENJE

Cilj ovog istraživanja jeste analiza položaja izbeglica i migranata⁹ sa posebnom pažnjom na ugrožene grupe u procesu migracije kroz BJR Makedoniju i Srbiju. Studija se fokusira na pred-proces i stvarni proces integracije u oba društva i daje zaključke i preporuke u vezi sa položajem izbeglica i migranata u periodu pre integracije i stvarnim integracionim procesom. Izbor BJR Makedonije i Srbije za ovu studiju zasnovan je na: činjenici da ove zemlje dele granicu; na putu su ka željenoj destinaciji migranata i izbeglica; imaju sličnu pravnu i političku pozadinu; suočavaju se sa sličnim izazovima u vezi sa migrantskom i izbegličkom krizom i procesima integracije izbeglica; i dele zajedničke bezbednosne probleme.

Studija se bavi situacijom i pozicijom migranata i izbeglica sa posebnim osvrtom na ugrožene grupe u BJR Makedoniji i Srbiji u vremenskom periodu izbegličko-migrantske krize koji se desio u 2015/2016. godini, kao i do druge polovine 2017. godine kada je ova studija napisana.

Studija će uzeti u obzir međunarodno prihvaćena načela ljudskih prava; i nastojće da postavi osnovu za budući razvoj, unapređenje i implementaciju nacionalnih zakona, politika i praksi u vezi sa integracijom državljana trećih zemalja, u makedonsko i srpsko društvo.

METODOLOŠKI ALATI

U pripremi ove studije, kombinovane su kvalitativne i kvantitativne metode za prikupljanje i analizu podataka kako bi se osigurala pouzdanost i validnost podataka, pregled literature, polustrukturisani individu-

⁹ U ovom istraživanju često se pominju termini migranti i izbeglice. Iako je načinjena jasna razlika između ovih kategorija lica u odeljku „Identifikacija različitih grupa migranata”, ipak, u nekim delovima, kako se ne bi opterećivao tekst, izraz migranti se može koristiti za obuhvatanje svih kategorija „lica u pokretu”. Međutim, tamo gde postoji jasna razlika u politici, pravnom okviru koji uređuje različite kategorije i pravima i obavezama koje proizlaze iz toga, razlike između različitih kategorija lica će biti jasno prikazane.

alni intervjui (Individualni dubinski intervjui - IDI), upitnici, opservacija i fokus grupna diskusija (FGD).

Pregled literature odnosi se na dokumente koji sadrže informacije o vladinim aktivnostima, strategijama i akcionim planovima i aktuelnim trendovima koji odražavaju njihovu implementaciju. Sa pregledom literature započelo se u maju 2017. godine i on je obuhvatio pregled zakona, politika, planova odgovora i ažuriranja stanja i izveštaja koji su pružili preliminarne informacije o krizi, trenutnoj situaciji, humanitarnom odgovoru i procesu integracije do danas. Na osnovu pregleda literature, sačinjen je skup preliminarne istraživačkih pitanja koja su dopunjena tokom prve nedelje istraživanja na terenu.

Terensko istraživanje je sprovedeno u BJR Makedoniji između jula i avgusta 2017. godine; u Srbiji između jula i septembra 2017. godine i uključivalo je:

Tabela 1 Metodologija

Institucija/lica	Metod	Broj	Država	Rod	Broj intervjua- sanih lica
Tranzitni centri Tabanovce i Vojvodina / izbeglice i migranti	IDI	25	BJR Makedonija	Muški/ ženski	25
Tranzitni centri Tabanovce i Vojvodina / izbeglice i migranti	FGD	5	BJR Makedonija	Ženski	10
Izbeglice sa odobrenom zaštitom	IDI	2	BJR Makedonija	Muški	2
MRSP, MZ, MUP	IDI	3	BJR Makedonija		3
Opština Butel, Kumanovo i Đevdelija	GIDI	3	BJR Makedonija		15
OCD i IOCD	IDI	4	BJR Makedonija	Muški/ ženski	4
Tranzitni i prihvatni centri Tabanovce, Vojvodina i Vizbegovo	Opservacija/nadgledanje		BJR Makedonija		

OCD-i i MO	FGD	2	Srbija	Muški/ ženski	16
Migranti i izbeglice u Centru za azil Krnjača	FGD	2	Srbija	Ženski	14
Izbeglice koje su u postupku azila	IDI	3	Srbija	Ženski/ muški	3
MUP, MRZBSP, MZ	IDI	13	Srbija	Muški/ ženski	13
Prihvatni centri Adaševci, Divljana i Preševo	Opservacija/nadgledanje		Srbija		

OGRANIČENJA ISTRAŽIVANJA

Naišlo se na različita ograničenja istraživanja u obe zemlje. Naime, u BJR Makedoniji je bio veoma mali broj lica preostalih nakon migrantskog talasa i u vreme sprovođenja terenskog istraživanja (10 tražilaca azila je još uvek u postupku utvrđivanja statusa u prihvatnom centru Vizbegovo¹⁰ a 34 lica bez pravnog statusa je smešteno u tranzitnim centrima „Vinojug” i „Tabanovce”, koji čekaju da nastave putovanje). Pored toga, od 5 lica kojima je dodeljen status izbeglice i 11 sa supsidijarnom zaštitom (SZ) u periodu koji je referentan za ovu studiju, samo su 4 (dve odrasle osobe/ muškarci/i dvoje dece) još uvek u zemlji. Stoga je istraživanje sprovedeno na vrlo malom uzorku, što utiče na mogućnost objektivnog procenjivanja nacionalnog integracionog sistema.

U Srbiji ograničenja su se ispostavila u odnosu na rad fokus grupa. U nekim fokus grupama bilo je nekoliko učesnika kojima je bili neprijatno da govore otvoreno, a motivacija učesnika se pogoršavala dužinom intervjua zbog jezičke barijere između istraživača i učesnika što je za rezultat imalo da intervju u fokus grupama bude produžen..

¹⁰ Prema podacima dobijenim 21. avgusta 2017. godine iz Prihvatnog centra za tražioce azila - Vizbegovo.

MIGRACIONI TOK OD 2015. DO 2017. GODINE

Izbeglički/migrantski talas koji je zahvatio Evropu i Evropsku uniju u 2015. i 2016. godini je fenomen bez presedana u novijoj istoriji. Njega karakteriše veliki priliv ljudi koji beže od rata, i to ne samo u prvu bezbednu zemlju. Često ovi „*ljudi u pokretu*”¹¹ imaju svoju destinaciju. Od 1. januara do 31. decembra 2015. godine u Evropu je stiglo preko 1.000.000 ljudi. Od toga, više od 851.319 ljudi¹² išlo je preko Turske uz more u Grčku, a odatle preko Zapadnog Balkana, nadajući se da će doći do destinacija kao što su Austrija, Nemačka i Švedska.¹³ Veruje se da je ukupan broj ljudi koji su stigli u Evropu mnogo veći, jer zbog masivnog priliva ljudi nije bilo moguće da svi budu blagovremeno registrovani. Pored toga, samo 2015. godine preko 3.771 lice koje je krenulo na ovo opasno putovanje je preminulo ili nestalo na moru¹⁴ pa se zbog toga stvarni broj ljudi koji su krenuli na ovo putovanje nikada ni ne može utvrditi.

Nedostatak objedinjenog pristupa zemalja Evropske unije (EU) uticao je na sve balkanske zemlje, koje su već imale ograničene institucionalne i ljudske kapacitete i resurse, tako što su bile na tzv. „zapadno-balkanskoj ruti.”

18. marta 2016. godine Evropska unija je sa Turskom potpisala sporazum o zaustavljanju migracionog i izbegličkog toka u Grčkoj. Sporazum EU-Turska obavezao je Tursku da prihvati povratak svih tražilaca azila koji putuju kroz Tursku u zamenu za milijarde evra pomoći, vizne liberalizacije za turske građane i oživljavanja pregovora o pristupanju Turske

¹¹ Pored izbeglica koje su bežale od rata, bilo je puno migranata koji su bežali od ekstremnog siromaštva ili dugotrajne nestabilnosti u zemlji porekla.

¹² Uključujući žene i decu koji čine 17% i 25% od ukupnog broja ljudi.

¹³ Više informacija dostupno na UNHCR: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (pristupljeno 1. avgusta 2017. godine).

¹⁴ Više informacija dostupno na <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (pristupljeno 1. juna 2017. godine).

EU.¹⁵ Sporazum takođe predviđa preseljenje sirijskih izbeglica iz Turske u EU, za svakog Sirijca koji se iz EU vrati u Tursku prema sporazumu. U izveštaju o napretku sprovođenja ovog sporazuma, Evropska komisija tvrdi da je sporazum dao rezultate: smanjen je broj dolazaka iz Turske u Grčku preko Egejskog mora, plaćeni su milioni evra za poboljšanje pristupa obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti u Turskoj za izbeglice i migrante, a dogovorena kretanja i povratak su u toku.¹⁶

2016. godine u Evropu je stiglo oko 370.000 izbeglica i migranata, a većina njih preko mora. Više od 173.000 stiglo je u Grčku, a preko 167.000 u Italiju. Prema zemlji porekla, najveći broj činili su ljudi iz Sirije, Avganistana, Nigerije, Pakistana, Iraka i Eritreje. Više od 75.500 izbeglica i migranata bilo je zarobljeno u Grčkoj i na Zapadnom Balkanu nakon što su Mađarska, Hrvatska i druge zemlje zatvorile svoje granice i time zatvorile put ka centralnoj i zapadnoj Evropi.

Od januara do 30. juna 2017. godine, u Grčku, Italiju, Španiju, Kipar i Bugarsku stiglo je 101.559 migranata. Grčka je registrovala 93% manje migranata u 2017. godini u odnosu na isti period 2016. godine. Od januara do juna 2017. godine u Italiju je stiglo 83.752 migranata, što predstavlja porast od 19% u odnosu na isti period 2016. godine. Broj migranata i tražilaca azila smeštenih u Grčkoj i Zapadnom Balkanu povećao se za 53% u martu 2016. godine, sa 47.097 na 72.179.¹⁷ Podaci pokazuju da veliki migrantski talas u suštini nije smanjen, ali migranti intenzivnije koriste mediteranski put nauštrb puteva Zapadnog Balkana. Pored toga, zatvaranjem pravnih puteva prolaska, sve veći broj izbeglica i migranata okreće se pronalaženju drugih puteva do pomorskih ili kopnenih granica, koristeći usluge krijumčara. Lideri EU su uspešno izbegli ideju fer preseljenja kroz kvote širom zemalja EU, a kamen temeljac evropske migracione politike ostaje da bude zastarela uredba iz Dablina.¹⁸

¹⁵ Finansiranje od 3 milijarde evra namenjeno je projektima za poboljšanje života izbeglica i zajednica domaćina u Turskoj.

¹⁶ SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU, EVROPSKOM SAVETU I SAVETU, Treći izveštaj o napretku ostvarenom u implementaciji Sporazuma EU-Turska, dostupna na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/3rd_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf (pristupljeno 1. juna 2017. godine).

¹⁷ Migracioni tokovi u Evropi – kvartalni pregled, jun 2017. godine, MOM, više podataka dostupno je na: http://migration.iom.int/docs/Q2_2017_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf (pristupljeno 9. avgusta 2017. godine).

¹⁸ Svrha ove uredbe, usvojene 2003. godine, je da utvrdi koja država je odgovorna za ispi-

RODNI I SOCIOEKONOMSKI PROFIL MIGRANATA NA BALKANSKOJ RUTI

Na početku migracionog talasa migranti su prvenstveno bili mladi, vojno sposobni muškarci - nesrazmerno bogati, obrazovani i sa većim društvenim kapitalom u Evropi.¹⁹ Međutim, rodna i socioekonomska dinamika migrantskog/izbegličkog talasa promenila se početkom 2016. godine, pa su žene, deca i starija lica postali većina u migrantskom toku. Ljudi koji su došli u ovom drugom talasu bili su manje obrazovani i socijalno ugroženiji. Kampovi su bili preplavljeni osobama sa invaliditetom ili koji su bolesni, starijim licima i maloletnicima bez pratnje.²⁰

Postoje rodno razvrstani podaci o izbeglicama i migrantima koji su koristili Balkansku rutu, ali brojevi se razlikuju u zavisnosti od organizacije koja ih prijavljuje. Međutim, prema većini organizacija procenjuje se da žene čine oko 30 posto²¹ migranata i izbeglica koji su koristili Balkansku

tivanje zahteva za azil - obično država u koju je tražilac azila prvi put ušao u EU - i da se osigura da svaki zahtev dobije pošteno ispitivanje u jednoj državi članici.

„Dablinski” sistem funkcioniše pod pretpostavkom da, pošto su zakoni i prakse o azilu zasnovani na istim zajedničkim standardima, oni omogućavaju tražiocima azila da uživaju sličan nivo zaštite u svim zemljama članicama EU. U stvarnosti, međutim, zakonodavstvo i praksa o azilu i dalje se u velikoj meri razlikuju od zemlje do zemlje, što dovodi do toga da tražioci azila imaju drugačiji tretman širom Evrope.

U svojoj oceni za 2008. godinu, Evropski parlament je napomenuo da će, u odsustvu usklađivanja, „Dablinski sistem i dalje biti nepravilan i za tražioce azila i za određene države članice”. Dablinski sistem povećava pritiske na spoljne granične oblasti EU i oštro narušava život onih koji beže u Evropu radi zaštite. U decembru 2008. godine, Evropska komisija je predložila izmene i dopune Dablinske uredbe, koju su u velikoj meri pozdravili Evropski parlament, ECRE i UNHCR.

Tokom postupaka utvrđivanja prema Uredbi, tražioci azila čekaju u neizvesnosti, često odvojeni od svojih porodica i u pritvoru, u očekivanju transfera u državu koja se smatra odgovornom za njihov zahtev. U nekim slučajevima, njihove izjave se nikada ne čuju. Dokazani neuspesi da se poštuju prava lica premeštenih na osnovu Uredbe su toliko ozbiljni, da su UNHCR i ECRE apelovali na vlade da zaustave vraćanje tražilaca azila u određene zemlje. Videti <http://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf>. Takođe više o ovom problemu u The Observer-u, pogled na sraman odgovor Evrope na rastuću izbegličku krizu, Observer editorijal dostupan na: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/09/observer-editorial-europes-shameful-response-to-growing-refugee-crisis> (pristupljeno 10. avgusta 2017. godine).

¹⁹ Danilo Mandić, Anatomija izbegličkog talasa: Prisilna migracija na Balkanskoj ruti kao dva procesa, Veće za evropske studije.

²⁰ Ibid.

²¹ Otvorena migracija <http://openmigration.org/en/analyses/how-many-refugees-in-italy-are-women>

rutu.²² Na primer, REACH u februaru 2016. godine pokazuje da su većinu (65%) grupa koje su putovale na ruti preko Zapadnog Balkana činile porodice, dok muškarci koji su putovali sami predstavljaju jednu petinu (21%) od ukupnog broja.²³

Činjenica promene rodnog profila migranata/izbeglica ima posebnu važnost i implikacije za osmišljavanje i organizaciju podrške ženama i deci u zemljama na ruti, kao i za zemlje krajnjeg odredišta u EU.

SPECIFIČAN KONTEKST ZEMLJE: ODGOVOR BJR MAKEDONIJE I SRBIJE NA IZBEGLIČKU/MIGRANTSKU KRIZU

Situacija u obe zemlje u vezi sa upravljanjem ogromnim prilivom migranata i izbeglica tokom krize beleži sličnosti, kao i neke razlike. Zajednički imenitelj za obe grupe jeste to što migranti i izbeglice na putu ka Evropi moraju proći kroz ove dve zemlje, pri čemu je BJR BJR Makedonija glavni koridor za ljude koji putuju iz Grčke u Srbiju, a iz Srbije u Mađarsku i Hrvatsku. S obzirom na ove okolnosti, BJR Makedonija i Srbija suočile su se sa novim izazovima u pogledu zaštite ljudskih prava izbeglica i migranata sa jedne strane i bezbednosnim pitanjima sa druge strane. Nacionalno zakonodavstvo, sistemi azila i migracione politike nisu bili adekvatni za efektivno i efikasno bavljenje krizom ove veličine, koja je dosegla vrhunac u drugoj polovini 2015. godine.

Odgovor makedonskih vlasti na masovni priliv izbeglica/migranata odvijao se u nekoliko faza koje su odgovorile na izazove koje je kriza stvorila. Odgovor države je uključivao usvajanje *ad hoc* odluka umesto organizovanog i strateški dizajniranog pristupa, ali i otvorenost države za saradnju sa međunarodnim akterima i domaćim civilnim organizacijama kako bi se uspešno upravljalo prilivom. Od početka 2015. godine izbeglice i migranti su prelazili granicu BJR Makedonije u nestabilnim talasima²⁴ a lica koja su presretnuta od strane graničara držana su u lošim uslovima

²² J Freedman, *Pravo žena na azil: Zaštita prava ženskih tražilaca azila u Evropi?* 2008.

²³ Reach centar pronađen na: <http://www.reachresourcecentre.info/>

²⁴ <http://netpress.com.mk/chetirinaeset-migranti-zaginaa-na-prugata-kaj-veles/> ili <http://24vesti.mk/migrant-zagina-na-prugata-vo-blizina-na-demir-kapija> (pristupljeno 16. jula 2017. godine).

u Prihvatnom centru za strance - Gazi Baba.²⁵ Da bi odgovorila na ovaj problem, makedonska vlada je odlučila da izmeni i dopuni Zakon o azilu i privremenoj zaštiti (ZAPZ), pa se uvodi namera traženja azila.²⁶ Prema tome, granična policija na južnoj granici počela je da izdaje potvrde o nameri za traženje azila za lica koja dolaze iz Grčke. Prvobitno je izdavanje potvrda o nameri bilo u policijskoj stanici u Đevdeliji, odakle su se izbeglice ukrcavale na vozove kako bi stigle do severne granice sa Srbijom u blizini sela Tabanovce. Broj ljudi koji su pristizali svakodnevno je rastao, i za samo jedan mesec, do kraja jula 2015. godine registrovano je preko 20.000 ljudi. Ukupan broj namera za traženje azila izdatih od 19. juna 2015. godine do 25. decembra 2015. godine je 435.907,²⁷ od čega je 110.830 bilo za decu, a 18.081 namera je izdata maloletnicima bez pratnje.²⁸ U Srbiji preko 485.100 ljudi registrovalo je svoju nameru da traži azil od 1. januara do 30. novembra 2015. godine (17% žena i 31% dece). Većina je prešla u Srbiju sa granice BJR Makedonije (hiljade dnevno).

Vlada BJR Makedonije je 18. avgusta 2015. godine usvojila Odluku o postojanju krizne situacije zbog povećanog obima ulazaka i tranzita migranata na teritoriji Republike BJR Makedonije.²⁹ U Srbiji je nacionalni odgovor na krizu opisan u Planu odgovora Vlade u slučaju masovnog priliva migranata (septembar 2015. godine), čiji je cilj bio osigurati odgovarajuće kapacitete za efikasan odgovor u slučaju masovnog priliva migranata u Republiku Srbiju. Stoga su dokumenti u obe zemlje identifikovali nadležne organe, organizaciju i institucije, kao i nacрте, mere i aktivnosti koje treba preduzeti u slučaju masovnog priliva migranata, kao i neophodnu zaštitu ugroženih grupa.

²⁵ [http://24vesti.mk/nov-bunt-na-migrantite-vo-gazi-baba-%E2%80%93-uslovite-katastrofalni](http://24vesti.mk/nov-bunt-na-migrantite-vo-gazi-baba-%E2%80%93-uslovite-katastrofalni-ili) ili <http://prizma.mk/migranti-vo-gazi-baba-na-shtrajk-glad/> (pristupljeno 16. jula 2017. godine).

²⁶ Izmene i dopune su dostupne na: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1f9f5a8682a544c8977dfc1977d3bfefb.pdf> (pristupljeno 16. jula 2017. godine).

²⁷ Podaci iz terenskih izveštaja Makedonskog Udruženja mladih advokata dostupni na <http://myla.org.mk/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86-%D0%B8%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8/> (pristupljeno 1. jula 2017. godine).

²⁸ Članak „Makedonija dobija pomoć da spreči tok migranata”, dostupan na: <http://www.politico.eu/article/syria-migration-crisis-macedonia-greece-schengen/> (pristupljeno 2. jula 2017. godine). Takođe, ova brojka se poklapa sa brojevima datim od strane vlasti, u kojima se navodi da je od juna 2015. do sredine januara 2016. godine registrovano da je 412.351 lice prošlo kroz zemlju.

²⁹ Na osnovu člana 31, stav 1 Zakona o upravljanju kriznim situacijama („Službeni glasnik RM”, br. 29/2005, 36/2011, 104/2015).

BJR Makedonija je 20. avgusta 2015. godine odlučila da zatvori granicu sa Grčkom, kao i severnu granicu sa Srbijom. Pored toga, izabrana je nova lokacija za registraciju i prijem izbeglica i migranata, a aktivnosti su prenete sa železničke stanice u Đevđeliji na ono što će kasnije postati Tranzitni centar „Vinojug” u blizini granice između BJR Makedonije i Grčke. Kapacitet Tranzitnog centra „Vinojug” evoluirao je, ali nije dovoljno brzo da garantuje sigurno utočište za sve koji dolaze tamo na duže od nekoliko sati.³⁰ Zbog velikog broja ljudi i nemogućnosti da svi odmah napuste teritoriju BJR Makedonije i krenu ka Srbiji, započeta je izgradnja drugog Tranzitnog centra na železničkoj stanici u Tabanovcu, sa smeštajnim kapacitetima koji rastu iz dana u dan. Uslovi za prihvatanje zaostaju za potrebama migranata i izbeglica.

U Srbiji, u avgustu 2015. godine, vlada je otvorila glavni prihvatni centar u Preševu, što je prva stanica za većinu izbeglica i migranata koji dolaze sa juga. Pored toga, postoje i drugi tranzitni centri, kao što je prihvatni centar u Miratovcu, koji se nalazi u selu duž granice između Srbije i BJR Makedonije, otvoren u avgustu 2015. godine, gde se pruža osnovna humanitarna i medicinska podrška i odakle izbeglice i migranti nastavljaju prema Preševu, koje je udaljeno nekoliko kilometara. Prihvatni centar Preševo je mesto gde se migranti i izbeglice registruju kao tražioci azila. Objekti unutar centra nisu tako novi kao oni u Đevđeliji sa šatorima koji su se vremenom istrošili, kontejnerima i prenosnim toaletima, umesto polutrajnim strukturama. Po dolasku u Preševo tražioci azila moraju prvo proći kroz sigurnosnu proveru (uključujući detektor metala) da bi ušli u prihvatni centar, gde čekaju da budu registrovani. Broj ljudi koji traže registraciju tokom ovog perioda (u proseku 6.000 tražilaca azila dnevno) u poređenju sa kapacitetom prihvatnog centra (prosečno 1.200 ljudi) znači da je većina ljudi provela najveći deo svog vremena u čekanju izvan centra (do 12 sati), gde imaju ograničen pristup uslugama.

Prihvatni centar u Somboru otvoren je 2015. godine u magacinu vojnog kompleksa blizu granice sa Hrvatskom. U njemu se uglavnom nalaze porodice, a obroke im pruža Crveni krst Srbije. Otvoreni su dodatni centri u Principovcu - Šidu i Adaševcima - opština Šid, kada se izbeglički i migrantski talas preusmerio ka Hrvatskoj. U Kanjiži je otvoren dodatni centar (nedaleko od granice između Srbije i Mađarske). Iako je naizgled postao nepotreban i napušten nakon zatvaranja granice sa Mađarskom u

³⁰ Više informacija o ukupnoj situaciji u 2015. godini možete pronaći u izveštaju sa terena Makedonskog Udruženja mladih advokata, dostupnom na: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/MYLA-Field-Report-2015-1.pdf> (pristupljeno 5. jula 2017. godine).

septembru 2015. godine, početkom leta 2016. godine, veliki broj izbeglica i migranata ponovo je tražio smeštaj u Subotici, i to u brojevima koji su znatno premašili kapacitet centra. Sredinom 2016. godine, vlasti Srbije otvorile su još tri centra u Dimitrovgradu, Bosilegradu i Pirotu kako bi odgovorili na sve veći broj dolazaka iz Bugarske. Sva tri centra nude vrlo jednostavne, zastarele objekte i neadekvatni su za sve osim kratkoročnog boravka. Za one koji traže azil postoji Centar za azil u Krnjači. U Buja novcu na jugu Srbije otvoren je još jedan prihvatni centar u oktobru 2016. godine.

Srbija je razvila nešto komplikovaniji sistem postupka registracije koji se sastoji od individualnog intervjua sa migrantima i izbeglicama i sakupljanja biografija od njih, za razliku od jednostavnijeg postupka registracije u BJR Makedoniji sačinjenom od kopiranja dokumenata od grčkih vlasti. Međutim, 2016. godine vlasti u BJR Makedoniji su promenile postupak registracije tako što su tražile od izbeglica/migranata registrovanih u Grčkoj da se izjasne o svojoj konačnoj destinaciji. Ako nisu izjavili da odlaze u Austriju i/ili Nemačku kao svoju konačnu destinaciju, njima je uskraćen ulaz u BJR Makedoniju, tako da im je onemogućen nastavak dalje na teritoriju Srbije, čime je migracioni tok preusmeren od Srbije i Zapadne Evrope. Do sredine februara 2016. godine priliv izbeglica je opao za više od 50 procenata zbog novih politika i procedura uvedenih nakon sastanka održanog 18. februara 2016. godine između šefova policija BJR Makedonije, Srbije, Hrvatske, Slovenije i Austrije u cilju uspostavljanja jedinstvenog sistema za registraciju lica koja putuju po ruti Zapadnog Balkana i obavezivanja država članica da podrže aktivnosti EU i *Frontex*-a u Jugoistočnoj Evropi.³¹

Dana 19. februara 2016. godine uveden je novi registracioni formular. Naime, nijednoj izbeglici u tranzitu kroz BJR Makedoniju nije dozvoljen ulazak u Srbiju sa prethodnim registracionim dokumentom koji je izdala Granična policija BJR Makedonije. Ovo je prouzrokovalo probleme sa registracijom maloletnika bez pratnje. Novi registracioni formular omogućio je maloletnicima da se registruju samo uz prisustvo svoje majke ili oca. Registrovanje sa rođacima kao što je brat/sestra/stric/tetka/baka/deda nije moguće. Ovo je naročito problematično za maloletnike koji su razdvojeni ili bez pratnje, a koji se u obrascu ne mogu registrovati od strane rođaka ili staratelja koji putuje sa njima. Ministarstvo rada i socijalne politike arbitrarno je odredilo staratelje iz grupa sa kojima su putovali

³¹ Više o ovome na: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>
http://www.mup.hr/UserDocImages/topvijesti/2016/veljaca/migranti_sastanak/joint_statement.pdf (pristupljeno 5. jula 2017. godine).

bez njihovog prethodnog obaveštavanja, a u nekoliko slučajeva dodeljeni „staratelji” nastavio bi kretanje prema Srbiji bez deteta, koje bi ostalo zarobljeno u Tranzitnom centru u Tabanovcu bez neophodne registracione dokumentacije.³² Problemi koji proizlaze iz novog načina registracije doveli su do privremenog zatvaranja granice između BJR Makedonije i Srbije. Kada je ponovo otvorena, samo je izbeglicama iz Sirije i Iraka bio dozvoljen ulazak u Srbiju, dok su sve izbeglice iz Avganistana vraćene u BJR Makedoniju. Kao rezultat toga, preko 1.126 izbeglica je ostalo zarobljeno u tranzitnim centrima u Tabanovcu i Vinojugu.

Suočene sa ovom situacijom, makedonske vlasti odmah su počele da primenjuju iste mere na granici sa Grčkom, dozvoljavajući ulazak samo licima iz Sirije i Iraka. Ograničenja su kulminirala konačnim zatvaranjem makedonskih granica i na kraju čitave rute 7. marta 2016. godine, što se poklopilo sa Samitom EU-Turska.³³ Uz efikasno zatvaranje granica za izbeglice i migrante, u BJR Makedoniji je ostalo „zarobljeno” 1.389 ljudi, u dva tranzitna centra - Tabanovce i Vinojug. Tokom perioda od marta do decembra 2016. godine, broj izbeglica smeštenih u tranzitnim centrima smanjio se na 159 ljudi. Postojalo je ograničenje slobode kretanja za sva lica smeštena tamo, bez obzira na ranjivost, demografiju ili pravni status.³⁴

Što se tiče Srbije, zatvaranjem granica prema podacima UNHCR-a, oko 2.000 izbeglica sa Bliskog Istoka ostalo je u zemlji, smešteno u četiri prihvatna centra na jugu i severu. Shodno tome, broj izbeglica i migranata u Srbiji nastavio je da raste od početnih 2.000 u martu 2017. godine, stabilizujući se u jednom trenutku, pa onda dalje nastavio da raste. Prema najnovijim podacima UNHCR-a iz septembra 2017. godine, broj izbeglica/migranata stalno raste i trenutno iznosi 4.257,³⁵ što se sasvim razlikuje od situacije u BJR Makedoniji. Od tog broja, 3.910 se nalazi u 18 tranzitnih/prihvatnih centara i centara za azil. Rodna statistika pokazuje da ima 43% muškaraca, 14% žena i 43% maloletnika.³⁶ Izbeglice koje traže azil smeš-

³² Više informacija o situaciji dostupno je u izveštaju sa terena MUMA-e za period od januara do marta 2016. godine, dostupno na: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/MYLA-Field-Report-2016-.pdf> (pristupljeno 5. jula 2017. godine).

³³ Više informacija o situaciji dostupno je u izveštaju sa terena MUMA-e za period od januara do marta 2016. godine, dostupno na: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/Field-Report-2016-January-to-August-1.pdf> (pristupljeno 5. jula 2017. godine).

³⁴ Ibid.

³⁵ UNHCR SRBIJA UPDATE 07-13 avgust 2017. god.

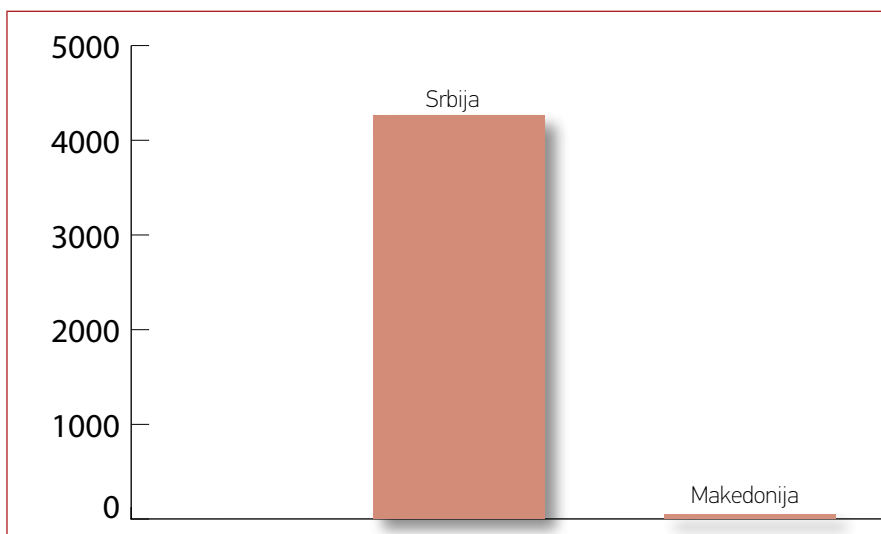
³⁶ UNHCR SRBIJA UPDATE 18-24 sept. 2017. god.

tene su u prihvatne centre sa ograničenom mogućnošću slobode kretanja bez obzira na rodno specifične potrebe.

Od zatvaranja granice početkom marta, tranzitni centri su zvanično zatvoreni za nove dolaske. Međutim, u slučaju izbeglica i migranata koji pripadaju ugroženim kategorijama, omogućen im je ulazak u kampove.

Tabela 2.

Broj migranata i izbeglica u prihvatnim centrima u BJR Makedoniji i Srbiji u septembru 2017. godine



	Srbija	BJR Makedonija
Broj migranata i izbeglica u prihvatnim centrima u sept. 2017. god.	4257	43

U prvoj polovini 2017. godine zapadno-balkanska ruta je ostala zatvorena. Većina migranata nastavila je da koristi krijumčare i nezvanične, krijumčarske puteve za tranzit u Srbiju bez pristizanja u tranzitne centre. Ovaj trend je nastavljen i tokom prve polovine godine sa migrantima koji su u tranzitu iz Srbije. Naime, mnogi migranti koji žive u Srbiji odlučili su da se vrate u BJR Makedoniju, a zatim u Grčku, prolazeći kroz bar jedan od tranzitnih centara. Pored toga, makedonske vlasti su nastavile praksu vraćanja izbeglica/migranata u Grčku, čime su ih lišavale bilo

kakve zakonske procedure ili mogućnosti pravnih lekova. Osim nezvaničnih povrataka, u koordinaciji sa grčkim vlastima, makedonske vlasti vratile su izbeglice u Grčku³⁷ u sklopu sporazuma o readmisiji između BJR Makedonije i EU³⁸ a srpske vlasti vratile su izbeglice u Bugarsku u skladu sa Sporazumom o readmisiji sa EU. Obe zemlje vratile su izbeglice bez pažljivog pregleda svakog pojedinačnog slučaja.³⁹

Prema najnovijim podacima⁴⁰ u septembru 2017. godine, u BJR Makedoniji u tranzitnim centrima bilo je samo 34 lica, koja su prema nadležnom ministarstvu lica sa neregularnim boravkom u zemlji (neregularni migranti) koja su ušla u zemlju neregularno, ali su privremeno smeštena u ove centre kako bi im se pružila neophodna humanitarna i medicinska pomoć. U Srbiji je u septembru 2017. godine bilo 4.257 migranata/izbeglica, a 3.910 ih je smešteno u 18 vladinih centara.⁴¹

³⁷ Makedonsko udruženje mladih pravika, Izveštaj sa terena za 2017. godinu.

³⁸ Ibid.

³⁹ Beogradski centar za ljudska prava, Azil u Republici Srbiji: Izveštaj za period januar - maj 2015. godine, 2015, dostupan na: <http://bit.ly/1pirWQH>, 5.

⁴⁰ Podaci dobijeni od Ministarstva unutrašnjih poslova u BJR Makedoniji.

⁴¹ Srbija update pronađeno na: <https://reliefweb.int/report/R.Serbia/unhcr-R.Serbia-update-18-24-september-2017>.

ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR ZA ZAŠTITU MIGRANATA

„Integracija izbeglica je dinamičan i višestruki dvosmerni proces koji zahteva napore svih zainteresovanih strana, uključujući i spremnost izbeglica da se prilagode društvu domaćinu, a da pritom ne odustanu od svog vlastitog kulturnog identiteta, i odgovarajuću spremnost od strane zajednica domaćina i javnih institucija da dočekaju izbeglice i zadovolje potrebe raznovrsne populacije.”⁴²

Dakle, proces integracije je složen i postepen, i sadrži pravne, ekonomske, socijalne i kulturne dimenzije, od kojih su sve važne za sposobnost izbeglica da se uspešno integrišu te postanu potpuno uključeni članovi društva. Konvencija o statusu izbeglica⁴³ navodi prava izbeglica koja uključuju obavezu država da bolje tretiraju izbeglice od drugih kategorija stranaca.

U ovom procesu ključni su efikasni mehanizmi za integraciju izbeglica koji proizlaze iz normativnog okvira zemlje, na osnovu međunarodnih standarda. Mehanizmi i njihova primena su od ključnog značaja u obezbeđivanju da se izbeglice nastane u novoj zemlji, sa jedne strane, a sa druge mogu pomoći zemlji prihvata, njenim zajednicama i građanima da se prilagode životu sa novopridošlima. Institucije koje pružaju usluge na nacionalnom nivou imaju priliku da izbeglicama olakšaju kretanje ka dugoročnoj integraciji.⁴⁴

⁴² Izvršni odbor UNHCR-a, Zaključak o lokalnoj integraciji, br. 104 (LVI) - 2005, preambula i (k).

⁴³ Konvencija o statusu izbeglica, usvojena 28. jula 1951. godine od strane Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva sazvana rezolucijom Generalne skupštine 429 (V) od 14. decembra 1950. Stupanje na snagu: 22. aprila 1954. godine, u skladu sa članom 43.

⁴⁴ Rutí Sinai, AdiBinhas, Yael Rockoff, *Alati za rad na integraciji migranata u Srbiji*, IOM, 2012.

MEĐUNARODNI PRAVNI STANDARDI

Postoje opšti i specifični međunarodni pravni instrumenti koji pružaju zaštitu izbeglicama. Opšti pravni instrumenti (*lex generalis*) u okviru sistema UN, kao što je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966),⁴⁵ postavili su niz individualnih i kolektivnih prava i obavezali države ugovornice da svim licima u svojoj nadležnosti garantuju priznavanje svih prava utvrđenih Konvencijom protiv diskriminacije (član 2), kao i usvajanje mera koje će omogućiti priznavanje i ostvarivanje prava. Svaki oblik ropstva i trgovine robljem su zabranjeni, kao držanje u potčinjenosti, kao i prisilan ili obavezan rad (član 8).⁴⁶ Osim toga, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima elaborira skup prava koja se odnose na rad, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, za sve bez ikakvog vida diskriminacije, uključujući zaštitu dece od socijalne i ekonomske eksploatacije, kao i pravo svakog lica na životni standard, koji uključuje hranu, odeću i smeštaj, i obavezno, dostupno i besplatno osnovno obrazovanje.

Pored ovih akata, prava izbeglica i migranata, a posebno ugroženih grupa unutar njih, garantuju se posebnim (*lex specialis*) pravnim dokumentima takođe u okviru sistema UN, kao što je Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije nad ženama, koja zabranjuje bilo kakav oblik diskriminacije žena i nalaže zaštitu žena od svih oblika nasilja,⁴⁷ Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (2000) i Protokol za sprečavanje, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, posebno ženama i decom koji nudi univerzalnu definiciju trgovine ljudima, sadrži mere za prevenciju, zaštitu žrtava i krivično gonjenje počinitelaca. Prevencija uključuje i sprečavanje sekundarne viktimizacije, kao i ublažavanje faktora rizika kao što je siromaštvo (član 9), a pomoć i zaštita žrtava obuhvata fizički, psihološki i socijalni oporavak (pružanje smeštaja, savetovanja i informacija o pravima, dodatnog obrazovanja, obuke i zaposlenja, sve sadržano u članu 6).⁴⁸

⁴⁵ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen i otvoren za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne skupštine 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine, stupio na snagu 23. marta 1976. godine, u skladu sa članom 49.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ CEDAW Generalna skupština Ujedinjenih nacija, 18. decembar 1979 - 3. septembar 1981.

⁴⁸ Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (2000) i Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, a posebno ženama i decom, usvojen od strane Generalne skupštine UN-a: 15. novembra 2000. godine, rezolucijom 55/25 Stupanje na snagu: 29. septembra 2003. godine.

Štaviše, Konvencija o pravima deteta (1989) i Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji⁴⁹ nude direktnu zaštitu dece. Konvencija navodi princip nediskriminacije i dužnost država ugovornica da obezbede prava iz Konvencije svakom detetu u okviru svoje nadležnosti (član 2). Jednaka pažnja posvećuje se principu poštovanja najboljih interesa deteta (član 3), kao i prava svakog deteta na ime, staranje i državljanstvo odmah nakon rođenja (član 7); Države članice takođe imaju obavezu da poštuju pravo na očuvanje identiteta, uključujući i državljanstvo (član 8). Konvencija predviđa obavezu država ugovornica da preduzmu sve mere da zaštite dete od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povreda ili zlostavljanja, zanemari-vanja, uznemiravanja ili eksploatacije, uključujući seksualnu eksploataciju (član 19), da preduzmu mere za sprečavanje otmica, prodaje i trgovine decom (član 35), kao i za oporavak i reintegraciju deteta žrtve eksploatacije, okrutnog i ponižavajućeg postupanja (član 39). Fakultativni protokol postavlja obaveze prema zemljama da spreče prodaju bilo kojeg deteta i seksualnu eksploataciju i da zaštite žrtve od takvih dela.

Međunarodni pravni dokument koji direktno reguliše prava izbeglica ili lica koja su se našla u izbegličkom statusu jeste Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine.⁵⁰ Prema ovoj Konvenciji, izraz izbeglica se primenjuje na svakoga ko se, usled osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili svojih političkih ubeđenja, nalazi izvan zemlje svog državljanstva i ko ne može ili zbog tog straha ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje (Član 1). Stranke Konvencije (i pripadajućeg Protokola) obavezale su se na zaštitu izbeglica koje žive na njihovoj teritoriji i da sarađuju sa Visokim komesarom UN za izbeglice (UNHCR), koji ima posebnu ulogu u praćenju primene Konvencije i Protokola. Konvencija predviđa isti tretman izbeglica kao državljana države primaoca (prava industrijske svojine i prava na registraciju, pravnu pomoć i osnovno obrazovanje). Što se tiče drugih prava, preporučuje se državama da obezbede, koliko god mogu, pravo na sticanje pokretne i nepokretne imovine, samozapošljavanje u poljoprivredi, industriji i trgovini, slobodnu trgovinu, radnu i socijalnu sigurnost, pomoć i javne poreze, imigraciju u javno kontrolisano stanova-

⁴⁹ Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji. Usvojen i otvoren za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne skupštine A/RES/54/263 od 25. maja 2000. stupio na snagu 18. januara 2002. godine.

⁵⁰ Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine, Ženeva, 28. jula 1951. godine i Protokol o statusu izbeglica, Njujork, 31. januara 1967. godine.

nje, pravo na visoko obrazovanje, posebno u pogledu upisa, nostrifikacije inostranih diploma i pružanja obrazovanja.⁵¹

Dalje, postoje i regionalni instrumenti koji postavljaju pravne standarde za tretman izbeglica kao što je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950) Saveta Evrope, koja sadrži odredbe za regulisanje statusa izbegličkog i migrantskog stanovništva i posebno ugroženih grupa među njima. Štaviše, Konvencija SE o borbi protiv trgovine ljudima nameće obavezu državama ugovornicama da obezbede prevenciju ovog zločina, naročito u odnosu na ugroženo stanovništvo, kao što su izbeglice i migranti, i pruže adekvatnu zaštitu žrtvama.⁵² Konvencija SE o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici takođe navodi da žene izbeglice moraju uživati isto pravo na zaštitu od RZN-a od strane zemlje domaćina, uključujući dečije brakove, nasilje u porodici i seksualno nasilje.⁵³ Konačno, i EU je donela mnoštvo pravnih instrumenata i dokumenata koji se odnose na pitanje zaštite izbeglica i migranata, kao što je Preporuka Saveta ministara o interakciji migranata i prihvatajućih zajednica (2011),⁵⁴ koja predviđa da zemlje članice Saveta Evrope treba da preduzmu sve neophodne mere da podstaknu raznovrsne mogućnosti za javnu interakciju između migranata i zajednica u koje oni dolaze; unaprede veštine za interakciju; podstaknu šire učešće i obuku za one koji učestvuju i facilitiraju interakciju, promovišu prepoznavanje doprinosa migranata zajednici, osnaže učešće migranata, obezbede fleksibilne usluge kreirane u odnosu na potrebe; obezbede analizu politika i njihovih efekata na interakciju i uviđanje i poštovanje kompleksnosti prilikom uključivanja migranata u razvoj javnih politika, usluga i mera, itd. Savet ministara je usvojio i specifične preporuke vezane za različite segmente politike integracije - Preporuku o jačanju integracije dece migranata i dece imigrantskog porekla (2008);⁵⁵ Preporuku o mobilnosti, migraciji i pristupu zdravstvenoj zaštiti (2011),⁵⁶ koja eksplicitno objašnjava da se termin „migrant” odnosi, kako na one koji dobrovoljno menja-

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Konvencija SE o akcijama protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici pronađena na: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home?desktop=false>

⁵⁴ Preporuka CM/Rec(2011)1 o interakciji između migranata i društava primalaca.

⁵⁵ Preporuka CM/Rec(2008)4 Komiteta ministara državama članicama o jačanju integracije dece migranata i imigrantske pripadnosti (usvojena od strane Komiteta ministara 20. februara 2008. godine na 1018. sastanku zamenika ministara).

⁵⁶ Preporuka CM/Rec(2011)13 Komiteta ministara zemljama članicama o mobilnosti, migraciji i pristupu zdravstvenoj zaštiti (usvojena od strane Komiteta ministara 16. novembra 2011. godine na 1126. sastanku zamenika ministara).

ju zemlju prebivališta, tako i na tražioce azila, izbeglice, žrtve trgovine ljudima. Takođe, Evropska unija je stvorila zajednički evropski sistem azila čiji je osnovni dokument Dablinski propis (2003),⁵⁷ kojim se utvrđuju kriterijumi i mehanizmi za određivanje nadležne države članice EU odgovorne za razmatranje zahteva za azil podnetog od strane lica koje nije državljanin Unije.

U vezi sa gore navedenim, važno je naglasiti da su obe zemlje, BJR Makedonija i Srbija stranke navedenih međunarodnih pravnih instrumenata i stoga imaju obavezu donošenja zakona u skladu sa međunarodnim pravnim standardima kako je propisano ovim dokumentima. Štaviše, obe zemlje teže da se pridruže EU, stoga su započele usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonom Unije.

NACIONALNI PRAVNI I POLITIČKI OKVIR

Migrantska kriza, koja je pogodila BJR Makedoniju i Srbiju, stavila je obe zajednice na test spremnosti za zaštitu i integraciju izbeglica koje žele da ostanu i koje su podnele zahtev za azil u ovim zemljama u skladu sa međunarodnim pravnim standardima.

Integracija izbeglica i stranaca u BJR Makedoniji vrši se u skladu sa ciljevima Strategije za integraciju izbeglica i stranaca 2008-2015. godine,⁵⁸ Nacionalnim akcionim planom - NAP-om, kao i Programima za integraciju lica koja su dobila pravo na azil u BJR Makedoniji. Ovi dokumenti predstavljaju političke instrumente na osnovu kojih se politika integracije modelira i sprovodi u skladu sa relevantnim zakonskim propisima. Međutim, proces lokalne integracije ima za cilj da uključi izbeglice i strance u postojeći sistem nacionalne zaštite. To se postiže njihovim direktnim uključivanjem u sistem usluga zdravstvene i socijalne zaštite, kao i u razvojnu dimenziju, kroz posebno prilagođene projekte u cilju pružanja podrške razvoju nezavisnosti ovih ljudi kako bi se zadovoljile njihove potrebe za stanovanjem, zaposlenjem, obrazovanjem i stručnim

⁵⁷ Uredba Saveta (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. godine o utvrđivanju kriterijuma i mehanizama za utvrđivanje države članice nadležne za ispitivanje zahteva za azil koji je državljanin treće zemlje podneo u jednoj od država članica.

⁵⁸ Dostupno na http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf (pristupljeno 27. juna 2017. godine). U trenutku pripreme ovog istraživanja, predlog Strategije za integraciju izbeglica i stranaca u Republici BJR Makedoniji 2017-2027. godine nalazi se u parlamentarnoj raspravi.

usavršavanjem. Stoga, pored Zakona o azilu i privremenoj zaštiti i Zakona o strancima, odgovarajući pravni okvir za proces integracije čine Zakon o zapošljavanju i radu stranaca,⁵⁹ Zakon o državljanstvu,⁶⁰ Zakon o socijalnoj zaštiti,⁶¹ Porodični zakon,⁶² Zakon o zaštiti prava deteta,⁶³ Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti,⁶⁴ Zakon o osnovnom obrazovanju,⁶⁵ Zakon o srednjem obrazovanju,⁶⁶ Zakon o visokom obrazovanju,⁶⁷ Zakon o građanskim udruženjima i fondacijama,⁶⁸ i drugi.

Lica koja su u skladu sa zakonom dobila pravni status u zemlji, imaju pravo na obrazovanje. Osnovno obrazovanje je obavezno i besplatno.⁶⁹ Osim toga, potpisivanjem Konvencije iz 1951. godine, BJR Makedonija i Srbija (u vreme potpisivanja obe deo Jugoslavije) stekle su obavezu da izbeglicama pruže jednak tretman kao i svojim građanima u pogledu pristupa osnovnom obrazovanju. Za druge stepene obrazovanja država je obavezna da obezbedi najpovoljniji tretman, a u svakom slučaju ne manje povoljan od tretmana stranaca. Država prema zakonu i strateškim dokumentima treba da posveti posebnu pažnju pristupu izbeglica studijama, priznavanju inostranih sertifikata, diploma i zvanja, ukidanju troškova i dodeljivanju stipendija. Tražiocima azila se garantuje pravo na obrazova-

⁵⁹ Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, Službeni glasnik Republike Makedonije br. 35 od 23. marta 2006. godine stupio je na snagu 31. marta 2006. godine i biće sproveden počev od 1. aprila 2007. godine

⁶⁰ Zakon o državljanstvu, Službeni glasnik Republike Makedonije 158/11.

⁶¹ Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srbije., br. 16/00,17/03,62/04,21/06.

⁶² Zakon o porodici („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 83/04).

⁶³ Zakon o zaštiti dece Službeni glasnik br. 98/2000.

⁶⁴ Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti - Konsolidovani tekst (Službeni glasnik RM 112/2014).

⁶⁵ Zakon o osnovnom obrazovanju R. Makedonije Službeni glasnik Republike Makedonije br.103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015 i 30/2016).

⁶⁶ Zakon o srednjem obrazovanju („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

⁶⁷ Zakon o visokom obrazovanju („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 37/08, 103/08, 26/09, 99/09, 115/10, 17/11 i 51/ 11).

⁶⁸ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o građanskim udruženjima i fondacijama („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 29/07).

⁶⁹ Član 44. Ustav Republike Makedonije („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 52/1991, 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 i 49/2011).

nje u skladu sa propisima za osnovno i srednje obrazovanje.⁷⁰ U Zakonu o osnovnom obrazovanju navedeno je da svako dete ima pravo na osnovno obrazovanje, čime se dalje utvrđuje zabrana diskriminacije u ostvarivanju prava vezanih za primarno vaspitanje i obrazovanje. Ovaj zakon garantuje stranim državljanima i licima bez državljanstva koja borave u Republici BJR Makedoniji pravo na osnovno obrazovanje pod jednakim uslovima sa decom makedonskih državljana. Što se tiče srednjeg obrazovanja, Zakon o srednjem obrazovanju⁷¹ propisuje da je to obavezno za svakog građanina, dok stranci i lica bez državljanstva mogu steći srednje obrazovanje na način i pod uslovima utvrđenim zakonom. Jedan od uslova za strance i lica bez državljanstva koji se upišu u srednju školu jeste potvrđivanje sertifikata stečenog u inostranstvu. Međutim, Zakon o visokom obrazovanju ne sadrži odredbe za olakšavanje pristupa licima sa priznatim statusom izbeglice ili tražiocima azila. Što se tiče osnovnog i srednjeg obrazovanja stečenog u inostranstvu, strani državljani i lica bez državljanstva imaju pravo da zahtevaju nostrifikaciju⁷² ili izjednačavanje diploma.⁷³

Pravo na zapošljavanje propisano je u politikama rada BJR Makedonije-BJR BJR Makedonije koje su konkretnije regulisane odredbama Zakona o zapošljavanju i radu stranaca.⁷⁴ Ovaj zakon zabranjuje bilo kakvu vrstu diskriminacije na tržištu rada. Stoga, radna dozvola se može izdati strancu koji traži azil, a čija se prijava za priznavanje prava na azil nije rešila u roku od jedne godine nakon isteka jednogodišnjeg perioda (dozvola za rad se izdaje na tri meseca sa mogućnošću produženja); strancu sa priznatim statusom izbeglice; strancu pod supsidijarnom zaštitom i strancu pod privremenom zaštitom.⁷⁵ Obično se radna dozvola ove vrste izdaje na period od jedne godine, ali lice sa priznatim statusom izbeglice može podneti zahtev za radnu dozvolu koja važi na neodređeno vreme.

⁷⁰ Član 48. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti Republike Makedonije.

⁷¹ Zakon o srednjem obrazovanju („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

⁷² Priznavanje sertifikata dobijenog u inostranstvu u pogledu prava koja vlasnik sertifikata poseduje za nastavak školovanja.

⁷³ Izjednačavanje sertifikata dobijenog u inostranstvu sa odgovarajućim sertifikatom dobijenim u BJR Makedoniji.

⁷⁴ Službeni glasnik republike Makedonije br. 215 od 11.12.2015. godine, dostupan na: <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-vrabortuvane-i-rabota-na-strantsi-11-12-2015.pdf> (pristupljeno 17. jula 2017. godine).

⁷⁵ Član 10 Zakona o zapošljavanju i radu stranaca.

Socijalna zaštita u BJR Makedoniji BJR BJR Makedoniji ostvaruje se kroz Zakon o socijalnoj zaštiti.⁷⁶ Zakon obuhvata lica sa priznatim statusom izbeglice, lica pod supsidijarnom zaštitom i tražioce azila, interno raseljene porodice, kao i lica koja se vraćaju na osnovu sporazuma o readmisiji i porodice izbeglica iz drugih zemalja. Što se tiče socijalnih usluga i zaštite, Nacionalni akcioni plan sadrži mere koje će osigurati integraciju ciljne grupe u postojeći sistem socijalne zaštite, kao što je finansijska pomoć za stanovanje, promovisanje aktivnosti koje će smanjiti ugroženost, što će doprineti samoodrživosti članova ciljne grupe (na primer, zaposlenje) i informativnim kampanjama koje će osigurati komunikaciju sa ciljnom grupom o njihovim pravima i obavezama.

Konačno, pravo na zdravstvenu zaštitu obezbeđeno je izmenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju, prema kojima su priznate izbeglice i lica pod supsidijarnom zaštitom uključeni u sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja. Na taj način ova lica su izjednačena sa građanima BJR Makedonije u smislu ostvarivanja prava na zdravstveno osiguranje.⁷⁷ Odredbe Zakona o azilu i privremenoj zaštiti predstavljaju pravnu osnovu za pružanje zdravstvene zaštite izbeglicama sa priznatim statusom. Za lica koja su korisnici socijalne pomoći, participaciju za zdravstvenu uslugu iz specijalističko konsultativne i bolničke zdravstvene zaštite prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju⁷⁸ nadoknađuje Ministarstvo rada i socijalne politike.⁷⁹

U Srbiji integracija izbeglica reguliše se Zakonom o azilu, prema kojem Srbija osigurava uslove za uključivanje izbeglica u socijalni, kulturni i ekonomski život, kao i naturalizaciju izbeglica. Zakon o upravljanju migracijama⁸⁰ sadrži istu obavezu Srbije i propisuje da način integracije reguliše Vlada, na predlog Komesarijata za izbeglice i migracije.⁸¹ Pre-

⁷⁶ Program za realizaciju socijalne zaštite za 2017. godinu, Službeni glasnik Republike Makedonije, br. 192 od 17. oktobra 2016. godine, dostupan na: http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/dokumenti%202017/23.1_programa%20za%20SZ%20za%202017.pdf (pristupljeno 16. avgusta 2017. godine).

⁷⁷ Izmene i dopune su usvojene 2012. godine.

⁷⁸ Zakon o zdravstvenom osiguranju, BJR Makedonija br. 07-1296/1, 2000.

⁷⁹ Kao i korisnici koji su deca sa posebnim potrebama, korisnici stalne finansijske pomoći, lica smeštena u ustanovama socijalne zaštite i druge porodice koje ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu prema propisima o socijalnoj zaštiti.

⁸⁰ Zakon o upravljanju migracijama Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 107/2012.

⁸¹ Institucionalni mehanizam za lica kojima je odobren azil u Srbiji, Lana Petrović, Sonja Tošković, 2016, BCHR. Takođe videti Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, Međunarodno pravo ljudskih prava, 2, BCHR, Beograd, 2007.

ma ovim aktima, garantovana je samo integracija izbeglica, a za lica sa supsidijarnom zaštitom predviđen je samo privremeni smeštaj. Zakon o zapošljavanju stranaca,⁸² prepoznaje tražioce azila, izbeglice i lica sa supsidijarnom zaštitom kao naziv radne dozvole. S obzirom na to da pristup i integracija izbeglica na tržište rada predstavlja jedno od ključnih prava u oblasti integracije, još nisu uspostavljeni mehanizmi kako bi se osigurala primena Zakona o zapošljavanju stranaca.

Akcioni plan za Poglavlje 24,⁸³ u okviru procesa pridruživanja Srbije EU, obavezuje Srbiju da uvede adekvatne politike integracije za korisnike različitih oblika međunarodne zaštite i navodi da su lokalne zajednice važne za efektivnu integraciju. Akcioni plan predviđa nekoliko mera koje treba preduzeti kako bi se uspostavila politika integracije: usvajanje podzakonskog akta kojim se uređuje pitanje smeštaja korisnika različitih oblika međunarodne zaštite, kao i poseban podzakonski akt o Programu integracije. U skladu sa tim, u decembru 2016. godine usvojena je Uredba o uključivanju lica kojima je priznat status izbeglice u socijalni, kulturni i ekonomski život.⁸⁴ Prema njenim odredbama, glavne komponente programa podrške za integraciju izbeglica su: puno i pravovremeno pružanje informacija izbeglicama o njihovim pravima i obavezama, mogućnostima zapošljavanja, obrazovanju i ličnom razvoju, kao i informacije o postojećim programima i projektima usmerenim ka njihovom uključivanju u društveni, kulturni i ekonomski život; pružanje informacija o načinu na koji mogu ostvariti svoje pravo na učenje srpskog jezika i upoznati se sa kulturom i Ustavom Republike Srbije; pružanje informacija o vrstama pomoći prilikom uključivanja dece u obrazovni sistem, kao i pomoći prilikom ulaska na tržište rada.

Što se tiče ostvarivanja prava na obrazovanje, lice kojem je odobren status azila ima pravo na besplatno osnovno i srednje obrazovanje.⁸⁵ Pravo na obrazovanje reguliše se u Republici Srbiji kroz čitav niz zakona, pre svega Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja,⁸⁶ dok određuje

⁸² Zakon o zapošljavanju stranaca objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije br. 128/14 i stupio je na snagu 4. decembra 2014. godine.

⁸³ Akcioni plan Poglavlje 24, Srbija pronađen na: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_-_mart_2016_.pdf

⁸⁴ Pronađeno na: <http://www.kirs.gov.rs/docs/uredbe/Uredba%20o%20nacinu%20ukljucivanja-%20u%20drustveni,%20kulturni%20i%20privredni%20zivot%20lica%20kojima%20je%20priznato%20pravo%20na%20utociste.pdf>

⁸⁵ Institucionalni mehanizam za lica koja su dobili azil u Srbiji, Lana Petrović, Sonja Tošković, 2016, BCHR.

⁸⁶ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, pronađen na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/protection_of_minorities/theLaw_on_education_system.pdf

ne nivoe obrazovanja regulišu Zakon o osnovnom obrazovanju,⁸⁷ Zakon o srednjem obrazovanju⁸⁸ i Zakon o visokom obrazovanju.⁸⁹ Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja predviđeno je da se stranci i lica bez državljanstva upišu u osnovne i srednje škole i ostvaruju pravo na obrazovanje pod istim uslovima i na način propisan za građane Srbije. Kada je reč o visokom obrazovanju, upis na univerzitete u Srbiji nije besplatan, a školarina mora biti plaćena. Takođe, zakon predviđa priznavanje diploma, priznavanje diploma dodeljenih u zemljama porekla i nostrifikaciju diploma. Međutim, nedavno je Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja donelo Direktivu koja je imala za cilj uključivanje sve dece migranata i izbeglica u obrazovni sistem Srbije, što je korak dalje u uključivanju dece izbeglica i migranata u obrazovni sistem države.

Pravo na socijalnu zaštitu garantuje Zakon o socijalnoj zaštiti Srbije. Zakon, pored navoda da su korisnici socijalnog osiguranja državljani Srbije, prepoznaje strane državljane kao moguće korisnike. Propise o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil izdaje ministar nadležan za socijalnu politiku. Pravilnik o socijalnoj pomoći je donet za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil.⁹⁰ Prema Pravilniku, lice koje je dobilo azil, pod uslovom da nije smešteno u Centar za azil i da lice i članovi njegove porodice nemaju prihod ili su ti prihodi ispod osnovnog minimuma utvrđenog ovom uredbom, imaju pravo na finansijsku pomoć. Ovaj dokument garantuje pravo na socijalnu pomoć samo licima koja su u privatnom smeštaju, a ne u centrima za azil, što je samo po sebi kontradiktorno, jer lica koja mogu priuštiti privatni smeštaj sigurno nisu materijalno ugrožena.

Međutim, kada je reč o pravu na zapošljavanje, donošenjem novog Zakona o zapošljavanju stranaca u decembru 2014. godine,⁹¹ značajno je poboljšan položaj lica koja traže međunarodnu zaštitu i kojima je pružena zaštita. Novi zakon uređuje područje rada stranaca na savremen način, pružajući mogućnost dobijanja radne dozvole za mnogo širu grupu stra-

⁸⁷ Zakon o osnovnom obrazovanju, „Službeni glasnik RS”, br. 55/2013 od 25. juna 2013. godine, stupio na snagu 3. jula 2013. godine.

⁸⁸ Zakon o srednjem obrazovanju, „Službeni glasnik RS”, br. 55/2013 od 25. juna 2013. godine, stupio na snagu 3. jula 2013. godine.

⁸⁹ Zakon o visokom obrazovanju Srbije, pronađen na: <http://www.minoritycentre.org/sites/default/files/law-higher-education-serbia.pdf>.

⁹⁰ Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 44/2008.

⁹¹ Zakon o zapošljavanju stranaca objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije br. 128/14 i stupio je na snagu 4. decembra 2014. godine.

naca. Po prvi put, Zakon izričito pominje izbeglice kao strance kojima je odobreno pravo na sklonište po Zakonu o azilu, tražioce azila, lica kojima je odobrena privremena zaštita, žrtve trgovine ljudima ili lica kojima je odobrena supsidijarna zaštita u skladu sa Zakonom o azilu. Nacionalna strategija zapošljavanja Srbije za period 2011-2020. godine⁹² prepoznaje Rome kao posebno ugroženu grupu na tržištu rada, izbeglice sa teritorija bivših jugoslovenskih republika i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, seosko stanovništvo, nepismena lica i žrtve trgovine ljudima. Međutim, kada su u pitanju izbeglice, Nacionalna strategija ne prepoznaje lica koja uživaju supsidijarnu zaštitu prema Zakonu o azilu.⁹³ Uredbom o integraciji predviđeno je da se licu koje dobije pravo na sklonište pruži pomoć prilikom ulaska na tržište rada, odnosno prilikom pribavljanja neophodnih dokumenata, pokretanja postupka za priznavanje inostranih školskih dokumenata, zatim uključivanja u dodatno obrazovanje i obuku u skladu sa potrebama tržišta rada i pomoć pri uključivanju u mere aktivne politike zapošljavanja.

Što se tiče smeštaja, Vlada Republike Srbije usvojila je Uredbu o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj u julu 2015. godine.⁹⁴ Uredba detaljno reguliše dodeljivanje smeštaja licima kojima je odobren azil, uključujući zahteve za podobnost i smeštajne prioritete i uslove.

Zakonodavstvo u obe zemlje se dodatno razvija putem Strategija koje se odnose na položaj migranata i izbeglica, kao što su u Srbiji Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine, kojom se priznaje da su žene izbeglice pod većim rizikom od diskriminacije, Nacionalni akcioni plan za implementaciju RSB UN - Žene, mir i bezbednost (2017-2020) koji se bavi promocijom žena u različitim aspektima i napominje da su žene izbeglice i migranti jedna od kategorija prema kojoj bi aktivnosti plana trebalo biti usmerene⁹⁵ i Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava

⁹² Nacionalna strategija zapošljavanja Srbije (Službeni glasnik RS br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 i 16/11).

⁹³ Institucionalni mehanizam za lica kojima je odobren azil u Srbiji, Lana Petrović, Sonja Tošković, 2016, BCHR.

⁹⁴ Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj *Službeni glasnik RS*, br. 63/15.

⁹⁵ *Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2016).*

2017-2022.,⁹⁶ kojom se definiše da su izbeglice i migranti pod velikim rizikom od trgovine ljudima, i koja je doneta u cilju poboljšanja sistema prevencije, pomoći i zaštite žrtava i borbe protiv trgovine ljudima, posebno ženama i decom. U BJR Makedoniji Nacionalna strategija za period 2017-2021. o sprečavanju i borbi protiv trgovine ljudima skrenula je posebnu pažnju na problem trgovine decom i, između ostalog, identifikaciju potencijalnih žrtava trgovine ljudima među neregularnim migrantima.⁹⁷

Obe zemlje usvojile su Standardne operativne procedure koji su od značaja za tretman i zaštitu izbeglica i ugroženih grupa među njima, a kako su naveli članovi međunarodnih organizacija koje su učestvovalе u intervjuima, na početku migrantske krize nije bilo jedinstvenih postupaka niti rodno osetljive prakse među profesionalcima koji rade na granici ili koordinisane akcije među državnim institucijama i međunarodnim i nacionalnim organizacijama na terenu. Stoga, BJR Makedonija je donela Standardne operativne procedure za rad sa maloletnicima bez pratnje, izuzetno ugroženim pojedincima, žrtvama trgovine ljudima i SRZN-a, koji služe kao oruđe koje pruža smernice kako na odgovarajući način organizovati i delotvorno zaštititi određene ugrožene kategorije lica. Srbija je usvojila Standardne operativne procedure za zaštitu dece migranata koji jasno definišu uloge, odgovornosti, procedure donošenja odluka i daju zajednički osnov svim akterima da identifikuju i daju prioritet odgovorima, kao i da pruže podršku. Iako su ovi SOP-ovi prvenstveno prvi instrumenti odgovora za identifikaciju i delovanje u slučajevima identifikovanim na terenu, njihov značaj se može videti i u kontekstu lokalne integracije.

BJR Makedonija i Srbija uglavnom imaju adekvatno zakonodavstvo u skladu sa međunarodnim standardima i uspele su da donesu zakonodavstvo koje odgovara trenutnim potrebama migranata i izbeglica. Međutim, uprkos ovim instrumentima, BJR Makedonija i Srbija nemaju posebne politike integracije koje se primenjuju na žene, decu i druge ugrožene kategorije. Njihova integracija se odvija po zakonski predviđenim rešenjima. Posebno ugrožene kategorije, odnosno kategorije lica izloženih socijalnom riziku⁹⁸ prema nacionalnom pravnom okviru, tj. *de jure* su deca bez roditeljskog staranja, žrtve trgovine ljudima, stariji ljudi bez porodične zaštite i drugi. Međutim, *de facto* ugrožena lica su samohrane majke,

⁹⁶ Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022., zajedno sa dopunskim Akcionim planom za 2017-2018. godinu („Službeni glasnik RS”, br. 77/2017).

⁹⁷ Pronađeno na: <http://vlada.mk/sites/default/files/Plan3-6-9ENG.pdf>

⁹⁸ Član 11, Zakon o socijalnoj zaštiti.

trudnice i majke dojilje, devojke koje su u braku kao maloletnice, žene koje su već bile žrtve ili su preživele seksualno i rodno zasnovano nasilje od kojih nijedno nije posebno uključeno u pravni okvir, uprkos nekoliko nacionalnih strategija, akcionih planova i SOP-ova.

ZAŠTITA MIGRANATA I RASPOLOŽIVE USLUGE - PREDUSLOVI ZA INTEGRACIJU

STICANJE PRAVNOG STATUSA IZBEGLICE I MIGRANTA U BJR MAKEDONIJI I SRBIJI

Makedonija i Srbija imaju nacionalno zakonodavstvo koje reguliše zakonski boravak izbeglih lica na njihovoj teritoriji i njihovu zaštitu. U cilju dobijanja pravnog statusa u BJR Makedoniji i u Srbiji, izbeglice mogu prvo izraziti nameru traženja azila. Izražavanje namere traženja azila u obe zemlje ne smatra se zahtevom za azil; stoga izražavanje namere traženja azila ne predstavlja pokretanje postupka za azil. Postupak za azil mora biti pokrenut kako bi lice dobilo azil i time regulisalo zakonski boravak u ovim zemljama. Prema zakonu BJR Makedonije i Srbije, lica koja ne žele da ostanu, potpadaju pod posebnu regulativu prema Zakonu o strancima i mogu dobiti status privremene humanitarne zaštite.

U Srbiji Zakon o azilu usvojen je 2007. godine.⁹⁹ Međutim, do septembra 2015. godine, zakonski okvir koji bi razlikovao lica kojima je potrebna međunarodna zaštita i koja nisu bila spremna da ostanu u Srbiji od onih koja su na to bila spremna, nije postojao. Zakonom o strancima donetim 2008. godine regulišu se prava i obaveze stranaca.¹⁰⁰ U septembru je Vlada izdala Uredbu o uvođenju „sertifikata za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima su im životi u opasnosti”, dokument koji će se izdavati licima kojima je potrebna međunarodna zaštita i koja nisu zainteresovana za boravak u Srbiji.¹⁰¹ Sertifikat za migrante koji dolaze iz zemalja u kojima je njihov život u opasnosti daje pravo njegovim nosiocima da legalno ostanu u Srbiji, da budu smešteni u centar za azil i imaju pristup medicinskim uslugama. Međutim, to važi samo 72 sata, do kada se očekuje da će nosilac izaći iz Srbije. Prema intervjuima, praksa ponovnog izdavanja takve potvrde licima koja ne žele da ostanu u Srbiji, ali koja neće biti primljena

⁹⁹ Zakon o azilu (Službeni glasnik Srbije, br. 109/2007).

¹⁰⁰ „Službeni glasnik RS”, br. 97/08.

¹⁰¹ AIDA, Informacije o azilu, Izveštaj o zemlji Srbija, 2016.

u Hrvatsku prema postojećem dogovoru za kretanje izbeglica i migranata duž rute Zapadnog Balkana, ispostavlja se kao krajnje neobična.

BJR Makedonija je usvojila Zakon o azilu i privremenoj zaštiti u avgustu 2003. godine.¹⁰² Zakon je izmenjen 2015. godine kako bi omogućio tražiocima azila da registruju nameru za podnošenje zahteva za azil na graničnim prelazima. Ulazak, kretanje, boravak, odlazak i prava i obaveze stranaca u BJR Makedoniji uređeni su Zakonom o strancima.¹⁰³

Prijava i uspešno dodeljivanje azila izbeglicama je preduslov za početak integracije u obe zemlje za tražioce azila.

Zakon Srbije o azilu ne uključuje rod, rodni identitet i rodno zasnovano nasilje kao priznate razloge da neko napusti svoju zemlju i tako postane izbeglica. Međutim, makedonski zakon o azilu pominje rod kao razlog za progon, a rodno zasnovano nasilje treba posmatrati kao uslov za odobravanje zahteva za azil.¹⁰⁴ Pošto rodna ravnopravnost podrazumeva prihvatanje i jednaku evaluaciju razlika između žena i muškaraca i njihovih različitih uloga u društvu, to treba da osigura da postupak azila posebno uzima u obzir postojeće razlike između muškaraca i žena u odnosu na pripadnost određenoj društvenoj grupi, političko mišljenje, religiju, nacionalnost, rasu ili seksualnu orijentaciju, tako da postoji potpuna i poštena provera prijave za azil.¹⁰⁵ Isto važi i za pravila koja se tiču supsidijarne zaštite, međutim, makedonski i srpski Zakon o azilu propisuju da će ona biti priznata strancu koji bi, ako bi se vratio u zemlju porekla, bio podvrgnut mučenju, nehumanom ili ponižavajućem tretmanu ili bi njegov život, sigurnost ili sloboda bili ugroženi opštim nasiljem uzrokovanim spoljašnjom agresijom ili unutrašnjim oružanim sukobima ili masovnim kršenjima ljudskih prava bez konkretnog ciljanja roda. Stoga, u ovom kontekstu važno je shvatiti da je jedan od razloga ugroženosti žena izbeglica i tražiteljicama azila povezan sa teškoćama sa kojima se često susreću prilikom dokazivanja njihovog zahteva za azil jer one uglavnom mogu pružiti manje dokaza za svoju prijavu u poređenju sa muškarcima.¹⁰⁶ Pored toga, žene koje su žrtve seksualnog zlostavljanja ili rodnog progona možda nisu

¹⁰² Službeni glasnik Republike Makedonije br. 49/2003.

¹⁰³ Zakon o strancima („Službeni glasnik republike Makedonije” br. 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012, 13/2013, 147/2013, 148/2015 i 217/2015).

¹⁰⁴ Zakon o azilu i privremenoj zaštiti Službeni glasnik R. Makedonije br. 27, 12.04.2013.

¹⁰⁵ *Rodna pitanja u zahtevima za azil*, UK vize i imigracija, oktobar 2010. god.

¹⁰⁶ GENERALNI DIREKTORAT ZA UNUTRAŠNJU POLITIKU ODELJENJE ZA POLITIKU C: PRAVA GRAĐANA I USTAVNA PITANJA ŽENSKA PRAVA I RODNA RAVNOPRAVNOST Žene izbeglice i tražioci azila: problemi integracije, EU, 2016.

voljne da prijave svoje priče, čak i ako bi ove priče mogle biti pravni osnov za prijavu za azil.¹⁰⁷

U BJR Makedoniji i Srbiji osnovni podaci o izbeglicama i migrantima, uključujući rodno i starosno razvrstane podatke, prikupljaju se pre svega putem sistema za registraciju azila u okviru odgovarajućeg Ministarstva unutrašnjih poslova. Međutim, podaci su nepotpuni, budući da nisu prikupljeni svi podaci, **nema zvanične rodne statistike ni analize u obe zemlje u vezi sa međunarodnom zaštitom i statusom supsidijarne zaštite** što otežava dublju analizu stanja u vezi sa tim da li se rodno specifični rizici razmatraju u postupku odobravanja zahteva.

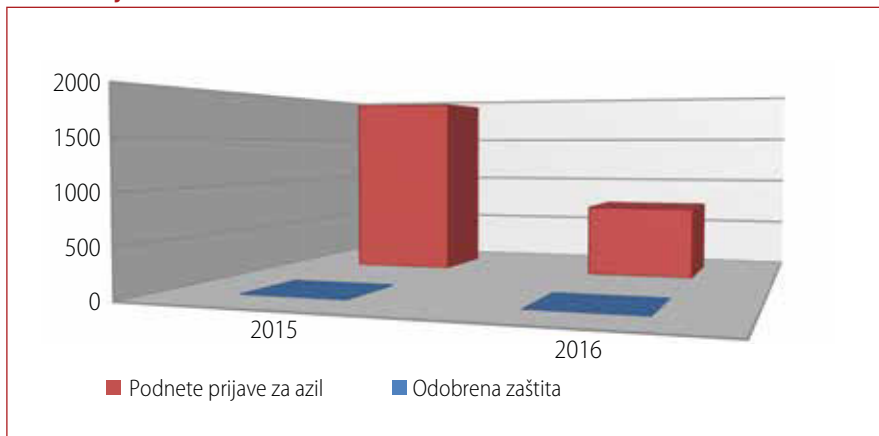
Informacije prikupljene tokom intervjua sa relevantnim nacionalnim zainteresovanim stranama i OCD-ima koji rade na terenu, kao i sa tražiocima azila u obe zemlje, pokazuju da u praksi rod, diskriminacija i RNV ne igraju ulogu u dodeli azila licima koja se prijavljuju, niti je to razlog za ubrzavanje postupka.

U prilog ovog argumenta je mali broj odobrenih azila za žene u poređenju sa muškarcima u obe zemlje. Takođe, zbog nepoznatog ishoda prijave za azil i ekstremno dugog perioda čekanja, ugrožena lica suočavaju se sa stalnim strahom za svoj život, anksioznošću, paranojom, depresijom ili drugim oblicima mentalnog poremećaja. Ova praksa nije u skladu sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i sama po sebi predstavlja mučenje ili nehumano postupanje.

¹⁰⁷ GENERALNI DIREKTORAT ZA UNUTRAŠNJU POLITIKU ODELJENJE ZA POLITIKU C: PRAVA GRAĐANA I USTAVNA PITANJA ŽENSKA PRAVA I RODNA RAVNOPRAVNOST Žene izbeglice i tražioci azila: problemi integracije, EU, 2016.

Tabela 3.

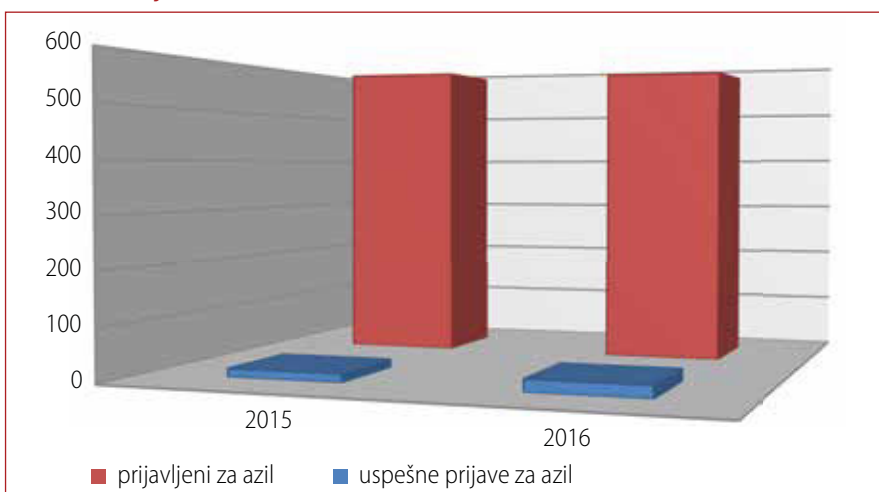
Razlike između prijavljenog i dobijenog statusa međunarodne zaštite u BJR Makedoniji.



	2015	2016
Odobrena zaštita	4	1
Podnete prijave za azil	1896	741

Tabela 4.

Razlike između prijavljenog i dobijenog statusa međunarodne zaštite u Srbiji.



	2015	2016
Uspešne prijave za azil	16	23
Prijavljeni za azil	583	574

Prema podacima dobijenim od Ministarstva unutrašnjih poslova Republike BJR Makedonije,¹⁰⁸ od 2015. godine, samo 5 lica je dobilo međunarodnu zaštitu (status izbeglice) a 11 je dobilo supsidijarnu zaštitu.

U Srbiji situacija je još alarmantnija jer je u 2015. godini odobreno samo 16 statusa međunarodne zaštite, a 2016. godine samo 23 i u prvoj polovini 2017. godine odobrena su samo dva azila. Supsidijarna zaštita je odobrena za 50 ljudi od 2015. godine.

U Srbiji zahtevi za azil se odbijaju iz različitih razloga, kao što su: nepotpuna dokumentacija, nedostatak dokaza o identitetu ili zbog koncepta „sigurne treće zemlje”. Na osnovu ovog koncepta, zahtevi za azil se odbijaju jer se pretpostavlja da azilanti mogu pronaći prihvata u zemljama iz kojih su ušli u Srbiju.

Ovo tumačenje je problematično, jer spisak sigurnih trećih zemalja datira još od 2009. godine i od tada nije promenjen. Treba imati u vidu da je u situaciji izbegličke krize ovaj koncept posebno upitan, jer su sve izbeglice/migranti u tranzitu i došli iz sigurnih zemalja, to jest, ovo ne predstavlja relevantnu osnovu, pošto prema njemu svi zahtevi mogu biti odbijeni.

Sa druge strane, svaki zahtev treba razmatrati pojedinačno i uzeti u obzir različite aspekte: rod, starost, etničku pripadnost, ugroženost, kulturni kontekst, itd. U kojoj meri neko ima pravo na utočište, a to je preduslov za integraciju, u nekim slučajevima je teško razumeti, što ilustruje i sledeći primer:

STUDIJA SLUČAJA 1 - SRBIJA

Hasan, 35 godina, iz Iraka se bori za azil u Srbiji već duže od 3 godine. Napustio je zemlju porekla 2012. godine zbog rata, progona i nasilja koje je pretrpeo. Došao je u Srbiju iz Crne Gore krajem 2014. godine i proveo je pet meseci u jednom od centara za azil, čekajući saslušanje od strane Kancelarije za azil. S obzirom da njegov zahtev nije uzet u razmatranje zbog neblagovremenog reagovanja nadležnog organa, odlučio je da ode u Mađarsku. Kada je došao u Mađarsku, bio je lišen slobode i dok je svedočio, preživio je mučenje. Prema Sporazumu o readmisiji sa Evropskom unijom, vraćen je u Srbiju i preuzet od strane policijskih službenika. Hasan je pokušao da izrazi svoju nameru traženja azila, ali nije mu bilo dozvoljeno da to učini zbog objašnjenja

¹⁰⁸ Podaci dobijeni od MUP-a, primljeni 07. septembra 2017. godine, na osnovu zahteva za pristup informacijama javnog karaktera.

policijskih službenika da stranci koji napuste Srbiju nemaju pravo da ponovo traže azil. Korisnik je izveden pred Prekršajni sud i kažnjen zbog ilegalnog prelaska državne granice sa Mađarskom. Tokom suđenja, nije imao pravnog zastupnika niti tumača sa kojim je mogao da izrazi svoju nameru traženja azila. Kažnjen je novčano, ali je odlučio da ostane u Srbiji. Kada je ponovo želeo da izrazi svoju nameru traženja azila u Srbiji, zvaničnici Uprave za strance odbili su da izdaju potvrdu jer je on već bio registrovan i postupak je suspendovan. Međutim, Zakon o azilu u Srbiji ne zabranjuje istom licu da ponovo traži azil u slučaju da je postupak prethodno prekinut. Članovi Uprave za strance su ga kasnije lišili slobode i pokrenuli prekršajni postupak zbog nepoštovanja presude Prekršajnog suda i odluke o ukidanju smeštaja od strane policijske uprave koji nikada nije bio dodeljen korisniku. Hasan je nedvosmisleno izrazio nameru da traži azil pred Prekršajnim sudom i doneto je rešenje kojim se odbija zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, a Ministarstvu unutrašnjih poslova naloženo je postupanje u skladu sa odredbama Zakona o azilu. Međutim, bez obzira na to rešenje, korisnik nije oslobođen optužbe, niti mu je bilo dozvoljeno da ponovo pokrene postupak azila, bio je lišen slobode u Centru za prihvatanje stranaca. Advokati koji su zastupali Hasana podneli su žalbu koja nije prihvaćena i na kraju su se obratili Evropskom sudu za ljudska prava, tražeći da se uvedu privremene mere u skladu sa pravilom 39 Poslovnika Suda kako bi se sprečila deportacija, što je ovaj sud učinio. Nakon toga, korisnik je oslobođen i izdata mu je potvrda da je izrazio nameru da traži azil u junu 2015. godine. U oktobru 2015. godine Hasan je identifikovan kao žrtva trgovine ljudima u Srbiji. Zatim se upućuje na Atinine programe. U skladu sa novonastalom situacijom, položaj korisnika postaje ranjiviji i složeniji i kao takav zahteva međunarodnu i sveobuhvatnu zaštitu. Međutim, nakon saslušanja i razmatranja zahteva, Kancelarija za azil u junu 2016. godine odbacila je zahtev za azil jer je došao u Srbiju iz Crne Gore, zemlje na spisku sigurnih trećih zemalja. Kancelarija za azil je odlučila da postoji osnova za odbacivanje zahteva za azil, pošto su ispunjeni uslovi iz člana 33. Zakona o azilu, kojim se predviđa da će zahtev lica koje ga traži, ukoliko je ranije zatražilo azil u drugoj zemlji koja je članica Ženevske konvencije (u ovom slučaju Crna Gora), biti odbačen. Podneta je žalba protiv ove odluke, međutim ona je odbijena u avgustu 2016. godine. Sledeća instanca je tužba podneta Upravnom sudu, u septembru 2016. godine, a do decembra 2017. godine nije doneta nikakva konačna odluka.

Odbijanje zahteva za azil i neregulisan status u Srbiji doveli su do sekundarne viktimizacije korisnika, složenih psiholoških stanja (halucinacije, anksioznost, napadi panike), sprečavanja potpune integracije, kao i ostvarivanja svih prava koja traži azilant.

Trajanje postupka za pružanje međunarodne zaštite, u obe zemlje, ocenjen je kao veoma spor od strane intervjuisanih izbeglica koje su u postup-

ku azila. U proseku, vreme provedeno u prihvatnim centrima za izbeglice koje čekaju na rešavanje zahteva za azil je 9 meseci u obe zemlje.¹⁰⁹ Tokom tog vremena izbeglice imaju pravo na određenu zaštitu i usluge koje su namenjene pripremi za njihovu buduću integraciju. Međutim, ova situacija stvara osećaj „zarobljenosti” i podstiče frustracije među izbeglicama u obe zemlje, kao što su izrazili učesnici intervjua:

*‘Prijavio sam se za azil pre godinu dana i još uvek čekam odluku. Ja sam iz Sirije i ne mogu nastaviti svoje putovanje. Želeo bih da ostanem u R. Srbiji i započnem normalan život, ali ovde nemam nikakva zakonska prava, budući da je moj pravni status još uvek nerešen. Teško je tako dugo čekati i jedino rešenje koje trenutno vidim jeste ilegalni prelazak granice, nešto što ne želim da radim ...’
(sirijski muškarac, 23)*

Može se reći da su sistemi za azil u BJR Makedoniji i Srbiji izveštačeni i nisu doprineli zaštiti izbeglica, a naročito ugroženim grupama kao što su žene i deca, i služili su za odvrćanje od želje za boravkom u ovim zemljama, a u prilog tom argumentu je i mali broj odobrenih azila i supsidijarne zaštite ženama za razliku od muškaraca, što je u suprotnosti sa iskustvima i standardima EU.

U zaključku se može reći da je u obe zemlje broj pozitivno rešenih odluka o azilu nesrazmerno mali u odnosu na broj podnetih zahteva. Rodne specifičnosti ili druge ranjivosti ne igraju nikakvu ulogu u davanju međunarodne zaštite izbeglicama. Postupak je dug i složen, i šalje podnosiocima zahteva u pravne lavirinte. U tom smislu, neophodno je analizirati opravdanost razloga koji dovode do ove disproporcije i pronaći odgovarajuća rešenja. Takođe je neophodno dodatno senzibilizirati službenike zadužene za obradu zahteva za azil, i učiniti rodnu statistiku dostupnom za javnost.

¹⁰⁹ REACH, Evropska migraciona kriza Brza procena: Azil u Srbiji, 2016.

SMEŠTAJ I SKLONIŠTE

„Ljudi dolaze ovde iscrpljeni, gladni i žedni i često imaju potrebu za hitnom medicinskom pomoći.” Riccardo Sansone ¹¹⁰

Kao što je primećeno u prethodnom naslovu, broj izbeglica kojima je odobren azil i koje bi mogle da započnu proces integracije i u BJR BJR Makedoniji i Srbiji je veoma mali. Ostali migranti i izbeglice koje su u postupku čekanja na rešavanje zahteva za azil smešteni su u prihvatne centre, a oni koji nisu prijavili ali su izrazili nameru da se prijave za azil, nalaze se u tranzitnim centrima. Izbeglice imaju, prema Zakonima o azilu u obe zemlje, pravo na humanitarnu zaštitu i pomoć. Ova pomoć obuhvata niz usluga i aktivnosti koje se nude u tranzitnim i prihvatnim centrima. Treba imati u vidu da više od polovine ljudi koji žive u prihvatnim i tranzitnim centrima u BJRBJR Makedoniji i Srbiji čine žene i deca.

U BJR Makedoniji migranti i izbeglice kojima nije dodeljena međunarodna zaštita smešteni su u tranzitne ili prihvatne centre. Uslovi u centrima su relativno dobri, kako je istaknuto od strane intervjuisanih lica koja su tamo smeštena, sa relativnom slobodom kretanja i dobrom infrastrukturom, međutim, oni ne nude dugoročno rešenje. Smeštaj onih kojima je odobrena zaštita, tj. koji su dobili azil, još uvek nije testiran u praksi, zbog veoma malog broja lica sa regulisanim pravnim statusom, svega dva u trenutku istraživanja. U skladu sa odredbama Zakona o azilu i privremenoj zaštiti¹¹¹ odgovornost za smeštaj lica sa priznatim azilom u BJBJR Makedoniji snose jedinice lokalne samouprave i Vlada BJR Makedonije. Shodno tome, pravo na smeštaj i prehranu u Prihvatnom centru ili drugo mestu za smeštaj koje određuje Ministarstvo rada i socijalne politike, garantovano je ako podnosilac zahteva izrazi potrebu za tim. Što se tiče smeštaja lica sa priznatim statusom izbeglice, zakon predviđa da se, u skladu sa načelom lokalnog učešća,¹¹² izbeglici obezbedi smeštaj putem pružanja odgovarajućeg stana za korišćenje ili finansijske pomoći za smeštajne objekte kako bi se obezbedila sredstva za njegov/njen život, ali ne duže od dve godine

¹¹⁰ Oxfam-ov humanitarni koordinator u Srbiji.

¹¹¹ Član 11 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti Republike BJR Makedonije.

¹¹² Princip lokalnog učešća podrazumeva obavezu jedinica lokalne samouprave da prihvate odgovornost za smeštaj priznatih izbeglica i lica pod supsidijarnom zaštitom u skladu sa ekonomskim razvojem i brojem stanovnika u jedinicama lokalne samouprave, o kojima odlučuje Vlada Republike BJR Makedonije (u daljem tekstu: Vlada), član 11. Zakona o azilu i privremenoj zaštiti.

od dana dostavljanja rešenja o izbegličkom statusu. Organ zadužen za propisivanje kriterijuma i način korišćenja stana, tj. smeštajnih objekata je Ministarstvo rada i socijalne politike. Ako priznata izbeglica odbije dati prostor za smeštaj u opštini, ona gubi pravo na smeštaj i može se naseliti u drugoj opštini po sopstvenom izboru i o svom trošku. Ministarstvo rada i socijalne politike podržava privremena i dugoročna rešenja stambenog zbrinjavanja lica sa priznatim pravom na azil koja su formalno zatražila registraciju za lokalnu integraciju u BJR Makedoniji. U odsustvu Zakona o socijalnom stanovanju, politički dokument za dugoročna i trajna stambena rešenja usvojen od strane Ministarstva rada i socijalne politike nudi tri moguća rešenja za implementaciju - izgradnju stambenih jedinica (na državnom zemljištu); obnovu postojećih objekata (u državnom vlasništvu); i renoviranje kuća u vlasništvu izbeglica. Kao pravovremena rešenja, putem centara za socijalni rad, u skladu sa Programom za integraciju lica kojima je odobreno pravo na azil u BJR Makedoniji,¹¹³ Ministarstvo rada i socijalne politike pruža mesečnu finansijsku pomoć za pokrivanje troškova iznajmljivanja i komunalnih usluga za izbeglice koje žive u privatnom smeštaju. Kao dugoročno rešenje, Centar za integraciju, kao deo plana za integraciju porodice, ocenjuje sposobnost izbeglica da učestvuju u programima renoviranja smeštaja u njihovom vlasništvu i procenjuje da li ispunjavaju opšte uslove za učešće u socijalnom stanovanju. BJR Makedonija je već 2013. godine izgradila stambene jedinice za migrante i izbeglice i počela je to implementirati u praksi, tako da se pretpostavlja da će u budućnosti te dobre prakse biti samo nadograđene.¹¹⁴ U stvarnosti, dva lica koja su dobila azil iz migracionog talasa i koja su ostala u BJR Makedoniji koriste privatno finansirani smeštaj. Maloletnici bez pratnje tokom masovnog priliva upućeni su u Gradski centar za socijalna pitanja grada Skoplja, gde je imenovan specijalni staratelj. Gotovo uvek je pokrenut postupak priznavanja prava na azil za maloletnike bez pratnje, tj. njihovi staratelji su u njihovo ime podneli zahtev za priznavanje prava na azil. Maloletnici bez pratnje bili su smešteni u sigurnu kuću za ugrožene kategorije tražilaca azila, koja ima ograničen smeštajni kapacitet i nije

¹¹³ Program za integraciju lica kojima je odobreno pravo na azil u BJR Makedoniji za 2012. godinu, Službeni glasnik br. 24/2012.

¹¹⁴ Pored toga, MRSP je na svom zemljištu u Vizbegovu i u saradnji sa UNHCR-om izgradio prvu zgradu sa 20 stanova namenjenih isključivo za smeštaj izbegličkih porodica koje su odlučile da ostanu u BJR Makedoniji. Ovih 20 porodica, sedam porodica sa samohranom majkom i 13 porodica sa više dece, korisnici socijalne zaštite ušle su u svoje nove stanove 2013. godine. Porodice su odabrane putem otvorenog i javnog poziva gde je ugroženost bila dominantna prednost u izbornom procesu. Ove informacije su dostavljene od strane Ministarstva rada i socijalne politike 06. jula 2017. godine.

specijalizovana za maloletnike bez pratnje, a takođe su tu smeštene ugrožene porodice, samohrane majke i žrtve trgovine ljudima, što je suprotno međunarodnim standardima.¹¹⁵ Dvoje dece dobilo je pravni status u zemlji nakon migracionog talasa 2015/2016. godine:

„Nakon što je rat započeo u Siriji, puno sam patio. Moja kuća je bombardovana i moj otac je povređen. Mnogi njihovi prijatelji poginuli su u napadima. Došao sam sa sestrom u Makedoniju, a marta 2016. godine ruta je zatvorena. Nakon što smo malo odseli, odlučili smo da je najbolje tražiti azil u Makedoniji.

Za mene je postavljen zakonski staratelj, pošto moji roditelji nisu sa mnom. U početku smo se smestili u tranzitni centar Tabanovce, a zatim u Centar za tražioce azila u Vizbegovu. Ponudili su mi da idem u sigurnu kuću, ali sam želeo da budem sa sestrom. Sada živimo u privatnom stanu sa privatnim sponzorstvom. Idem u privatnu školu i konačno imam priliku da završim školovanje...” – E.E.

Međutim, njihov smeštaj sponzorišu i privatna lica, a njihovo obrazovanje se privatno sponzorise u privatnoj školi na engleskom jeziku u BJR Makedoniji.

U Srbiji trenutno postoji dovoljan kapacitet za smeštaj izbeglica i migranata, ali je pitanje koliko su uslovi smeštaja adekvatni. Prilikom posete centrima i u intervjuima sa izbeglicama, migrantima i profesionalcima, utvrđeno je da trenutni stambeni uslovi ne zadovoljavaju sve osnovne životne potrebe, kao što su bezbednost, privatnost, poštovanje, itd. Sve ovo jasno pokazuje da uslovi života u centrima nisu potpuno adekvatni i potrebna su nova, alternativna, deinstitutionalna rešenja koja bi smanjila osećaj izolovanosti, nesigurnosti i obezbedila jednak položaj u društvu sa izbeglicama i migrantima. Pored toga, treba naglasiti da smeštaj izbeglica nije isključivo zasnovan na centrima, već da postoje i druga rešenja koja uključuju korišćenje resursa i resursa drugih aktera u sistemu podrške, kao što su: Materinski dom, u okviru Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine koji omogućava smeštaj samohranim majkama sa detetom do jedne godine i trudnicama;

¹¹⁵ Više o ovom pitanju u izveštaju Programa o uticaju zatvaranja granica na izbeglice i migrante u Srbiji i BJR Makedoniji, sa posebnim fokusom na žene i decu, septembar 2016. „Zatvorene granice”, OHFAM, Makedonsko Udruženje mladih pravnika i Beogradski centar za ljudska prava, dostupan na: http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/Closed_Borders_MAK_low.pdf, (pristupljeno 29. jula 2017. godine).

- Finansijska podrška Komesarijata za izbeglice i migracije, kao i UNHCR-a za one koji su dobili azil i koja omogućava nezavisno stanovanje, izvan centara;

Sigurne kuće za žrtve rodno zasnovanog nasilja koje su uključene u sistem zaštite: u Zrenjaninu, sigurna kuća koju vodi NVO Atina, itd.

Stanovanje i smeštaj ljudi koji su započeli proces integracije u Srbiji ne postoji, iako zakon propisuje da će se smeštaj obezbediti tražiocima i onima koji su dobili azil. Prema tome, zakon kaže da će se obezbediti novčana naknada kako bi lica mogla da finansiraju sopstveni smeštaj. Na primer, trenutno postoje dve osobe koje još uvek žive u centru za azil u Srbiji iako su regulisale pravni status. Ostatak ljudi sa pravnim statusom finansira se u pogledu smeštaja i boravi u privatnim stanovima.

Što se tiče smeštaja dece izbeglica, trenutno se koriste sledeći kapaciteti sistema socijalne zaštite: Zavod za vaspitanje dece i omladine „Vasa Stajić” u Beogradu, Centar za porodični smeštaj i usvojenje u Nišu, Dom za decu ometenu u razvoju „Kolevka” u Subotici, itd. Međutim, prema mišljenju stručnjaka koji su učestvovali u istraživanju, postojeća institucionalna rešenja sistema socijalne zaštite nisu dovoljna niti adekvatna. Oni su naveli da ovakvi smeštaji često doprinose sekundarnoj traumatizaciji izbegličke dece, pošto oni ostaju na istom mestu sa decom koja su preživela nasilje u porodici, trgovinu ljudima ili imaju poremećaje ponašanja. Dodatna otežavajuća okolnost je činjenica da u ovim institucijama ne postoji služba za prevođenje/kulturnu medijaciju koja bi omogućila integraciju dece na istom području. Međutim, mora se pomenutida je nedavno postignut i određeni napredak u pogledu smeštaja dece. Naime, organizacija *Save the Children* je obučila 50 hraniteljskih porodica kako bi primile decu izbeglice. U tom kontekstu, opština Šid je primer dobre prakse, jer je samo sa 3 obučene porodice do sredine avgusta 2017. godine uspjela da pruži hraniteljstvo za 19-oro dece bez pratnje i dece koja su životno ugrožena ili su preživela nasilje u porodici.

Međutim, uprkos ovoj vidljivoj dobroj praksi, utvrđeno je da se u većini slučajeva deca ne mogu uključiti u postojeća rešenja sistema socijalne zaštite (hraniteljstvo, institut, itd.), tako da su smeštena u centrima za izbeglice i migrante, što nije adekvatno za njihov rast i razvoj (sa nepoznatim odraslim osobama, bez stalnog i sveobuhvatnog nadzora, izloženi nasilju i drugim socijalnim problemima).

Da bi se moglo govoriti o uspešnom uključivanju izbeglica/migranata u obe zemlje, neophodno je osigurati da su primarne potrebe ispunjene, a

STUDIJA SLUČAJA 2 - SRBIJA

A.A. Samir, poreklom iz Irana, 16-godišnji dečak našao se u Srbiji u trenutku kada su granice zatvorene. Njegova porodica je tada bila u Nemačkoj, a on je ostao u Srbiji jer je njegovo putovanje iz Irana započelo kasnije od njegovih roditelja. Putovao je sasvim sam, jer nikome nije verovao, a u Srbiji je bio smešten u hraniteljskoj porodici. NVO Atina, upućena je na ovaj slučaj. Odmah nakon toga je mobilni tim posetio hraniteljsku porodicu kako bi pružio sveobuhvatnu podršku koja bi omogućila socijalno uključenje dečaka u novo okruženje.

Porodični život doneo je dečaku mir i sigurnost koje on dugo nije osetio. Odvojen od porodice skoro godinu dana, zaboravio je toplinu kuće, ali ga je nova porodica podsetila na to. „Kada osećam miris kolača ili pite ujutru, setim se moje majke, nežnih ruku i nežnih reči ... dao bih sve da vidim ... u ovoj porodici osećam da imam nekoga kome je stalo do mene i ko me voli ... imam vas. Srećan sam, druga deca na putu nemaju ono što ja imam.” Dečak učestvuje svakodnevno u različitim aktivnostima kako bi se približio novoj sredini i zaboravio na teškoće koje je prošao - časovi se održavaju na engleskom jeziku, organizovani su izleti, pružena je psihološka podrška. On objašnjava koliko mu je ta podrška bila važna: „Da nema vas, nikada ne bih ostao ovde ... dobio sam novu porodicu, prijatelje, podršku i to me je motivisalo da ostanem. Nisam više sam posle dugo vremena.”

Samirov boravak u hraniteljskoj porodici uz podršku NVO Atina omogućio mu je oporavak od traume puta, sprečio rizik od neregularnog putovanja, spojio je porodicu na zakonit i brz način i pružio mogućnost za razvoj koji u drugim okolnostima ne bi bio moguć. Samo uz kontinuiranu i sveobuhvatnu podršku deci izbeglica oni će biti motivisani da ostanu i ne budu izloženi rizicima, što je slučaj sa Samirom.

to uključuje i alternativni smeštaj van centara, posebno u slučaju dece, u primajućoj zajednici sa uslugama koje su dostupne izvan prihvatnih, tranzitnih i centara za azil. Posebnu pažnju treba posvetiti deci, u njihovom najboljem interesu, i pronaći rešenja koja će im omogućiti da rastu i da se razvijaju.

MEDICINSKE USLUGE I SOCIJALNA POMOĆ

U BJR Makedoniji i u Srbiji, zdravstveni odgovor u tranzitnim i prihvatnim centrima uključivao je 24-časovno prisustvo medicinskog osoblja Ministarstva zdravlja i osoblja Crvenog krsta, koji blisko sarađuju sa pre-

vodiocima kako bi pružili osnovni medicinski tretman i kontrolni zdravstveni tretman. Ambulantna vozila su dostupna na licu mesta kako bi prevozila ljude u obližnje bolnice.

U BJR Makedoniji medicinske usluge uključuju prvu pomoć i primarnu negu koju pruža Crveni krst, a kasnije, 2017. godine, i MOM; kao hitna klinika koja je na raspolaganju za pružanje prevoza 24 sata dnevno do lokalnih bolnica. Jačanje zdravstvenog sistema ostvareno je obezbeđivanjem medicinske opreme za bolnice u Devdeliji i Kumanovu. Na terenu su prisutni timovi za medicinsku i prvu pomoć, uključujući dve mobilne klinike za seksualno i reproduktivno zdravlje koje je UNFPA poklonio Ministarstvu zdravlja koje rade jednom nedeljno. Ministarstvo zdravlja preuzelo je punu odgovornost za njihovo rukovođenje.¹¹⁶ Svi ispitanici tokom obavljenih intervjua ocenili su da je medicinska pomoć u tranzitnim centrima zadovoljavajuća. Štaviše, migranti/izbeglice su izjavili da su uglavnom zbog ove usluge odlučili da ostanu duže u ovim centrima:

„Osećam se dobro u centru. Imam problema sa vidom i krvnim pritiskom, tako da često koristim medicinsku pomoć. Zaista je dobra!” – N. N. – tranzitni centar Vinjug, R. Makedonija

Što se tiče zdravstvene zaštite žena u prihvatnim i tranzitnim centrima u BJRMakedoniji, postojanje mobilne ginekološke klinike sa ženskim medicinskim osobljem kako bi se obezbedilo ugodno okruženje za žene kojima je potrebna pomoć ocenjeno je kao veoma korisno od strane ispitanika. U 2016. godini, 520 žena izbeglica je primilo medicinske usluge u okviru mobilnih ginekoloških klinika u tranzitnim centrima Tabanovce i Vinjug.¹¹⁷ Trudnice su odvedene u obližnje bolnice da se porode.¹¹⁸

U prihvatnom centru „Vizbegovo” zdravstvene usluge obezbeđuje sam centar, putem besplatnog podugovorenog medicinskog osoblja. Među-

¹¹⁶ Više informacija o ovom pitanju dostupno je u ispitivanju: „Zdravstveni aspekti migrantske i izbegličke krize u Republici BJR Makedoniji”, Silvana Oncheva i Margari-ta Spasenovska, Studiorum, dostupno na: http://studiorum.org.mk/evrodijalog/20/pdf/MKD/05-MAK_Oncheva_Spasenovska.pdf, (pristupljeno 27. jula 2017. godine).

¹¹⁷ Više od 100 zdravstvenih radnika, pružalaca usluga izvan ustanova iz organizacija civilnog društva i državnih institucija obučeno je za minimalni paket za seksualno i reproduktivno zdravlje i seksualno nasilje u vreme krize.

¹¹⁸ <http://www.alsat-m.tv/mk/216032/>

tim, ispitanici su naveli da je lekar dostupan samo jednom nedeljno, što predstavlja problemom. Ovo se naročito posmatra kao nedostatak od strane žena sa malom decom, pošto nemaju medicinsko osoblje pri ruci što stvara nesigurnost i povećava nivo anksioznosti u ovoj grupi ugroženih lica.

„Ne vidam često lekara, jednom sam uspeo da razgovaram sa lekarom, što je bilo vrlo kratko i površno ... a uskoro planiram da idem kod zubara.” - A.A prihvatni centar R. Makedonija

Što se tiče sekundarne i/ili tercijarne zdravstvene zaštite, ispitanici smatraju da nisu lako dostupne i da je potrebno mnogo vremena za upućivanje u bolnice.

U Srbiji primarna zdravstvena zaštita pruža se na zadovoljavajućem nivou kako su naveli državni službenici, ali prema intervjuisanim migrantima i izbeglicama, ako problemi prelaze osnovni nivo zdravstvene zaštite, postoje teškoće u pristupu zdravstvenim uslugama za izbeglice i migrante. Operacije nisu dostupne u Srbiji, tj. samo najhitniji slučajevi mogu se tretirati na višem nivou zdravstvene zaštite. Ispitanici nisu zadovoljni nivoom zdravstvene zaštite dostupnim u tranzitnim i prihvatnim centrima i smatraju da se njihove bolesti ne uzimaju ozbiljno što izaziva određeni nivo frustracije.

„4 puta sam bila kod lekara. Imam artritis i on me je lečio samo sa paracetamolom. Nisam mogla da se pomerim. Bol je nepodnošljiv. UNHCR mi je konačno pomogao da dobijem pravu terapiju” (žena iz Avganistana, 34 godine).

Što se tiče specifične zdravstvene zaštite žena, iako UNFPA obezbeđuje mobilne i ginekološke klinike za žene izbeglice i migrante u Šidu i Vranju, podaci pokazuju da je ovo i dalje nedovoljna praksa i da ginekološke usluge moraju biti dostupne za više izbegličkih žena. Planiranje trudnoće i metode kontracepcije nisu dostupne u većini tranzitnih i prihvatnih centara. U centru je trenutno 189 trudnica, dok je u poslednjem periodu bilo 19 porođaja. Zbog opšteg nedostatka ginekologa u lokalnim sredinama, nemoguće je uvek zaposliti ginekologa, pri tome ženskog. Imajući u vidu neugodnost žena da budu u prisustvu muškaraca, a kamoli ginekologa, čini se da ova praksa nije potpuno efektivna i sprečava žene da koriste

ove usluge. Zdravstveni zvaničnici izvestili su da mnoge žene ne žele da budu lečene od strane muških lekara ili na klinikama gde su bili prisutni i drugi muški pacijenti, tako da su tražili da se zaposli više žena lekara i prevodilaca kako bi podržali odziv, a gde je moguće i sobe u kojima bi se isključivo pregledale žene.

Psihosocijalna pomoć u BJR Makedoniji se kontinuirano nudi u tranzitnim centrima, kao i u prihvatnom centru, kako je istakla jedna žena u tranzitnom centru Vinojug.

„Dobila sam socijalnu, psihološku i medicinsku pomoć i osećala sam se sigurno i bezbedno u TC Vinojug ...”

Usluge koje su na raspolaganju identifikovanim i premeštenim osobama sa posebnim potrebama (usluge drugog reda); savetovanje; upućivanje na slučajeve nasilja ili psihosocijalnu prvu pomoć, sigurna mesta za spavanje i distribucija specifičnih paketa za žene i decu vrši se uglavnom kroz organizaciju civilnog društva La Strada u BJR Makedoniji i nedostaje im sistematski odgovor. Osobe sa teškoćama u kretanju ili drugim specifičnim potrebama usmerene su uz pratnju na granicu Srbije do zatvaranja rute u saradnji sa Danskim savetom za izbeglice, MOM-om i kada je kriza bila na vrhuncu od strane Lekara bez granica. Izbeglice i migranti u centrima imaju priliku da koriste određene sigurne prostore kako bi učestvovali u terapijama umetnošću, žene koje su intervjuisane posebno su bile zadovoljne sa dostupnošću ovih usluga, jer kako je navedeno, *„sigurni prostori dalje od muškaraca i dece su prilika za opuštanje i privatnost.”*

U Srbiji u smislu mentalnog zdravlja pružene su ograničene usluge psihosocijalne podrške ženama kroz prostore prilagođene za decu i centre za majku i bebu. PIN istraživanje pokazuje da je 89% ljudi koji su trenutno nastanjeni u Srbiji psihološki veoma ranjivo, dok je 2/3 izbeglica razvilo neku simptomatologiju kao odgovor na izuzetno teška iskustva. Procenjuje se da oko 80% njih ima potrebu za psihološkom intervencijom. Svaka druga osoba oseća tugu, prazninu, ima problema sa spavanjem. U proseku, svaka druga osoba ima 13 traumatskih iskustava.¹¹⁹

¹¹⁹ Ljudi kojima je potrebna pomoć istraživanje 2015., pronađeno na: <https://www.clovekvtisni.cz/en/what-we-do/humanitarian-aid-and-development/emergency-preparedness-response/people-in-need-in-macedonia-and-serbia-supports-organisations-offering-refugees-material-psychosocial-and-legal-assistance-2448gp>

Zaposleni u centrima za azil navode da veliki broj ljudi nema radne navike, kasni i ne vodi računa o higijenskim uslovima. Jedno od objašnjenja takve situacije jeste to što boluju od PTSP-a ili depresije. U intervjuu sa ženama izbeglicama koje su preživele višestruko nasilje, istaknuto je da je pomoć psihoterapeuta od najveće važnosti za prevazilaženje ili ublažavanje njihovih traumatskih iskustava. Međutim, državno sponzorisani i organizovani programi psihološke podrške za izbeglice i migrante su sporadični, bez jasnih kriterijuma i različiti od jednog pružaoca usluga do drugog. Ne postoji procena potreba na nivou sistema. Predstavnici OCD-a naveli su da organizacije koje se bave psihosocijalnim uslugama često nemaju pristup centrima.

Nadalje, u Srbiji osobe sa posebnim zdravstvenim potrebama uglavnom se mogu smestiti u bolnice ili druge zdravstvene objekte. Međutim, primjećeno je da je identifikacija drugih grupa izuzetno ugroženih pojedina, kao što su maloletnici bez pratnje, žrtve mučenja i drugog okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, seksualnog nasilja i rodno zasnovanog nasilja ili trgovine ljudima prilično rudimentarna i, čak i kada su takvi slučajevi identifikovani, vlasti ne usvajaju poseban pristup potrebama ovih lica u pogledu medicinske pomoći.

Socijalnu pomoć u Srbiji primaju lica sa priznatim pravnim statusom i ona je utvrđena Pravilnikom o socijalnoj pomoći za lica koja traže azil ili lica kojima je priznato pravo azila.¹²⁰ Pomoć se pruža u obliku mesečne pomoći u gotovini i koristi se od strane lica koja traže azil i lica kojima je priznato pravo azila ako nisu prethodno bila smeštena u Centru za azil i ako to lice i članovi porodice nemaju prihoda ili je prihod ispod osnovnog minimuma. Nadležni centar za socijalni rad (centar u opštini u kojoj živi lice) odlučuje o zahtevu za mesečnom finansijskom pomoći, a uz zahtev lica treba priložiti i ličnu kartu i dokaze koji mogu uticati na ostvarivanje prava. Ovo je sprovedeno u nekoliko opština i gradova kao što su Vranje i Vračar sa delimičnim uspehom. Međutim, nejasno je koliko lica koja su primila zaštitu koristi ovo pravo i koliko dugo. Generalno, nedostaje pristup informacijama o socijalnoj pomoći među izbegličkim i migracionim stanovništvom, i to posebno za žene. U BJR Makedoniji intervjuisana lica sa priznatim pravnim statusom nisu korisnici socijalne pomoći. Nije bilo jasno koliko je izbeglica koristilo ovu pomoć pre sprovođenja ovog istraživanja, međutim identifikovano je da je pristup informacijama koje se odnose na usluge socijalne zaštite neadekvatan, isto kao i u Srbiji.

¹²⁰ Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže azil, „Službeni glasnik Republike Srbije”, 44/2008.

HRANA I DRUGI OSNOVNI USLOVI ZA ŽIVOT U CENTRIMA

Hranu (tope obroke, hranu za bebe, tople napitke) i neprehrambene proizvode u 2015/2016. godini, kao što su ćebad, vreće za spavanje, zimska odeća, setovi posuda, cipele, donje rublje, plastični pribor za jelo, obezbedile su razne humanitarne organizacije u Srbiji i BJR Makedoniji. U BJR Makedoniji su neprehrambeni proizvodi redovno distribuirani.

U Srbiji neke organizacije poput Crvenog krsta Srbije imaju prioritet u pogledu neprehrambenih proizvoda i distribucije hrane za ugrožene grupe prema kriterijumima ugroženosti pa se šalju van mesta distribucije kako bi se informisale zajednice o tome ko se kvalifikuje kako bi se smanjio rizik od napetosti ili nesigurnost između grupa.¹²¹

U BJR Makedoniji uprkos činjenici da hrana redovno pristizhe, većina ispitanika se požalila na njenu hranljivu vrednost. Hrana za tražioce azila smeštene u prihvatnom centru Vizbegovo svakodnevno obezbeđuje Centar, ali jednom dnevno, ostavljajući one koji tamo borave praktično neuhranjene. Pored toga, svi ispitanici su se žalili na učestalost i kvalitet pružene hrane, iako Jezuitska služba za pomoć izbeglicama (JRS) svakodnevno dopunjuje adekvatnu hranu.

Odeća i neprehrambeni proizvodi dostupni su u prihvatnom centru Vizbegovo na neregularnoj osnovi i obično kroz veze sa humanitarnim OCD-ima. Međutim, korisnici ovog centra nemaju redovan pristup dovoljnim i adekvatnim proizvodima za ličnu higijenu, kako je rečeno od strane nekih ispitanika. Lična higijena je izazov u centru. Ovo je posebno izazovno za žene i žene sa decom. Ovo je poboljšano naporima od strane OCD-a, ali nedostaje institucionalni i sistematski odgovor.

„Ako bih tražio da se nešto poboljša, to bi bila hrana. Nije dovoljna i iskreno nije tako dobra. JRS nam daje još nešto dodatno, ali znate ... Nije uvek dovoljno. Moramo sami da se snalazimo...” - I.I

Pored toga, mora se naglasiti da je većina usluga i zaštitnih aktivnosti pruženih u prihvatnom centru Vizbegovo zasnovano projektno i sprovedeno od strane nevladinih organizacija, kroz finansiranje od strane

¹²¹ UN Women Izveštaj rodna procena izbegličke i migracione krize u Srbiji i BJR Makedoniji, 2016.

međunarodnih organizacija, te stoga one nisu sistemske, sistematske i održive. Da bi se osigurao kvalitet i regularnost usluga, neophodno je razviti standardne operativne procedure za uslove prihvata (najviše ciljajući materijalne uslove prihvata), na operativnom nivou, koje mogu koristiti organi za prihvata kako bi pružili podršku planiranju/vođenju prihvatnih objekata ili podršku za obuku osoblja.¹²²

U Srbiji za vreme istraživanja uslovi su bili nešto drugačiji od onih u BJR Makedoniji, u odnosu na broj ljudi koji su bili smešteni u centrima u zemlji. Naime, Srbija je u to vreme imala daleko veći broj migranata i izbeglica, što je očigledno stavilo pritisak na prihvatne i tranzitne centre u vezi sa uslovima boravka. Prema informacijama prikupljenim putem intervjua i posmatranja, uslovi u centrima za azil u Srbiji se razlikuju od jednog do drugog, pri čemu su oni u centrima u Banji Koviljači i Bogovađi najprihvatljiviji. Međutim, u ovom trenutku svi centri za azil su prenatrpani, sa nedostatkom privatnosti i lošim higijenskim uslovima.

Prihvatni centar Adaševci vodi Komesarijat za izbeglice i migracije, i on osigurava tri dnevna obroka i pristup 24-časovnoj zdravstvenoj zaštiti za svoje korisnike. Deca čine oko polovine korisnika centra; mnogi od njih su maloletnici bez pratnje. Prihvatni centar Krnjača trenutno ima kapacitet za smeštaj 350 lica. Iako se pojedine žene i porodice smeštaju odvojeno u donekle boljim uslovima, u celini stanje je veoma loše, bez odgovarajućih rekreativnih sadržaja, kuhinje, odgovarajućih kupatila i toaleta. Objekti u Krnjači su ocenjeni kao neadekvatni za dugoročni boravak.

OBRAZOVANJE, KURSEVI JEZIKA I PRAVNA POMOĆ

U u prihvatnim centrima u BJR Makedoniji obrazovne aktivnosti pružaju se preko Open Gate La Strada i SOS Dečije selo. Pored toga, pravna pomoć, savetovanje i informacije se pružaju svakodnevnom prisustvom advokata iz Makedonskog Udruženja mladih pravnika. Open Gate La Strada je odgovorna za pružanje psihološke i socijalne zaštite i obezbeđuje nastavno osoblje za odobreni obrazovni program (koji uključuje arapski jezik, matematiku, engleski jezik i životne veštine). Jezuitska služba

¹²² Pregled prihvatnih standarda dostupan u EASO SOP-u o Uslovima prihvata, dostupno na: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf> (pristupljeno 05. septembra 2017. godine).

za pomoć izbeglicama obezbeđuje nadgledanje prisustva dece u prostoru prilagođenim deci tokom vremena kada roditelji učestvuju u drugim aktivnostima.

Što se tiče obrazovanja dece, kursevi se pružaju u tranzitnim centrima, ali deca migranti i izbeglice ne pohađaju formalnu školu. Međutim, naglašeno je da od decembra 2016. godine postoje naponi UNICEF-a i MRSP-a da se to započne kao korak pre integracije. U okviru pilot projekta sva deca školskog uzrasta iz centra u Đevdeliji imala su priliku da pohađaju redovnu nastavu sa svojim makedonskim vršnjacima u lokalnim osnovnim školama. U BJR Makedoniji su intervjuisani migranti/izbeglice izrazili zadovoljstvo organizovanjem besplatnih časova jezika, kao što su časovi iz makedonskog, nemačkog i engleskog jezika. Ovo potvrđuju nevladine organizacije na terenu: „jezik je veoma popularan među migrantima i izbeglicama.” Organizacija obrazovanja dece izbeglica i migranata u periodu pre integracije bila je testirana u praksi i pokazala da država nema poseban program koji odgovara obrazovanju dece izbeglica i migranata. Stoga, u nastojanju da se to izmeni, UNICEF je u saradnji sa Ministarstvom za rad i socijalnu politiku i Ministarstvom prosvete i nauke, prilagodio nacionalni nastavni program za predškolsko obrazovanje dece koja pripadaju toj grupi za sledeće školske predmete: matematiku, prirodne nauke, građansko društvo, informatičke tehnologije i jezike (nemački, engleski i makedonski). Na kraju 2016. godine, u decembru, 16 dece školskog uzrasta iz tranzitnog centra Vinojug po prvi put je pohađalo nastavu zajedno sa vršnjacima u osnovnoj školi „Vlado Kantardžiev.” Za nastavu na engleskom i nemačkom jeziku angažovani su nastavnici iz lokalnih škola iz Skoplja, dok su prevodioci uz pomoć udžbenika koji se koriste u Siriji i koje izdaje Ministarstvo prosvete u Siriji, držali nastavu na arapskom jeziku što je obezbeđeno od strane organizacija na terenu. Međutim, ove aktivnosti su prestale da postoje pošto ima svega nekoliko dece migranata i izbeglica u centrima u ovom trenutku.

Iako časovi makedonskog jezika koji se pružaju migrantima i izbeglicama predstavljaju polaznu tačku za eventualnu integraciju, nedostaje motivacija za učenjem zbog želje većine ispitanika da nastavi put ka Zapadnoj Evropi. Pravnu pomoć pružilo je Makedonsko udruženje mladih pravnika, uglavnom fokusirano na pravno savetovanje i pomoć u vezi sa nacionalnim postupkom za azil i spajanje porodice, opštim pravnim informacijama, upućivanjem i slično, putem svakodnevnog prisustva u centrima. Ispitanici su istakli da su zadovoljni pružanjem pomoći od strane pravnika.

„Veoma sam zadovoljan svojom pravnicom. Uvek mi daje informacije. Rekao sam joj da ne želim da ostanem ovde, ali rekla je da moram znati sve u slučaju da se predomislim. Znam da neću, moj ujak je u Engleskoj, ali ipak to je bila vrlo korisna informacija i napor s njene strane.“ - F.F

Organizacija je ponudila izbor za žene migrante i izbeglice da biraju advokate čime se proširuju pravne opcije za ovu grupu žena. Do sada nijedna korisnica usluga nije prijavila niti krivično gonila slučajeve PN-a ili seksualnog uznemiravanja ili napada.

U Srbiji OCD-i koje rade u tom području nude kurseve jezika za ljude koji čekaju na svoj pravni status. Država ne obezbeđuje kurseve za ljude koji su u postupku azila niti su oni sistematski organizovani. Međutim, obrazovanje dece u prihvatnim centrima transformisalo se u sistematski odgovor, za razliku od Makedonije. Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja usvojilo je Stručni priručnik u cilju uključivanja dece izbeglica i migranata u obrazovni sistem. Prošlogodišnji pilot projekat obuhvatao je 21 dete iz Centra za azil u Krnjači (Beograd) kojkoje se upisalo u osnovnu školu „Branko Pešić” dok su 4 devojke upisane u Poljoprivrednu školu u Beogradu. U septembru 2017. godine u osnovne škole upisano je skoro 645 izbeglica na teritoriji 17 opština i gradova, gde se nalaze centri za prihvatanje, tranzit i azil. U cilju boljeg uključivanja dece u obrazovni sistem, OCD-i i međunarodne organizacije obezbeđuju prevoz dece, učenje srpskog jezika, školski pribor i materijale. Međutim, utisak je da je uključivanje migrantske i izbegličke dece u školski sistem haotičan i da se ne može nazvati inkluzijom, jer škole ne izvode nastavu koja je prilagođena potrebama dece. To zahteva da se ceo sistem prilagodi onima koji pohađaju časove. U praksi, deca migranti i izbeglice upisuju se u škole i pohađaju časove, iako ne razumeju jezik. Nedovoljan je broj prevodilaca i dešava se da veliki broj dece nema ovu vrstu podrške. Predstavници OCD-a naveli su da im nedostaje prevodjenje za paštu jezik. Uprkos činjenici da su nastavnici prošli seminare o implementaciji Stručne nastave, održavanje nastave i funkcionalnost vremena zavisi od njihove dobre volje i osetljivosti na rad sa migrantskom populacijom. I ne samo to, ponekad je vrlo teško organizovati vreme kako bi se odgovorilo na potrebe ove dece, jer je često slučaj da časove posećuje veliki broj učenika što onemogućava izvođenje nastave na adekvatan način.

Učesnici fokus grupa rekli su da je primećeno da više dečaka pohađa obrazovne aktivnosti od devojčica. U kampovima gde postoje IT uglo-

vi sa računarima, dečaci ih koriste češće od devojčica. Objašnjenje za ovo se može tražiti u tradicionalnim patrijarhalnim obrascima i rodnim ulogama, na osnovu kojih žene treba da ispunjavaju samo ulogu majki. S obzirom na to, neophodno je pratiti trendove prisutnosti u školama za devojčice i dečake, te ohrabriti devojčice da ne odustaju od školovanja. Posebno je važno podići svest roditelja kada je u pitanju jednaka mogućnost obrazovanja devojčica i dečaka. U pogledu priznavanja inostranih diploma onih koji su dobili azil u Srbiji, kao i onih koji su dobili azil u BJR Makedoniji, primećeno je da u ovom procesu ima puno prepreka. Tako su istakli pravni zastupnici jednog od lica sa pravnim statusom u Srbiji.

„Pokušali smo da nostrifikujemo njegovu diplomu, ali Komesarijat nije želeo da plati naknadu, jer je bila preskupa. Postavili su vrlo čudan zahtev da dokažemo da će njegova diploma biti nostrifikovana ako plate naknadu. Potpuno je nemoguće to predvideti ...”

Ovo pokazuje da u Srbiji trenutno nema olakšanih procedura u pogledu priznavanja diploma, što je važno pitanje imajući u vidu da te izbeglice često nisu u mogućnosti da podnesu traženu dokumentaciju zbog situacija u zemljama porekla. Takođe, u pogledu finansijske podrške, ako lice nema dovoljno novca za plaćanje naknada potrebnih za postupke nostrifikacije, trenutno nema podrške od državnih institucija, već izbeglice moraju same snositi troškove ako žele da nostrifikuju diplomu.¹²³ Ako iz opravdanih razloga nisu u mogućnosti da podnesu potrebnu dokumentaciju, ne postoji nikakav drugi postupak u vezi sa utvrđivanjem nivoa obrazovanja koji odgovara nivoima obrazovanja u Srbiji.

¹²³ SRBIJA OD ZEMLJE TRANZITA DO ZEMLJE DESTINACIJE IZAZOVI I PRAKSA ODABRANIH DRŽAVA U PROCESU INTEGRACIJE IZBEGLICA, Beogradski centar za ljudska prava, 2016.

ZAPOŠLJAVANJE IZBEGLICA TOKOM REGULISANJA PRAVNOG STATUSA

U Srbiji lica koja ulaze u postupak azila nemaju *ipso facto* pravo na pristup tržištu rada. Međutim, tražioci azila o čijem se zahtevu za azil nije odlučilo bez njihove krivice u roku od 9 meseci od podnošenja zahteva, imaju pravo na izdavanje radne dozvole koja važi 6 meseci sa mogućnošću produženja sve dok su u postupku azila.¹²⁴ Makedonski zakon ima sličnu formulaciju, pod uslovom da podnosilac zahteva za azil može raditi samo u prihvatnom centru pre nego što prođe jedna godina od prijave, a ako se zahtev ne reši u roku od jedne godine, lice ima pravo pristupa otvorenom tržištu rada u zemlji.¹²⁵

Zapošljavanje izbeglica sa priznatim statusom je teško u Srbiji. Iako je Nacionalna strategija za zapošljavanje predvidela stvaranje i implementaciju mreže migracionog centra za usluge u Nacionalnoj službi za zapošljavanje koji je zadužen za informisanje, savetovanje i pružanje uputstva migrantima i izbeglicama, takve usluge i dalje ne funkcionišu u Srbiji. Lica koja su dobila pravni status u Srbiji obično rade za međunarodne organizacije kao što je Crveni krst i nisu dospela na otvoreno tržište.

Što se tiče zapošljavanja u BJR Makedoniji, prema podacima Centra za izbeglice i integraciju stranaca, koji pomaže izbeglicama za proceduralna pitanja, nijedno lice od lica sa priznatom međunarodnom zaštitom, od masivnog priliva 2015/2016. godine nije iskoristilo ovu mogućnost.¹²⁶ Mali broj ih je bio u mogućnosti da radi za Crveni krst, ali taj angažman nije bio na osnovu zaposlenja. Ukoliko se radni odnos okonča ne njihovom krivicom, ova lica se mogu evidentirati u registru nezaposlenih Zavoda za zapošljavanje, ali veliki je izazov što oni nisu uključeni u stalne nacionalne programe zapošljavanja. Jedna od ključnih poluga za uključivanje na tržište rada je brzo prepoznavanje formalnih i neformalnih kvalifikacija, poznavanje makedonskog jezika, kao i dalje usavršavanje kako bi izbeglice mogle brzo da nađu posao koji odgovara njihovim postojećim kvalifikacijama i nivoima veština. Sledeći slučaj ukazuje na dobru praksu pružanja poslova ljudima koji dobiju status u zemlji, ali pokazuje da ne

¹²⁴ Član 13. Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 128/2014.

¹²⁵ Član 48. Zakon o azilu i supsidijarnoj zaštiti Službeni glasnik R. BJR Makedonije br. 27, 12.04.2013.

¹²⁶ U proteklih pet godina izdato je ukupno 160 radnih dozvola, ali taj broj uključuje samo izbeglice/lica pod supsidijarnom zaštitom iz kosovske izbegličke krize.

postoji sistematski odgovor na integraciju u pogledu obrazovnih programa, stipendija i uspostavljanja obaveznih časova na makedonskom jeziku.

STUDIJA SLUČAJA 3 - Makedonija

R.R je devojka iz Alepa, Sirija. Dok je živela u Siriji, studirala je na univerzitetu i živela sa svojim roditeljima i braćom. Ona i njena porodica su imali normalan srećan život u Siriji. Međutim, nakon što je rat započeo, mnogo je propatila. Njena kuća je bombardovana i njen otac je povređen. Kako se seća, ne može zaboraviti sliku mrtve devojčice koja je praktično beba koja je bila njena komšinica. U to vreme njena oba starija brata napustila su Siriju, a tada njeni roditelji nisu imali druge opcije, nego da idu sa njom i njenim mlađim bratom, koji je još uvek dete. Čuvala je i sebe i svog brata. Otišli su iz Sirije u Tursku gde su sreli jednog starijeg brata dok je ruta bila još otvorena. Zatim su zajedno došli u Makedoniju, a u martu 2016. godine zatvaranjem rute Zapadnog Balkana našli su se u tranzitnom centru Tabanovce.

Nakon što su nekoliko meseci boravili u Tabanovcu, odlučili su da je najbolje da traže azil u Makedoniji i dobiju pravni status i mogućnost da započnu normalan život ovde. Čim su odlučili da traže azil, prebačeni su u Prihvatni centar za tražioce azila u Vizbegovu. Sada je smeštena u privatnom stanu. R.R se oseća sigurno ovde u Makedoniji. Sada, kako ona kaže, ima dodatnu zaštitu, ali minut kasnije podseća se na smrtnu slučajevu kojima je svedočila. Zadovoljna sam radom mog pravnog zastupnika i razgovarala sam sa socijalnim radnicima, a ja ću uskoro dobiti posao. Svi me dobro tretiraju.

Radila je dobrovoljno u Crvenom krstu u početku, ali je u junu dobila supsidijarnu zaštitu, a Odeljenje za integraciju joj je ponudilo posao prevodioca.

„Uskoro ću početi da radim za Ministarstvo rada i socijalnu politiku. Uzbudena sam ... Najvažnije je da nas podržite u obrazovnom delu ako želimo nastaviti sa školom i pružite nam finansijsku podršku.”

U Makedoniji ima aktivan društveni život i vrlo brzo se prilagodila kulturi. Ona zna malo reči na makedonskom jeziku, ali nikada nije pohađala zvanične časove, iako postoje neki kursevi, međutim, kada dobije posao, smatra da će morati da nauči jezik.

Kao što je navedeno u Rezoluciji o migracionoj politici BJR Makedonije, u uslovima visoke nezaposlenosti, zemlja treba da sprovede fleksibilnu i tržišno orijentisanu politiku prijema stranih radnika prema dugoročnim ciljevima politike zapošljavanja u budućnosti. Stoga je neophodno dizajnirati odgovarajuće politike i procedure za prijem visokoobrazovanih i

imigranata sa finansijskim kapitalom, različite vrste privremenog fleksibilnog zapošljavanja, itd.

U obe zemlje jezička barijera predstavlja problem za sve one koji ne govore lokalne jezike, tako da se rad u međunarodnim organizacijama javlja kao jedina razumna opcija koja nije u skladu sa procesom integracije. Slično tome, programi profesionalnog razvoja ili sticanja praktičnog radnog iskustva, zahtevaju od učesnika solidno znanje lokalnih jezika. Osim toga, još jedan problem je što su intervjuisane izbeglice ukazale na činjenicu da se radna dozvola mora platiti. Štaviše, kao što je već rečeno, diplome stečene u zemlji porekla nisu priznate ili se ne mogu priznati u zemlji prebivališta, a izbeglice ulaze na tržište kao nekvalifikovana radna snaga.

Izbeglice koje trenutno čekaju rešavanje svog pravnog statusa obično dobijaju ugovore o pružanju usluga za svoj rad u međunarodnim organizacijama. Poslovi u IT sektoru ili varilački poslovi se razmatraju i za izbeglice i migrante u Srbiji. Zapošljavanje zavisi od slučaja do slučaja i nema podsticaja u pogledu društveno odgovornog zapošljavanja, niti postoji program koji nudi jednake mogućnosti za zapošljavanje žena. U stvari, uglavnom muškarci traže posao. Kultura i tradicija u zemljama Bliskog Istoka, kao i u drugim zemljama iz kojih potiču migranti i izbeglice, nameću muškarcima kulturnu obavezu da zarade za život. Prema tome, muškarci se doživljavaju kao hranioци porodice, a žene kao majke. U takvom sistemu, žene ne teže tome da postanu nezavisne i da uđu na tržište rada. Shodno tome, važno je ohrabriti žene i obezbediti im dodatnu obuku kako bi postale konkurentne na tržištu rada i nezavisnije, što je na duži rok potencijalno preventivni faktor RZN-a.

Može se zaključiti da, generalno gledano, Srbija, kako i BJR Makedonija nije uspostavila organizovan sistem podrške i uključivanja izbeglica u svoje društvene zajednice. Stoga je BJR Makedonija ubrzala ovaj proces unapređenjem zakonodavnih politika i strategija kako bi adekvatno odgovorila na predstojeće izazove integracije. Dobre prakse su identifikovane u obe zemlje. Međutim, sprovođenje zakona i politika je i dalje pod znakom pitanja u obe zemlje. Ovo se takođe odnosi na **ugrožene kategorije kao što su žene i deca, jer nisu predviđeni posebni zakonodavni podsticaji za njihovu integraciju u odgovarajuće društvo**. Možda su realnosti u obe zemlje upravo jedan od razloga zašto mnogi ljudi iz izbegličke i migrant-ske populacije ne vide BJR Makedoniju i Srbiju kao zemlje utočišta, već samo kao zemlje tranzita.

ZAŠTITA UGROŽENIH KATEGORIJA IZBEGLICA I MIGRANATA U TRANZITNIM I PRIHVATNIM CENTRIMA

„Prepoznajući da, dok žene i devojke mogu biti izložene određenim opasnostima, kao što je trgovina ljudima, na bilo kojoj lokaciji, različita priroda kampova i urbanih sredina može izložiti žene i devojke različitim zaštitnim rizicima i da u kampovima, na primer, njihova sloboda kretanja i sposobnost zarađivanja za život mogu biti ograničeniji i mogu biti izložene seksualnom i rodno zasnovanom nasilju (SRZN).“¹²⁷

Prema UNHCR-u, žene i devojke, posebno one koji putuju same, suočavaju se sa izuzetno velikim rizicima od određenih oblika nasilja, uključujući seksualno nasilje. Izražena je zabrinutost zbog nedostatka svesti vlasti i humanitarnih aktera o pojavi seksualno i rodno zasnovanog nasilja, koje pogađa ovu grupu izbeglica i migranata. Prijavljeni su slučajevi seksualnog nasilja koje su počinili stražari i druge izbeglice nad ženama i devojka u centrima za prihvatanje/transit izbeglica.¹²⁸

Žene se često nalaze u prihvatnom centru zajedno sa muškarcima koji nisu članovi njihove porodice. Postoji rastuća zabrinutost zbog nedostatka adekvatnih uslova za prihvatanje izbeglica i migranata i ozbiljnog negativnog uticaja koji taj nedostatak ima na fizičku sigurnost, dostojanstvo i zdravlje žena izbeglica i migrantkinja.¹²⁹

U BJR Makedoniji UNHCR, UNICEF, Ministarstvo rada i socijalne politike i Crveni krst BJR Makedonije uspostavili su standardni paket usluga za porodice i decu preko Centara za podršku deci i porodici („Blue Dot” usluge), slično kao i kod drugih izbegličkih i migrantskih centara u celom regionu. Službenici za informacije/resurse su na raspolaganju za pružanje informacija i smernica o bilo kojoj stručnoj službi ili savetovanju koje je potrebno izbeglicama i migrantima, posebno ženama. Usluge uključuju-

¹²⁷ Zaključak o ženama i devojka koje su izložene opasnosti, Izvršni komitet UNHCR-a 2006.

¹²⁸ Ljudska prava žena i devojčica izbeglica i migranata trebaju biti bolje zaštićena, SE, 2016, pronađeno na: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=true>

¹²⁹ Ljudska prava žena i devojčica izbeglica i migranata trebaju biti bolje zaštićena, SE, 2016, pronađeno na: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=true>

ju informacije i savete; prostore prilagođene deci; usluge uspostavljanja porodičnih odnosa; specijalizovane prostore za majke i bebe/decu; prisustvo psihologa; socijalnih radnika i/ili drugog obučenog osoblja iz organizacija civilnog društva.

Organizacije prisutne u prihvatnom centru Vizbegovo navele su da postoji mehanizam da se razmotri da li postoje specifični i objektivni razlozi za ugrožene grupe da budu smeštene u određeni smešaj, tj. „Sigurnu kuću”. Ovo je posebno važno za smeštaj žena koje nisu udate, a imaju decu ili maloletnika bez pratnje. Taj objekat vodi Jezuitska služba za pomoć izbeglicama, ali je odluka o smeštanju izbeglica u ovaj objekat pod direktnom ingerencijom Ministarstva rada i socijalne politike. Problem sa ovim objektom jeste činjenica da je zatvorenog karaktera, što izbeglicama ostavlja ograničenu slobodu kretanja. Neke od izbeglica koje su bile smeštene u Sigurnu kuću i pretrpele neke traume, obavestile su svoje advokate da ne žele da budu zarobljene u zatvorenim prostorima i insistirale su da se prebace u prihvatni centar u Vizbegovu. Centar ima nekoliko višenamenskih prostorija koje se koriste za obavljanje slobodnih aktivnosti¹³⁰, u zavisnosti od potrebe i doba dana. Jezuitska služba za pomoć izbeglicama je napravila i održava IT prostoriju koja pruža mogućnost tražiocima azila da imaju pristup internetu.

Namenski smeštaj (kontejneri) za ugrožena lica je bio dostupan u tranzitnim centrima sedam meseci nakon zatvaranja granica. La Strada, SOS Dečije selo i druge organizacije uspostavile su radne aktivnosti (radionice) za žene i decu u tranzitnim centrima. Ove aktivnosti, prema sagovornicima, značajno su uticale na olakšavanje situacije i podstakle na pozitivni razmišljanje među ovim pojedincima.

U centrima žene sa decom sa ili bez supružnika, obično se plaše da mogu biti napastvovane, silovane, žrtve trgovine i/ili opljačkane, tako da nikome ne veruju. Očigledno, žene u centrima se plaše raznih vrsta nasilja kao što su fizičko, seksualno i ekonomsko. Intervjuisani OCD-i su izrazili zabrinutost zbog nedostatka svesti vlasti i nekih humanitarnih aktera o pojavi porodičnog nasilja i/ili seksualnog i rodno zasnovanog nasilja koja pogađaju ovu grupu. Sa jedne strane, postoji nevoljnost žrtava da govore o situaciji i nedostatak znanja i spremnosti nadležnih organa da reaguju na već identifikovane slučajeve od strane nekih od organizacija. Centri za socijalni rad (u okviru tranzitnog centra dodeljeni socijalni radnik), deo Ministarstva rada i socijalne politike koji su bili i odgovorni su za rad sa

¹³⁰ Važno je napomenuti da se termin „slobodne aktivnosti” odnosi na aktivnosti koje uključuju ne samo decu, već i odrasle osobe.

izuzetno ugroženim pojedincima, uprkos tome što su prisutni i što imaju obavezu da preduzmu mere zaštite prema postojećim SOP-ima za PZN uglavnom izbegavaju preduzimanje mera za rešavanje nasilja. Naime, prijavljeno je da su socijalni radnici i službenici policije koristili napred-nazad retoriku i argumente o tome koja institucija je odgovorna da rea-guje i time odugovlačili odgovor.

Usvojeni SOP-ovi su bili i ostali u velikoj meri neiskorišćeni za pružanje adekvatnog upućivanja i zaštite. Vlasti obično pokazuju interesovanje kad ljudi odluče da napuste centre i neregularno nastavljaju putovanje. Posle-dično, nije bio osiguran efektivan pristup pravdi ženama žrtvama nasilja, niti je ženama sa decom dat bilo kakav pravni prioritet u obezbeđivanju njihovog boravka u zemlji. **Stoga nisu dostupni pouzdani statistički poda-ci o prijavljenim slučajevima PN-a ili drugih RZN-a nad ženama migran-tima/izbeglicama na nacionalnom nivou.** Sledeći slučaj opisuje nezado-voljavajuće prakse od strane nacionalnih vlasti u rešavanju RZN-a u pri-hvatnim i tranzitnim centrima:

STUDIJA SLUČAJA 4 - Makedonija

M.M je iz Avganistana, putuje sa mužem i njegovom bliskom porodicom. Njihova krajnja destinacija bila je Nemačka jer, kako je rekla, njen muž je imao rodake tamo. Njen san je da ode u školu, što joj uzrokuje veliki problem. Posle dugog perioda pregovaranja sa roditeljima po prvi put u dobi od 13 godina imala je dozvolu da ode u školu. To je prouzrokovalo dosta problema u okruženju, jer ženama nije dozvoljeno da pohađaju školu. Tako su je roditelji odmah udali. Otišla je da živi sa mužem i njegovom porodicom. Pokazao je razumevanje za njenu želju za školovanjem, ali je izazvao nove probleme, ovaj put sa svojom porodicom, pa su odlučili da napuste Avganistan i odu u Iran. Tamo su proveli nekoliko godina gde je završila osnovnu školu. Međutim, nakon dolaska nekoliko pripadnika ekstremnih islamskih grupa u selo, nisu se osećali sigurno i morali su da napuste Iran.

Ova porodica je stigla u tranzitni centar Tabanovce. Žena je pozvana da poseti prostor za decu, ali je ona odbila. Nakon nekoliko nezvaničnih razgovora otkriveno je da se plaši da napusti šator. Nije verovala drugim ljudima iz Avganistana. Rekla je da koriste neprijatne reči i da su većinu vremena pijani.

Posle nekoliko sastanaka sa osobljem La Strada-e osetila je samouverenost i sposobnost da napusti šator. Zainteresovana je da uči, tako da je učestvovala na časovima makedonskog i engleskog jezika. Posle nekog vremena osoblje na terenu je primetilo da M ima zavoj na desnoj ruci. Kada su joj zatražili da ispriča

Šta se desilo, rekla je da joj ruka nije povređena i da se to dogodilo u maloj šali sa njenim suprugom.

„Proveravala sam poruke na telefonu i moj muž je želeo da mu dam telefon. U šali je rekao da sigurno imam nešto da sakrijem od njega. Zgrabio mi je ruku jer sam odbila da mu dam telefon. To je bila šala. Nije mnogo bolelo, stvarno mi nije potrebna nikakva medicinska pomoć.” M je odbila da prijavi slučaj kao nasilje policiji. Iako su socijalni radnici iz MRSP-a bili informisani o slučaju, a u skladu sa SOP-ovima imali su obavezu da reaguju, oni nisu prijavili slučaj policiji, pod izgovorom da M nije želela da prijavi svog supruga policiji i želi da napusti zemlju.’

Ovaj slučaj je ilustrovao nedostatak interesovanja od strane odgovornog osoblja i nedostatak odgovarajuće obuke za rešavanje takvih ili sličnih slučajeva. Ovaj nedostatak interesovanja je primećen u većini slučajeva za koje se sumnja da su RZN u centrima.

U Srbiji praksa u slučajevima nasilja nad ženama u smeštajnim kapacitetima Komesarijata za izbeglice je uglavnom proizvoljna i zavisi od lične procene i osetljivosti pružaoca usluga. Ispitivanje sprovedeno od strane NVO Atina pokazuje da je nasilje nad ženama veoma često kod izbegličke/migrantske populacije. Studija je pokazala da je 46 procenata žena doživelo neku vrstu nasilja tokom tranzita,¹³¹ a 24% je bilo izloženo seksualnom nasilju. Porodično nasilje identifikovano je takođe kao problem, tako da je u intervjuima sa profesionalcima koji rade u centrima primećeno da veliki broj žena prihvata nasilničko ponašanje svojih supružnika i članova porodice kao normalno i ne doživljava nasilje kao zločin zbog toga što je duboko ukorenjeno u društvima iz kojih dolaze.

Uprkos činjenici da postoji veliki broj OCD-a i MO-a u centrima za azil koji pružaju različite vrste usluga za žene i muškarce, još uvek ne postoje posebno prilagođene specijalizovane usluge za žene i objekti vezani za sigurne prostore koji će im omogućiti da se povežu, osnaže i steknu osećaj sigurnosti. Sve usluge za žene kreirane do sada su dizajnirane iz prizme materinstva, zanemarujući činjenicu da žene imaju i druge potrebe i svrhe. Inicijativa za promenu ovoga podržana je od strane UN Women-a i otvoreni su Ženski centar i ADRA društveni centar. Ženski centar je siguran prostor za žene izbeglice i žene migrante dizajniran da pomogne

¹³¹ Nasilje nad ženama i devojkama među izbegličkom i migrantskom populacijom u Srbiji, Atina 2017.

ženama da budu osnažene, da se osećaju sigurno i da imaju priliku da se opuste i učestvuju u obrazovanju koje se nudi u centru.

Tokom intervjua sa osobljem u centrima identifikovano je da **postoji problem prepoznavanja nasilja nad ženama, od strane profesionalaca koji se bave migrantima i izbeglicama** u Srbiji, posebno kada su u pitanju manje vidljivi oblici. Ako postoji eskalacija nasilja, zaposleni Komesarijata, kao i socijalni radnici na terenu, obavezni su da reaguju tako što će prvo da pozovu policiju, a zatim da urade šta je dalje neophodno. Podaci pokazuju da policijski službenici ne preduzimaju nikakve zvanične aktivnosti za zaštitu žena žrtava RZN-a. Krivične prijave protiv počinitelaca nikada nisu podnete, stoga je utisak da policija nije dovoljno senzibilisana da prepozna i zaštititi žene od RZN-a. Da bi se rešio ovaj problem razvijene su standardne operativne procedure za prevenciju i odgovor na rodno zasnovano nasilje, ali Ministarstvo za rad, zapošljavanje i boračka pitanja još uvek ih nije usvojilo.

Praksa pokazuje da se radnici Komesarijata bave porodičnim nasiljem tako što razdvajaju zlostavljača i žrtve u zasebne barake ili smeštaje. Međutim, uprkos ovom fizičkom razdvajanju, poseban problem je činjenica da nisu razdvojeni na listama prioriteta koje je Komesarijat za izbeglice sastavio za prelazak granice sa Mađarskom. Ovo se obara činjenicom da žene često insistiraju da ostanu na spisku zajedno sa nasilnikom, jer je mnogo lakše preći granicu kao porodica nego sam. Promene u spisakovima mogu dovesti do toga da žene ne idu dalje jer prijavljuju nasilje, tako da se odlučuju da to ne rade.

Centar za izbeglice nema posebne smeštajne kapacitete za žene izbeglice i migrantkinje koje su žrtve porodičnog i seksualnog nasilja. Materinski dom u Zvečanskoj ulici u Beogradu, koji je deo Centra za zaštitu odojčadi, dece i omladine, kao i NVO Atina imaju mogućnost da prihvate i žene i muškarce žrtve nasilja i trgovine ljudima, ali ovi kapaciteti su nedovoljni. Slična situacija postoji i u Prihvatilištu u okviru Centra za zaštitu žrtava trgovine ljudima na centralnom nivou. Pored toga, **ne postoji organizovan sistem podrške za žene koje su preživele neku vrstu nasilja**. Iako veliki broj OCD-a pruža usluge psihosocijalne zaštite, primetno je da ove organizacije nemaju dovoljno kapaciteta i resursa da se bave temama kao što je rodno zasnovano nasilje i razumeju specifičnosti rodnog aspekta sistema azila i stoga treba prilagoditi usluge novonastaloj situaciji i pružiti usluge koje su važne za integraciju iz rodne perspektive.

Takođe je navedeno da je nasilje i uznemiravanje žena u tranzitnim i prihvatnim centrima od strane muškaraca česta pojava. Na primer, u prihvatnim centrima duž srpsko-hrvatske granice, žene su verbalno bile uznemiravane i ugrožene od strane muških izbeglica i migranti dok su noću išle u toalete. Nakon ovih incidenata, OCD-i su distribuirali pištaljke protiv silovanja i baterijske lampe ženama izbeglicama i migrantkinjama. Još jedan oblik uznemiravanja identifikovan putem intervjua sa ženama izbeglicama i migrantima bilo je rodno zasnovano uznemiravanje od strane radnika u centrima za tranzit i azil, što je stvorilo ponovnu viktimizaciju žena. Naime, profesionalci iz državnih institucija koji rade tamo imaju neadekvatnu komunikaciju sa ženama i ne razumeju probleme sa kojima se ove žene susreću. Ovakve okolnosti su dovele do toga da žene preferiraju da kontaktiraju sa predstavnicima OCD-a, a ne sa pružaocima usluga koji rade u centrima u slučaju potrebe:

„Obratila sam se zaposlenima u centru za azil i požalila se da me maloletni dečaci seksualno uznemiravaju. Niko me nije ozbiljno shvatio, već su mi se smejali. Osećala sam se bespomoćno.” - (žena iz Avganistana, 25)

„Zaposleni ne tretiraju izbeglice dobro, posebno žene. Nisam zadovoljna njihovim odnosom prema nama. Stražari viču na nas i ne pružaju nam relevantne informacije.” - (žena iz Iraka, 32)

Problemu odnosa prema izbeglicama/migrantima po pitanju stručnjaka koji rade u centrima takođe se može pristupiti iz perspektive manjka zaposlenih. Dakle, u poređenju sa velikim brojem korisnika centara postoji nedovoljan broj zaposlenih. Iako Komesarijat za izbeglice ima 350 zaposlenih na terenu, primetan je nedostatak radnika, pa je često slučaj da samo nekoliko zaposlenih radi sa nekoliko stotina izbeglica/migranata. Pored toga, u nekim centrima kao što je prihvatni centar Krnjača, žene imaju bezbednosne probleme, kao što je istaknuto u sledećem slučaju:

STUDIJA SLUČAJA 5 – R. Srbija

A.A. je pobjegla iz Avganistana. Ima 33 godine i ona je samohrana majka. Razlozi za njen put ka Evropi bili su višestruki od siromaštva do nasilja koje je pretrpela od svog supruga, a potom i njenog rođaka.

A.A. je visoko obrazovana sa završenim master studijama i tečno govori engleski jezik. Dok je studirala, udala se za svog supruga, koji je, prema njenom mišljenju, nije dobro tretirao. Godinama je trpela fizičko i psihološko nasilje i razne druge oblike nasilja o kojima nije želela otvoreno da govori, „jer je sramota“. Njen suprug je, nakon godina i godina mučenja svoje supruge, A.A., odlučio da napusti Avganistan i ode u Švedsku. A. A. je ovo prihvatila, jer je mislila da će je on izdržavati na taj način. Međutim, otkako je otišao, nije se javio niti je slao novac u Avganistan za svog sina i suprugu. Bilo je veoma teško za A.A. jer je osećala da ju je suprug napustio i razmišljala je kakvu će sramotu to da izazove u društvu poput Avganistana. U celoj toj situaciji, njenog sina su zlostavljali u školi i odlučila je da odštampa materijal i uči sa njim kod kuće. Posle nekoliko godina čekanja da se suprug vrati iz inostranstva ili da je odvede sa njim, pozvao ju je rođak i rekao da ima rešenje za njen bračni status. Nadala se da će se udati za njegovog prijatelja i na taj način obezbediti svom sinu da ima porodicu i oca, ali to nije bio slučaj. Njen rođak je planirao da se oženi sa njom. A.A. je bila pritvorena dve nedelje sa sinom u kući svog rođaka sa njegove dve žene. Znala je da ako ne pobjegne sa svojim sinom, da će trpeti nasilje do kraja svog života. Zbog toga je, uz pomoć njegove druge supruge, sa svojim sinom pobjegla u Kabul. Iz Kabula je mogla da dođe do Irana, a potom uz pomoć krijumčara u Tursku, a potom u Bugarsku. Na putu prema R. Srbiji, stalno je trpela fizičko i psihološko nasilje. Na kraju, uspela je da dođe u R. Srbiju, tačnije Miksalištu (prihvatni centar) i ovo iskustvo je opisala na sledeći način:

„Kada sam stigla u Miksalište, oprala sam lice od prljavštine i ponovo postala ljudsko biće“. Zatim je prebačena u Centar za azil u Krnjači gde trenutno čeka na preseljenje od strane UNHCR-a. U Krnjači je uspela da dobije prostor za sebe i svog sina nakon zahteva koji je poslala Komesarijatu jer je bila izložena nasilju.

Međutim, A.A. je izjavila da uprkos činjenici da se nalazi u R. Srbiji, izloženost nasilju se nije završila. Njenog sina je zlostavljao krijumčar u Krnjači. Takođe je odlučila da njen sin ne ide u školu, budući da okolina nije dobra za njega, i deca su nasilna. Još uvek se ne oseća bezbedno u R. Srbiji i zbog toga ne želi da ostane ovde.

Pored žena koje doživljavaju rodno zasnovano nasilje od strane svojih muževa i članova porodice tokom tranzita i u prihvatnim i tranzitnim centrima, one mogu biti žrtve i drugih oblika rodno zasnovanog nasilja kao što je trgovina ženama. Stroga je politika zatvorene granice takođe

bila podsticajan faktor za povećanu verovatnoću da ljudi postanu žrtve trgovine ljudima. Činjenica da ljudi više nisu u mogućnosti da podnesu nameru traženja azila i legalno krenu i nastave putovanje u BJR Makedoniji i Srbiji rezultiralo je aktivacijom i obnavljanjem usluga krijumčarenja. Česti promet ljudi u tranzitnim centrima pokazao je da iako su granice zatvorene, ljudi i dalje nastavljaju da se kreću. Krijumčari i trgovci ljudima koriste ranjivu poziciju ovih ljudi, posebno žena i zarađuju koristeći njihovu očajničku situaciju. U BJR Makedoniji tokom aprila 2016. godine oko 70% izbeglica/migranta napustilo je kamp u Tabanovcu u nepoznatom pravcu. Neke od njih je uhvatila srpska policija, vratila ih u BJR Makedoniju a kasnije su silom vraćeni u Grčku. Drugi su uspeali da stignu do Srbije i nastave ka Mađarskoj, smanjivši broj izbeglica (od 1.300 početkom marta na oko 500 i kasnije, u vreme pisanja ove studije, na 34). Žene izbeglice koje su došle iz Grčke dale su informacije da u Grčkoj postoje krijumčari koji su im obećali prevoz do Šida, u Srbiji za 2.000 evra po osobi.

Prema podacima La Strada-e, u BJR Makedoniji broj pretpostavljenih žrtava trgovine ljudima među izbeglicama koje su identifikovane od strane osoblja bilo je 237 lica za period od avgusta 2015. godine do maja 2016. godine (u oba kampa Vojvodine i Tabanovce). Većina slučajeva je identifikovana nakon zatvaranja Balkanske rute. Međutim, postoji veoma mali broj zvanično identifikovanih žrtava trgovine ljudima u BJR Makedoniji. Prema službenim podacima,¹³² prvi respondenti (OCD i vladine institucije) identifikovali su ukupno 120 (78 odraslih i 42 dece) potencijalnih žrtava trgovine ljudima u 2016. godini, a 94 u 2015. godini. Terensko osoblje uputilo je potencijalne žrtve u relevantne institucije koje su uradile zvaničnu identifikaciju. U 2015. godini vlasti nisu dalje istraživale ni jedan od ovih slučajeva, a jedinica za borbu protiv trgovine ljudima nije proveravala žrtve trgovine ljudima. Vlada je identifikovala i pružila pomoć samo za tri žene migrantkinje koje su bile žrtve trgovine pre dolaska u BJR Makedoniju. Sa značajnim opadanjem broja migranata koji su prošli kroz zemlju 2016. godine, vlada je u saradnji sa međunarodnim organizacijama razvila indikatore za prepoznavanje potencijalnih žrtava trgovine ljudima u mešovitim migracionim tokovima i standardizovane procedure identifikacije žrtava. Osoblje na terenu, uključujući policijske službenike, službenike za imigraciju, radnike OCD-a i socijalne radnike, obučavalo se iz oblasti inicijalnog postupka provere za migrante, izbeglice i decu bez

¹³² Više u izveštaju Državnog sekretarijata SAD-a o trgovini ljudima za 2016. godinu, dostupnom na: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2017/271232.htm> (pristupljeno 2. septembra 2017. godine).

pratnje. MRSP je obezbedilo naprednu obuku socijalnih radnika iz identifikacije žrtava i poslalo 99 socijalnih radnika radi sprovođenja proaktivnih aktivnosti identifikacije žrtava na graničnim prelazima i kampovima za migrante i izbeglice. Međutim, uprkos uložnim naporima u izgradnji kapaciteta i činjenici da su OCD-i izveštavali da su tokom intervjua službenici redovno obraćali pažnju na indikatore trgovine ljudima na graničnim prelazima, granični agenti još uvek nisu u mogućnosti da identifikuju žrtve trgovine ljudima.

Što se tiče pružanja smeštaja za ove žrtve, vlada rukovodi sa dve vrste objekata. Prvi je sklonište za žrtve trgovine ljudima, a drugi je tranzitni centar za neregularne migrante koji nudi odvojene objekte za strane žrtve trgovine ljudima. Ovi objekti su otvoreni za žrtve muškarce, žene i decu. Sklonište kojim upravlja vlada se otvara samo kada vlasti zvanično identifikuju žrtvu trgovine ljudima.¹³³

Potencijalnim žrtvama i zvanično prepoznatim žrtvama pružena je zaštita i pomoć, uključujući usluge psihosocijalne podrške, rehabilitacije i reintegracije putem nadležnih organa i OCD-a, na šta je ukazao predstavnik La Strada-e:

„Imali smo jedan slučaj mlade nigerijske devojke koja je identifikovana kao žrtva trgovine ljudima. Iako Nacionalni mehanizam upućivanja i SOP za žrtve TLJ-a efikasno postoje u Makedoniji već dugi niz godina, ovaj slučaj nije nastavljen kroz ovaj mehanizam i SOP nije implementiran.

Dobila je privremenu zaštitu, predmet je nastavljen kroz sistem azila. Devojka je smeštena u sigurnu kuću za ugrožena lica. Ona nije bila smeštena u sklonište za žrtve trgovine ljudima, gde su specijalisti pružali usluge zaštite.” – predstavnik La Strada-e.

Nacionalno zakonodavstvo predviđa mogućnost stranim žrtvama da u periodu od dva meseca odluče da li će svedočiti protiv onih koji su njima trgovali, nakon čega sledi šestomesečna dozvola za privremeni boravak, bez obzira na to da li svedoče. Međutim, nijedna inostrana žrtva nije zatražila boravišnu dozvolu u 2016. godini niti je to bilo koja državna institucija smatrala važnim. MRSP je prijavilo 12 od 125 potencijalnih žrtava koje su pomagale u inicijalnim istragama, a dve od šest zvanično identifikovanih žrtava dale su izjave protiv onih koji su njima navodno trgovali. Nijedna žrtva nije dobila uslugu zaštite svedoka 2016. godine.

¹³³ Više o pitanju imigrantskog pritvora dostupno na: <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/macedonia> (pristupljeno 02. septembra 2017. godine).

Osim značajnih promena u smislu ojačanog zakonskog okvira i povećanja ulaganja u obuku, kapaciteti za proveru trgovine ljudima među izbeglicama i azilantima ostali su pod znakom pitanja. Proaktivna identifikacija žrtava, posebno među neregularnim migrantima i tražiocima azila dece i žena, nije prioritet u trenutnoj situaciji zatvorenih granica. Štaviše, intervjui su pokazali da nedostaje odgovarajuća koordinacija među državnim institucijama, pa je teško reći da se standardi zaštite poštuju. Takođe, kako su istakli ispitanici, nije bilo nikakvog podizanja svesti o trgovini ljudima i krijumčarenju u centrima tokom njihovog boravka, što dodatno doprinosi tome da oni postanu žrtve zločina nakon što nastave putovanja. Međutim, mora se naglasiti da postoje slučajevi u kojima su vladini zvaničnici delovali odgovarajuće u vezi sa krijumčarenjem migranata, što je bila i jeste veoma dominantna praksa na Balkanskoj ruti. Sledeći slučaj ilustruje dobru praksu u vezi sa spasavanjem migranata/izbeglica iz ruku krijumčara od strane vlasti BJR Makedonije:

STUDIJA SLUČAJA 6 - Makedonija

A.A. je 41-godišnja žena iz Sirije. Ima muža i petoro dece. 2012. godine su bili prinuđeni da napuste zemlju zbog rata. Prvo su živeli 3 godine u Iraku. Posle pada Mosula 2014. godine, njen suprug i jedan od njihovih sinova napustili su Irak i otišli u Nemačku. Od tada, nastavila je putovanje sa svoje četvoro dece. Prvo su napustili Irak i otišli u Tursku, a potom u Grčku, gde su bili smešteni prva 3 meseca u kampu Idomeni, a nakon zatvaranja boravili su u kampu Eleksia u Solunu. U međuvremenu, njen muž i njihov sin su uredili boravak u Nemačkoj. Tokom boravka u kampu u Solunu, njen muž i sin su ih posetili i ostali u kampu 20 dana. Kada je A.A. i grupa sa kojom je putovala zajedno (i njena deca) prešla grčko-makedonsku granicu, sa krijumčarima, uhapsila ih je policija. U početku nije želela da se prijavi za azil u Makedoniji, ali je kasnije videla da joj je potrebna pomoć od strane makedonskih institucija, tako da se prijavila. Podnela je zahtev za azil i sa decom je bila smeštena u Sigurnu kuću. U ovom objektu uglavnom je komunicirala sa JRS-om i MUMA-om. Tokom boravka tamo, bila je na saslušanju za slučaj protiv krijumčara, kao svedok, ali prema njenim rečima, sada je postupak završen.

„Sada se osećam sigurno, ali sam prva dva meseca bila jako uplašena jer je stalno bila policija ispred vrata. S vremena na vreme stupim u kontakt sa socijalnim radnikom i moja deca uče svašta, pohađaju kurseve, a ne zvaničnu školu. Ali, mogu da govore makedonski...”

A.A veruje da će uspeti da ostvari spajanje porodice i otputuje u Nemačku sa svojom decom, i da će cela porodica ponovo biti zajedno.

U Srbiji de lege formalna identifikacija žrtve trgovine ljudima pruža različita prava i zaštitu, uključujući pravo na privremeni boravak u zemlji i dobijanje sveobuhvatne pomoći i zaštite. Međutim, identifikacija žrtve trgovine ljudima znači i boravak u Srbiji i, kao takav, u sukobu je sa glavnim ciljem migranta/izbeglice, da bezbedno stigne u EU.¹³⁴ Štaviše, identifikacija žrtava trgovine ljudima je veoma teška tokom takvih masovnih priliva ljudi na granicama. Osim poteškoća u identifikaciji, identifikovani su problemi u smeštaju žena koje su identifikovane kao žrtve trgovine ljudima, s obzirom na to da vladi nedostaju specijalizirana skloništa za ove žene.

U 2015. godini većina je upućena u OCD-e, pošto centri za socijalni rad nisu imali specijalizovane programe i obučeno osoblje za rad sa žrtvama trgovine ljudima. Organizacija civilnog društva vodi jedino sklonište isključivo za žene i decu žrtve trgovinom ljudima, a OCD-i su pružali medicinsku, pravnu, psihološku, obrazovnu i drugu pomoć za reintegraciju žrtvama. Muškarci žrtve nemaju pristup namenskom skloništu za trgovinu ljudima, ali organizacija civilnog društva je iznajmljivala smeštaj po potrebi, a muške žrtve mogu pristupiti svim ostalim uslugama rehabilitacije koje se pružaju ženama žrtvama. Specijalizovana skloništa za decu žrtve trgovinom nisu postojala; deca žrtve su vraćena u svoje porodice, poslata u hraniteljski smeštaj ili smeštena u jedan od dva centra za siročad. Oxfam i partner Atina, vode nekoliko sigurnih kuća. Iako su još dve kuće otvorene uz podršku Oxfam-a, još uvek nema dovoljno prostora. U svakom slučaju, sistem mora biti razvijen na institucionalnom nivou kako bi se osiguralo da oni koji imaju potrebu dobiju specijalizovanu zaštitu i pomoć koja im je im potrebna.

Prema izveštaju o TLJ-u za 2016. godine, vlada je prijavila oko 100.000 migranata i izbeglica u tranzitu kroz Srbiju. 2016. godine vlasti su identifikovale dva migranta kao žrtve trgovine ljudima; međutim, OCD-i sumnjaju da je još više žrtava ostalo neidentifikovano.¹³⁵ Predstavnici države koji se bave istraživanjem krivičnih dela vezanih za prostituciju imaju ograničenu ili nikakvu obuku iz oblasti identifikacije žrtava.

Što se tiče zaštite postoji organ za zaštitu i hitni prihvatni centar; međutim, četvrtu godinu za redom hitni prihvatni centar, koji je osmišljen da obezbedi sigurno sklonište i usluge, nije funkcionalan. Sklonište koje vodi OCD je ostalo jedino specijalno sklonište za žrtve trgovine ljudima; lokal-

¹³⁴ Anette Brunovskis i Rebecca Surtees, *Ugroženost i eksploatacija duž Balkanske rute: Identifikacija žrtava trgovine ljudima u Srbiji*, ATINA, 2017.

¹³⁵ Državni sekretarijat SAD-a, *Izveštaj o trgovini ljudima 2016*.

ni centri za socijalni rad vode skloništa za žrtve porodičnog nasilja u kojima su smeštene i žene žrtve trgovine ljudima.

INSTITUCIJE I ORGANIZACIJE UKLJUČENE U ZAŠTITU MIGRANATA (MEĐUSEKTORSKI ODGOVOR)

U cilju uspešne integracije izbeglica i migranata u lokalnu sredinu potrebno je koordinisati napore nadležnih i relevantnih institucija i organizacija, ali i osigurati učešće izbeglica i migranata u osmipšljavanju i implementaciji relevantnih politika i aktivnosti.

U BJR Makedoniji su tranzitni centri Tabanovce i Vinograd, mesta gde su Vlada, UNHCR, MOM, druge agencije UN-a i organizacije civilnog društva konsolidovale usluge koje nude ljudima koji su ostali krajem 2015. godine, te početkom 2016. godine. Centar za upravljanje u kriznim situacijama, zajedno sa radom njegovog nadzornog organa - Sedišta za upravljanje kriznim situacijama - jeste odgovorni organ za nadgledanje rada i funkcionisanja ovih centara. Za graničnu kontrolu i registraciju je nadležno Ministarstvo unutrašnjih poslova, a uslove za humanitarnu pomoć i prihvatanje koordiniše Ministarstvo rada i socijalne politike u saradnji sa UNHCR-om. Osim nacionalnih institucija, mnogi nedržavni akteri, humanitarne organizacije, pojedinci i građanske organizacije pokazali su inicijativu i spremnost da pomognu.¹³⁶ Prihvatni centar za tražioce azila Vizbegovo je otvorenog karaktera i vodi ga Ministarstvo unutrašnjih poslova. Integracija izbeglica u BJR Makedoniju vodi se na centralnom nivou. Opštine su do sada bile isključene iz ovog procesa. Centralna vlada je od nedavno preduzela napore kako bi podržala donošenja Akcionih planova opština koje će se baviti integracijom izbeglica. Međutim, ovaj posao do sada nije bio završen i može se reći da opštine nemaju resurse i infrastrukturu kako bi odgovorile na predstojeće izazove integracije izbeglica, posebno one manje.

U Srbiji Komesarijat za izbeglice i Ministarstvo unutrašnjih poslova su odgovorni za upravljanje tranzitnim i prihvatnim centrima. Postoji 18 tranzitnih i prihvatnih centara. Vlada Republike Srbije je uspostavila Radnu grupu za mešovite migracione tokove (koju čine Ministarstvo za zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Komesarijat za izbeglice i migra-

¹³⁶ Samo su neki od njih pomenuti u ovom istraživanju..

cije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo zdravlja, međunarodne organizacije kao što je UNHCR, MOM, UN Women, Crveni krst i nacionalne organizacije civilnog društva kao što su Atina i drugi) koja igra značajnu ulogu u koordinaciji odgovora na krizu pružajući usluge izbeglicama i migrantima tokom krize.¹³⁷

U većini lokalnih samouprava u Srbiji na koje utiče izbeglička kriza, postoje saveti za mešovitu migraciju, a njih čine predstavnici lokalnih vlasti i drugih nadležnih institucija. Zadatak ovih saveta je nadgledanje situacije u vezi sa populacijom izbeglica i migranata i nuđenje rešenja za rešavanje specifičnih problema sa kojima se ova populacija suočava, ili stvaranje okruženja u kojem će organizacija njihovih života postati funkcionalna i održiva.

Rezultati intervjua i fokus grupa sa predstavnicima lokalnih organizacija civilnog društva pokazuju da praksa u vezi sa rešavanjem pitanja izbeglica nije ujednačena i često zavisi od otvorenosti lokalne samouprave. Stoga u nekim lokalnim samoupravama postoji otpor ka otvaranju prihvatnih centara, pre svega zbog toga što ih centralne vlasti nisu blagovremeno informisale ili adekvatno uključile u ceo proces. Da bi se poboljšala komunikacija između različitih lokalnih samouprava, odnosno lokalnog i centralnog nivoa vlasti, usvojen je program promocije lokalne samouprave u sprovođenju mera i aktivnosti koje su neophodne za postizanje postavljenih ciljeva u oblasti upravljanje migracijama za 2017. godinu. Pošto je ovaj program relativno nedavno usvojen, njegovi efekti će postati vidljivi nakon što protekne određeno vreme, posebno zato što on predviđa aktivnosti za promovisanje i povećanje tolerancije prema migrantima u lokalnim zajednicama u kojima su smeštene.

U lokalnim samoupravama u Srbiji postoji mreža službenika za izbeglice u Komesarijatu za izbeglice, ali prema nalazima istraživanja oni se ne bave izbeglicama/migrantima na zadovoljavajući način. Na primer, grad Vranje planira da usvoji lokalni akcioni plan za poboljšanje statusa izbeglica, interno raseljenih lica, povratnika, azilanata i migranata za period 2017-2022. godine, koji je razvijen zajedno sa Komesarijatom, ali se ovaj plan ne bavi podrškom izbeglica koje žele da ostanu u Srbiji i ne predviđa njihovu integraciju. Ovo pokazuje da lokalne vlasti ne vide integraciju izbeglica kao važnu temu, niti planiraju dugoročne politike usmerene na njenu afirmaciju.

¹³⁷ UN Women Izveštaj rodna procena izbegličke i migracione krize u Srbiji i Makedoniji, 2016.

Imajući na umu ovo, kao i činjenicu da aktivnosti velikog broja aktera nisu bile dovoljno koordinisane, NVO ATINA je u okviru projekta „Gradimo zajedno ...” započela formiranje šest lokalnih mreža u Srbiji za podršku izbeglicama i migrantima, u kojima učestvuju predstavnici svih relevantnih institucija i organizacija na lokalnom nivou. Namera je da ovi akteri međusobno komuniciraju i rade zajedno na poboljšanju položaja izbeglica i migranata u svojim zajednicama, kako bi smanjili jaz između novo-pridošle i domicilne populacije i generalno ubrzali postupak integracije ovih ljudi u lokalno okruženje.

ZAKLJUČAK

Imajući u vidu ogroman priliv migranata i izbeglica u BJR Makedoniji i u Srbiji u relativno kratkom vremenskom periodu tokom 2015/2016. godine, obe zemlje su uložile velike napore u vidu ljudskih resursa, finansija i infrastrukture kako bi pružile odgovarajući odgovor na situaciju. BJR Makedonija je usvojila pristup odozdo prema gore, stoga kreira i sprovodi mere paralelno sa nastalim potrebama izbeglica i migranata. Ovaj pristup je u najvećem delu identifikovan kao efektivan. Srbija je usvojila donekle sporiji pristup reagovanja odozgo prema dole, čime je usporila potreban hitan odgovor prema potrebama migranata i izbeglica. Stoga su obe zemlje uspostavile i oslanjale se na snažnu podršku međunarodnih organizacija, kao i nacionalnih organizacija civilnog društva.

Što se tiče odgovora zemalja prema migrantima i izbeglicama u tranzitnim i prihvatnim centrima, generalno su mogu oceniti kao odgovarajućii. Uloženi su naponi kako bi se migrantima i izbeglicama pružile preko potrebne usluge. Zdravstvene usluge, naročito primarne, visoko su ocenjene od strane migranata i izbeglica u obe zemlje, dok su u Srbiji postojali ozbiljni problemi koji su identifikovani u vez sa sekundarnom i tercijarnom zdravstvenom zaštitom lica smeštenih u centrima. Oblasti koje su identifikovane kao najviše problematične su: loši uslovi života u centrima, te nesenzitivnost osoblja koje radi tamo na potrebe izbeglica i migranata. Pružanje psihosocijalne podrške izbeglicama i migrantima smatralo se veoma korisnim od strane ispitanika u obe države, a pohvaljen je i pristup različitim kursevima, uključujući jezički kurs. Obe zemlje uložile su napor da zadovolje specifične potrebe žena i dece u centrima tako što su osigurale posebno određene prostore za žene, posebnu zdravstvenu zaštitu i slično. Uprkos identifikaciji ovih dobrih praksi osetljivih na rod, identifikovano je i postojanje nedostataka, što ostavlja prostor za poboljšanje u odnosu na planiranje odgovora, usluge, sposobnosti zaštite i informacije u skladu sa određenim ranjivostima. Konkretno, sistemi registracije neadekvatno identifikuju i upućuju rizične grupe i imaju slabe veze sa odgovorima zaštite; kvalitativni podaci o ženama i devojkama, kao i drugim ugroženim grupama su ograničeni i nije jasno da li i kako se postojeći razvrstani podaci koriste u obe zemlje. SOP-ovi za rodno zasnovano nasilje ne postoje u Srbiji i BJR Makedoniji, odnosno ne koriste se. Štaviše, aktivna i svakodnevna koordinacija među relevantnim vladinim institucijama, posebno u vezi sa transverzalnim pitanjima kao što

je odgovor na RZN, krijumčarenje i trgovinu ljudima, identifikovana je kao slaba u obe zemlje.

Što se tiče regulisanja pravnog statusa migranata i izbeglica, studija je utvrdila da je postupak azila u obe zemlje dug i da mali broj podnosilaca zahteva dobija pozitivan odgovor, čime se izbeglice ostavljaju zaglavljene u pravnoj i *de facto* neizvesnosti sistema. Takođe, sistem ne daje prioritet ženama kao ranjivoj kategoriji prilikom odlučivanja o zahtevima za azil. Međutim, u Srbiji i BJR Makedoniji preduzeti su početni koraci da se prizna rodni aspekt u kreiranju i pružanju programa podrške za izbeglice i migrante (na primer, u Srbiji rodne statistike o podnetim zahtevima za azil se čuvaju i redovno objavljuju na migracionom profilu Republike Srbije), ali je neophodno raditi na njegovom razvoju i unapređenju.

Što se tiče integracije lica sa priznatim statusom, generalno govoreći, ni Srbija ni BJR Makedonija nisu uspostavile organizovani sistem podrške i uključivanja izbeglica u svoja društva. BJR Makedonija jeste ubrzala ovaj proces poboljšanjem zakonodavstva i politika kako bi adekvatno odgovorila na predstojeće izazove integracije, ali nije adekvatno adresirala uključivanje lokalne samouprave. Iako su u obe zemlje identifikovane dobre prakse, kao što je uključivanje napora lokalne samouprave, u Srbiji primena zakona i politika i dalje je pod znakom pitanja. Ovo se odnosi i na ugrožene kategorije kao što su žene i deca, jer nisu predviđeni posebni zakonodavni podsticaji za njihovu integraciju u odgovarajuće društvo. Možda je percepcija realnosti u obe zemlje jedan od razloga zašto mnogi ljudi iz izbegličke i migrantske populacije ne vide Srbiju i BJR Makedoniju kao zemlje utočišta, već samo kao zemlje tranzita.

Rana integracija izbeglica i migranata je neadekvatna u obe zemlje, iskustvo pokazuje da je vreme provedeno u čekanju konačne odluke o statusu lica, izgubljeno vreme ako nije ispunjeno aktivnostima koje će omogućiti kasniji postupak integracije. Uključivanje jezičkih kurseva za učenje makedonskog ili srpskog jezika na sistematičan način, kurseva za kulturnu orijentaciju i integraciju u lokalnu zajednicu, psihološke podrške, kao i obuke za kvalifikaciju i dalju kvalifikaciju kao deo uvodnih programa, čine telo paketa mera koje čini ranu integraciju. Ove mere su samo delimično dostupne u prihvatnim centrima i u lokalnim sredinama u kojima ovi ljudi žive.

PREPORUKE

Srbija i BJR Makedonija

- Prioritizovati bezbednost, dostojanstvo i prava tražilaca azila i migranata preko restriktivnih politika, uključujući zatvaranje granica, koje primoravaju ljude da se otisnu na opasna putovanja u tajnosti;
- Obezbediti pristup pravičnom, transparentnom i efikasnom postupku azila i uzeti u obzir rodno zasnovane karakteristike kao olakšavajuće okolnosti u skladu sa međunarodnim standardima;
- Zajedno sa ostalim akterima razviti i sprovesti sveobuhvatan koordinisani odgovor za osobe koje su preživele RZN i trgovinu ljudima, uključujući pružanje sigurnih kuća ili gde one postoje, povećati njihove kapacitete i zaposliti obučeno osoblje;
- Unaprediti kapacitet zvaničnika da identifikuju i odgovore na potrebe ranjivih osoba, uključujući i žrtve trgovine ljudima i da spreče i odgovore na RZN;
- Stvoriti snažne lokalne mreže koje čine lokalne zainteresovane strane kako bi se omogućila uspešna integracija lica sa priznatim pravnim statusom;
- Kreirati specifične indikatore za praćenje i procenu primene relevantnih zakona i politika za integraciju;
- Unaprediti rodnu statistiku na nacionalnom nivou i iskoristiti je za razvoj ili izmenu politika i zakona u vezi sa integracijom izbeglica i migranata.

Za Srbiju

Normativni okvir

- Uspostaviti normativnu i praktičnu sinergiju između Zakona o azilu i drugih zakona relevantnih za različite aspekte integracije: smeštaj, socijalna zaštita, zdravstvo, obrazovanje, zaštita od diskriminacije, zaštita od nasilja, i drugo;
- Osigurati sinergiju normativnih standarda i praksi u oblasti zaštite ugroženih grupa kao što su RZN i trgovina ljudima, tako da identifikovane žrtve iz izbegličke populacije mogu uživati sva prava.

Učešće zajednice

- Edukovati javnost, i putem medijskih sadržaja jačati pozitivne stavove o izbeglicama i migrantima i njihovoj integraciji u Srbiji;
- Ohrabriti volonterizam i volonterski rad, kako u lokalnom stanovništvu, tako i u populaciji izbeglica-migranata, kako bi dve zajednice uspostavile dublju interakciju i, kroz zajedničke (ekološke, kulturne i druge) aktivnosti upoznale jedna drugu, smanjile međusobnu distancu, i istovremeno poboljšale okolnosti za razvoj lokalne sredine.

Ostvarivanje prava na utočište

- Uspostaviti rodno osetljive procedure u postupku azila na koje se Srbija obavezala ratifikacijom Istanbulske konvencije i drugih mehanizama zaštite u ovoj oblasti;
- Jačati kapacitete nadležnih institucija, prvenstveno za azil i policije za pažljiv tretman žena i devojčica, kojima bi nasilje koje su pretrpele moglo poslužiti kao osnova za traženje međunarodne zaštite.

Pristup procesu zaštite i integracije

- Razviti programe koji uzimaju u obzir potrebe i specifičnu osetljivost devojčica i žena, budući da se od njih očekuje da u svojim zajednicama otelovljuju sva sećanja na zemlju porekla tako što vode računa o deci, domaćinstvu, jeziku: ova uloga koja im je dodeljena nosi sa sobom ozbiljan uticaj na proces integracije i dodatnu izolaciju i socijalnu, ekonomsku i kulturnu zavisnost. Ovo je takođe glavni razlog zašto su žene migranti i izbeglice manje vidljive i imaju teži pristup uslugama.
- Jačati kapacitete nadležnih institucija i organizacija da promene paradigmu programa zaštite i integracije, kao što sledi:
 - od standarda i standardizovanih modela do participativnih modela „pozitivnog odstupanja”, gde korisnici/e sami/e definišu efekte i uspehe i postaju aktivni entiteti i promoteri nekih modela integracije u svojim zajednicama,
 - od modela zasnovanog na unapred određenim aktivnostima, do modela zasnovanih na potrebama i pravima migranata,

- od modela koji su rodno i starosno neutralni do modela koji su rodno i starosno osetljivi;
- Uključiti predstavnike lokalnih vlasti, kao i migrante i izbeglice u donošenje odluka o aktivnostima i programima koji su njima namenjeni, i posebno stvoriti mehanizme za aktivno učešće žena i dece.

Informacije

- Kreirati i kontinuirano ažurirati spisak i opis usluga dostupnih na nacionalnom i lokalnom nivou (uključujući programe i usluge koje pružaju organizacije civilnog društva), namenjene svim osobama iz populacije izbeglica i migranata, bez obzira na njihov trenutni pravni i politički status;
- Kreirati spisak specijalizovanih usluga za žene i devojčice;
- Imajući u vidu nejednak pristup resursima, uključujući i informacije, treba primeniti specifične intervencije koje se odnose na žene i devojčice kako bi se njima obezbedio jednak pristup svim uslugama. S tim u vezi, informacije bi trebalo da pruže dobro obučeni saradnici, uključujući i prevodioce/kulturne medijatore, i treba da uključuju informativne pakete o prevenciji nasilja, zaštiti od nasilja i dostupnim uslugama, uključujući i savetovanje.

Smeštaj

- Obezbediti smeštaj koji promoviše interakciju sa lokalnom sredinom kako bi se smanjila socijalna distanca, ksenofobija, ali i razvilo tolerantno društvo koje štiti ljude kojima je potrebno sklonište;
- Iskoristiti postojeće kapacitete sistema socijalne zaštite i povećati ih kako bi se obezbedio adekvatan smeštaj i zaštita dece odvojene od roditelja i dece bez pratnje, kao što su prihvatilišta, hraniteljski domovi i slično;
- Uspostaviti specijalizovane programe i smeštajne kapacitete za žene i devojčice migrante i izbeglice koji uključuju usluge koje su prilagođene rodu, kulturi, uzrastu i obavezne usluge kulturnog posredovanja koje omogućavaju pristup svim uslugama bez poteškoća;
- Usvojiti standardne operativne procedure i napraviti formalni referalni mehanizam koji bi žrtvama trgovine ljudima i nasilja omogućio pravovremenu i sveobuhvatnu podršku. Posle usvajanja

nja postupaka i formalnog referalnog mehanizma neophodno je organizovati obuku za sve aktere na terenu sa ciljem adekvatne i blagovremene implementacije.

Zdravstvena zaštita

- Osigurati da su zdravstvene usluge van centara kako bi se smanjila socijalna distanca, ali i poboljšao psihološki status izbeglica i migranata;
- Obezbediti savetovanje o reproduktivnom i seksualnom zdravlju na maternjem jeziku, kao i ginekološke preglede van centara kako bi se sprečila marginalizacija u lokalnom okruženju;
- Jasno definisati procedure za medicinske intervencije i blagovremeno pružati informacije, naročito o složenijim procedurama kao što su abortus, operacija, itd.

Obrazovanje

- Omogućiti prevod u svim školama, omogućiti ubrzane kurseve jezika i učešće roditelja u obrazovanju dece;
- Omogućiti srednjoškolsko obrazovanje u skladu sa interesom dece, uz njihovo puno učešće;
- Obezbediti lakši postupak nostrifikacije sertifikata podnosilaca zahteva/tražilaca azila, jer većina njih dolazi iz područja pogođenih ratom, i ne mogu dobiti dokaze o obrazovanju, pa treba organizovati testiranje znanja i veština kao jedan od načina nostrifikacije i sertifikacije.

Zaposlenje i uključivanje na tržište rada

- Obezbediti stručne kurseve, podršku izbeglicama i migrantima u Nacionalnoj službi za zapošljavanje koji bi omogućili lakše uključivanje na tržište rada;
- Usvojiti mere za uključivanje migranata i izbeglica na tržište rada, kao što su olakšice za poslodavce, kao i promovisanje koncepta društvene odgovornosti u poslovnom sektoru;
- Omogućiti rani ulazak na tržište rada (pre kraja devetog meseca) izdavanjem privremenih radnih dozvola za period od tri do šest meseci, što bi doprinelo prevenciji radne eksploatacije.

Za BJR Makedoniju:

Normativni okvir

- Doneti podzakonske akte i direktive kojima se olakšava proces dodeljivanja azila izbeglicama sa posebnom pažnjom na ugrožene grupe.

Učešće zajednice

- Edukovati javnost, i putem medijskih sadržaja jačati pozitivne stavove o izbeglicama i migrantima i njihovoj integraciji u BJR Makedoniju;
- Uključiti lokalne zajednice u sistem integracije ekonomskim osnaživanjem i uspostavljanjem dobro obučених ljudskih resursa.

Ostvarivanje prava na utočište

- Jačati kapacitete nadležnih institucija, prvenstveno za azil i policije za pažljiv tretman žena i devojčica, kojima bi nasilje koje su pretrpele mogao poslužiti kao osnova za traženje međunarodne zaštite.

Pristup procesu zaštite i integracije

- Razviti programe koji uzimaju u obzir potrebe i specifičnu osetljivost devojčica i žena, budući da se od njih očekuje da u svojim zajednicama otelovljuju sva sećanja na zemlju porekla tako što vode računa o deci, domaćinstvu, jeziku: ova uloga koja im je dodeljena nosi sa sobom ozbiljan uticaj na proces integracije i dodatnu izolaciju i socijalnu, ekonomsku i kulturnu zavisnost. Ovo je takođe glavni razlog zašto su žene migranti i izbeglice manje vidljive i imaju teži pristup uslugama;
- Jačati kapacitete nadležnih institucija i organizacija da promene paradigmu programa zaštite i integracije, kao što sledi:
 - od standarda i standardizovanih modela do participativnih modela „pozitivnog odstupanja”, gde korisnici sami definišu efekte i uspehe i postaju aktivni entiteti i promoteri nekih modela integracije u svojim zajednicama,
 - od modela zasnovanog na unapred određenim aktivnostima, do modela zasnovanih na potrebama i pravima migranata,
 - od modela koji su rodno i starosno neutralni do modela koji su rodno i starosno osetljivi.

Informacije

- Kreirati i kontinuirano ažurirati spisak i opis usluga dostupnih na nacionalnom i lokalnom nivou (uključujući programe i usluge koje pružaju organizacije civilnog društva), namenjene svim osobama iz populacije izbeglica i migranata, bez obzira na njihov trenutni pravni i politički status;
- Kreirati spisak specijalizovanih usluga za žene i devojčice;
- Imajući u vidu nejednak pristup resursima, uključujući i informacije, treba primeniti specifične intervencije koje se odnose na žene i devojčice kako bi se njima obezbedio jednak pristup svim uslugama. S tim u vezi, informacije bi trebalo da pruže dobro obučeni saradnici, uključujući i prevodioce/kulturne medijatore, i treba da uključuju informativne pakete o prevenciji nasilja, zaštiti od nasilja i dostupnim uslugama, uključujući i savetovanje.

Smeštaj

- Obezbediti smeštaj koji promoviše interakciju sa lokalnom sredinom kako bi se smanjila socijalna distanca, ksenofobija, ali i razvilo tolerantno društvo koje štiti ljude kojima je potrebno sklonište;
- Iskoristiti postojeće kapacitete sistema socijalne zaštite i povećati ih kako bi se obezbedio adekvatan smeštaj i zaštita dece odvojene od roditelja i dece bez pratnje, kao što su prihvatilišta, hraniteljski domovi i slično;
- Uspostaviti specijalizovane programe i smeštajne kapacitete za žene i devojčice migrantkinje i izbeglice koji uključuju usluge koje su prilagođene rodu, kulturi, uzrastu i obavezne usluge kulturnog posredovanja koje omogućavaju pristup svim uslugama bez poteškoća.

Obrazovanje

- Omogućiti prevod u svim školama, omogućiti ubrzane kurseve jezika i učešće roditelja u obrazovanju dece;
- Omogućiti srednjoškolsko obrazovanje u skladu sa interesom deteta, uz puno učešće;
- Obezbediti lakši postupak nostrifikacije sertifikata podnosilaca zahteva/tražilaca azila, jer većina njih dolazi iz područja pogođenih ratom, i ne mogu dobiti dokaze o obrazovanju, pa treba orga-

nizovati testiranje znanja i veština kao jedan od načina nostrifikacije i sertifikacije.

Zaposlenje i uključivanje na tržište rada

- Obezbediti stručne kurseve, kao podršku izbeglicama i migrantima;
- Usvojiti mere za uključivanje migranata i izbeglica na tržište rada, kao što su olakšice za poslodavce, kao i promovisanje koncepta društvene odgovornosti u poslovnom sektoru;
- Omogućiti rani ulazak na tržište rada (pre kraja devetog meseca) izdavanjem privremenih radnih dozvola za period od tri do šest meseci, što bi doprinelo prevenciji radne eksploatacije.



ANEKS

BIBLIOGRAFIJA

Istraživanja i druga relevantna dokumenta

Barbara Bezec, Marc Speer, Marta Stojić Mitrović Upravljanje Balkanskom rutom: Makedonija, Srbija i evropski granični režim, Izdavač: Rosa Luxemburg Stiftung Jugoistočna Evropa, 2016.

„Zdravstveni aspekti migrantske i izbegličke krize u Republici Makedoniji”, Silvana Oncheva i Margarita Spasenovska, Studiorum, dostupno na:

Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, Međunarodno pravo ljudskih prava, 2, BCHR, Beograd, 2007.

„Integrisanje izbeglica i migranata kroz obrazovanje: izgradnja mostova u odvojenim društvima”, Platforma za celoživotno učenje, septembar 2016.

Akcioni plan Poglavlje 24, Srbija pronađen na: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_-_mart_2016_.pdf

AIDA, Informacije o azilu, Izveštaj o zemlji Srbija, 2016.

Anette Brunovskis i Rebecca Surtees, Ugroženost i eksploatacija duž Balkanske rute: Identifikacija žrtava trgovine ljudima u Srbiji, ATINA, 2017.

Članak „Makedonija dobija pomoć da spreči protok migranata”, dostupan na: <http://www.politico.eu/article/syria-migration-crisis-macedonia-greece-schengen/> (accessed on 2 July 2017).

Zakon o azilu (Službeni glasnik Srbije., br. 109/2007).

Dostupno na http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf (pristupljeno 27. juna 2017. godine). U trenutku pripreme ovog istraživanja, predlog Strategije za integraciju izbeglica i stranaca u Republici Makedoniji 2017-2027. je u parlamentarnoj raspravi.

Beogradski centar za ljudska prava, *Azil u Republici Srbiji: Izveštaj za period januar - maj 2015. godine*, 2015, dostupan na: <http://bit.ly/1pirWQH>, 5.

CEDAW Generalna skupština Ujedinjenih nacija, 18. decembar 1979. - 3. septembar 1981.

Claudia Gaylor, Nicolas Schoff i Eckart Sereking, „Kada veštine postanu mogućnosti za karijeru”, Bertelsmann Stiftung, 2015.

SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU, EVROPSKOM SAVETU I SAVETU, Treći izveštaj o napretku ostvarenom u implementaciji Sporazuma EU-Turska.

Saopštenje komisije evropskom parlamentu, evropskom veću i veću, Treći izveštaj o napretku ostvarenom u implementaciji Deklaracije EU-Turska.

Zaključak o ženama i devojkama koje su izložene opasnosti, Izvršni komitet UNHCR-a 2006.

USTAVNA PITANJA ŽENSKA PRAVA I RODNA RAVNOPRAVNOST Žene izbeglice i tražioci azila: problemi integracije, EU, 2016.

Konvencija o pravima deteta, usvojena i otvorena za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne skupštine 44/25 od 20. novembra 1989. godine stupila na snagu 2. septembra 1990. godine

Konvencija o statusu izbeglica, usvojena 28. jula 1951. godine od strane Konferencije opunomoćenika Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica i lica bez državljanstva sazvana rezolucijom Generalne skupštine 429 (V) od 14. decembra 1950. Stupanje na snagu: 22. aprila 1954. godine, u skladu sa članom 43.

Savet Evrope, „Pravo na napuštanje zemlje”, 2013. godine.

Uredba Saveta (EZ) br. 343/2003 od 18. februara 2003. godine.

Danilo Mandić, Anatomija izbegličkog talasa: Prisilna migracija na Balkanskoj ruti kao dva procesa, Veće za evropske studije.

Uredba o merilima za utvrđivanje prioriteta za smeštaj lica kojima je priznato pravo na utočište ili dodeljena supsidijarna zaštita i uslovima korišćenja stambenog prostora za privremeni smeštaj Službeni glasnik RS, br. 63/15.

Denis L. Spitzer, Antropologija u akciji „Žene izbeglice i migranti: stvaranje značaja u transnacionalnom kontekstu”, 2007.

GENERALNI DIREKTORAT ZA UNUTRAŠNJU POLITIKU ODELJENJE ZA POLITIKU C: PRAVA GRAĐANA I USTAVNA PITANJA ŽENSKA PRAVA I RODNA RAVNOPRAVNOST Žene izbeglice i tražioci azila: problemi integracije, EU, 2016.

Nacrt strategije za integraciju izbeglica i stranaca u Republici Makedoniji 2017-2027.

Zakon o zapošljavanju stranaca, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 128/2014.

Evropska agencija za azil „Prijava za azil na zapadnom Balkanu: faktori uporednog trenda, pritisak i odgovori - ažurirano ”, maj 2015.

EUROPOL, „Krijumčarenje migranata u EU”, februar 2016.

Terenski izveštaji Makedonskog Udruženja mladih advokata za 2016. i 2017. godinu.

Gavrilovski Zoran, „Pravna pomoć i zastupanje prava izbeglica“, Centar za istraživanje civilnog društva, 2011.

Rodni aspekti pružanja zaštite izbeglicama i migrantima u Republici Makedoniji, Makedonsko Udruženje mladih advokata, 2016.

Rodna pitanja u zahtevima za azil, UK vize i imigracija, oktobar 2010.

Meksički globalni institut, „Nove izbeglice u Evropi: kako poboljšati rezultate integracije“, novembar 2016.

Ljudska prava žena i devojčica izbeglica i migranata trebaju biti bolje zaštićena, SE, 2016.

Institucionalni mehanizam za lica kojima je odobren azil u Srbiji, Lana Petrović, Sonja Tošković, 2016, BCH.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima usvojen i otvoren za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne skupštine 2200A (XXI) od 16. decembra 1966. godine, stupio na snagu 23. marta 1976. godine, u skladu sa članom 49.

MOM, Migracioni tokovi u Evropi – kvartalni pregled, jun 2017. godine.

NEREGULARNA MIGRACIJA, TRGOVINA I KRIJUMČARENJE LJUDI, POLITIČKE DILEME U EU, CENTAR ZA EVROPSKE STUDIJE POLITIKA (CEPS) BRISEL, 2016.

J. Freedman, *Pravo žena na azil: Zaštita prava ženskih tražilaca azila u Evropi?* 2008.

Makedonsko udruženje mladih advokata, Izveštaj sa terena za 2017. godinu.

Magdalena Lembovska, „Izazovi za reintegraciju povratnika u Makedoniji u skladu sa sporazumima o readmisiji“, Analitika, 2017.

MUMA terenski izveštaj septembar 2016., dostupan na: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/11/MYLA-Field-Report-September.pdf> (pristupljeno 02. septembra 2017. godine).

Nacionalna strategija zapošljavanja Srbije (Službeni glasnik RS br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 i 16/11).

OECD (2016), Rad na integraciji: izbeglice i ostali kojima je potrebna zaštita, OECD Publishing, Pariz.

OECD/EU, Indikatori za integraciju imigranata 2015., izdato juna 2015. godine.

Službeni glasnik republike Makedonije br. 215 od 11.12.2015. godine, dostupan na: <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-vrabotuvane-i-rabota-na-strantsi-11-12-2015.pdf> (pristupljeno 17. jula 2017. godine).

Službeni glasnik republike Makedonije br. 49/2003.

Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima deteta o prodaji dece, dečijoj prostituciji i dečijoj pornografiji. Usvojen i otvoren za potpisivanje, ratifikaciju i pristupanje rezolucijom Generalne skupštine A/RES/54/263 od 25. maja 2000. stupio na snagu 18. januara 2002. godine.

P.V.A. Sholten i I. van Bregel, Upravljanje integralnom integracijom - novi trendovi u politikama integracije migranata u Evropi, (2016).

Program za pomoć i podršku za reintegraciju povratnika u Republici Makedoniji prema sporazumima o readmisiji, 2010., dostupno na: <http://www.migrant-service-centres.org/userfile/PROGRAMA%20ZA%20POMOS%20I%20PODDRSKA%20PRI%20REINTEGRACIJA%20NA%20POVRATNICI%20VO%20REPUBLIKA%20MAKEDONIJA%20SOGLASNO%20REA.pdf>

Program za realizaciju socijalne zaštite za 2017. godinu, Službeni glasnik Republike Makedonije, br. 192 od 17. oktobra 2016. godine, dostupan na:

Izveštaj Programa o uticaju zatvaranja granica na izbeglice i migrante u Srbiji i Makedoniji, sa posebnim fokusom na žene i decu, septembar 2016. „Zatvorene granice”, OHFAM, Makedonsko Udruženje mladih advokata i Beogradski centar za ljudska prava, 2016.

Istraživački centar pronađen na: <http://www.reachresourcecentre.info/>

REACH, Evropska migraciona kriza Brza procena: Azil u Srbiji, 2016.

Preporuka CM/Rec(2008)4 Komiteta ministara državama članicama o jačanju integracije dece migranata i imigrantske pripadnosti (usvojena od strane Komiteta ministara 20. februara 2008. godine na 1018. sastanku zamenika ministara).

Preporuka CM/Rec(2011)13 Komiteta ministara zemljama članicama o mobilnosti, migraciji i pristupu zdravstvenoj zaštiti (usvojena od strane Komiteta ministara 16. novembra 2011. godine na 1126. sastanku zamenika ministara).

Regina Conley Seidel i Georg Bolis, Integracija izbeglica na tržište rada: strategije i dobre prakse, Odbor Evropskog parlamenta za zapošljavanje i socijalna pitanja, 2016.

Pravo na azil u Republici Makedoniji za 2012. godinu, Službeni glasnik br. 24/2012.

Pravilnik o socijalnoj pomoći za lica koja traže, odnosno kojima je odobren azil, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 44/2008.

Ruti Sinai, AdiBinhas, Yael Rockoff, *Alati za rad na integraciji migranata u Srbiji*, IOM, 2012.

Silvana ONCHEVA i Margarita SPASENOVSKA, Studiorum, „Zdravstveni aspekti migrantske i izbegličke krize u Republici Makedoniji”, 2016.

Simonida Kacarska i Angel Mojsovski, „Romi na makedonskim granicama”, EPI i KHAM Delchevo, decembar 2016.

SOP za prihvatanje, identifikaciju i upućivanje ranjivih kategorija lica - stranaca (RKLS), dostupno na: http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/Стандардни-оперативни-процедури-за-поставува_е-со-ранливи-категории-лица-странци.pdf

SOP za bavljenje slučajevima rodno zasnovanog nasilja (RZN) u hitnim i kriznim situacijama i nesrećama, dostupno na: <http://iph.mk/wp-content/uploads/2014/09/Муп-тисекторски-стандардни-оперативни-процедури-за-превенција-и-одговор-на-РБН.pdf>

SOP za identifikaciju i upućivanje maloletnika bez pratnje – dece stranaca (MBPDS), dostupno na: <https://rm.coe.int/16806c0638>

SOP za tretman žrtava trgovine ljudima (ŽTLJ), dostupno na: <http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/operativni.pdf>

SRBIJA OD ZEMLJE TRANZITA DO ZEMLJE DESTINACIJE IZAZOVI I PRAKSA ODABRANIH DRŽAVA U PROCESU INTEGRACIJE IZBEGLICA, Beogradski centar za ljudska prava, 2016.

Strategija za integraciju izbeglica i stranaca Republike Makedonije 2008-2015., dostupna na: http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf

Strategija prevencije i suzbijanja trgovine ljudima, posebno ženama i decom i zaštite žrtava 2017-2022., zajedno sa dopunskim Akcionim planom za 2017-2018. godinu („Službeni glasnik RS”, br. 77/2017).

Suzana Vorbs i Tatiana Baraulin, „Žene izbeglice u Nemačkoj: jezik, obrazovanje i rad”, Istraživački centar za migracije, integraciju i azil, Federalna kancelarija Nemačke za migracije i izbeglice (2017).

Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (2000) i Protokol o sprečavanju, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, a posebno ženama i decom, usvojen od strane Generalne skupštine UN-a: 15. novembra 2000. godine, rezolucijom 55/25 Stupanje na snagu: 29. septembra 2003. godine.

Zakon o osnovnom obrazovanju, „Službeni glasnik RS”, br. 55/2013 od 25. juna 2013. godine, stupio na snagu 3. jula 2013. godine.

Zakon o srednjem obrazovanju, „Službeni glasnik RS”, br. 55/2013 od 25. juna 2013. godine, stupio na snagu 3. jula 2013. godine.

Tu Dan Kim i Cohen Colerie, „Jednakost u obrazovanju – fokus teme Belgija”, 2003.

Državni sekretarijat SAD-a, Izveštaj o trgovini ljudima 2016.

UN Women Izveštaj rodna procena izbegličke i migracione krize u Srbiji i Makedoniji, 2016.

Izvršni odbor UNHCR-a, Zaključak o lokalnoj integraciji, br. 104 (LVI) - 2005, preambula i (k).

UNHCR SRBIJA UPDATE 07-13 avgust 2017. godine.

UNHCR SRBIJA UPDATE 18-24 sep. 2017. godine.

UNHCR, „Smernice za međunarodnu zaštitu br. 9: Zahtevi za status izbeglice zasnovane na seksualnoj orijentaciji i/ili rodnom identitetu u kontekstu člana 1A (2) Konvencije iz 1951. godine i/ili Protokola o statusu izbeglica iz 1967. godine”, 2012.

UNHCR, „Novi početak: Integracija izbeglica u Evropi”, septembar 2013.

UNHCR, *Globalni trendovi: Prisilno raseljavanje 2015, 2016.*

UNHCR, MOM Zaštita izbeglica i međunarodna migracija na Zapadnom Balkanu, pronađeno na <http://www.unhcr.org/531d88ee9.pdf>

Konvencija Ujedinjenih nacija o statusu izbeglica iz 1951. godine, Ženeva, 28. jula 1951. godine i Protokol o statusu izbeglica, Njujork, 31. januara 1967. godine

Odeljenje za ekonomska i socijalna pitanja Ujedinjenih nacija, „Integracija migracije u program za održivi razvoj 2030. godine”, decembar 2015.

Nasilje nad ženama i devojkama među izbegličkom i migrantskom populacijom u Srbiji, Atina 2017.

WHO, Izveštaj SEKSUALNO NASILJE NAD ŽENAMA IZBEGLICAMA NA PUTU KA I UNUTAR EVROPE, br. 84, 2016.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o građanskim udruženjima i fondacijama („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 29/07).

Zakon o visokom obrazovanju („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 37/08, 103/08, 26/09, 99/09, 115/10, 17/11 i 51/ 11).

Zakon o zaštiti dece Službeni glasnik br. 98/2000.

Zakon o azilu i supsidijarnoj zaštiti Službeni glasnik R. Makedonije br. 27, 12.04.2013.

Zakon o azilu i privremenoj zaštiti Službeni glasnik R. Makedonije br. 27, 12.04.2013.

Zako o azilu i privremenoj zaštiti, dostupan na: <http://www.refworld.org/docid/53072d144.html>,

Zakon o državljanstvu, Službeni glasnik Republike Makedonije 158/11.

Zakon o upravljanju kriznim situacijama („Službeni glasnik RM”, br. 29/2005, 36/2011, 104/2015).

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti - Konsolidovani tekst (Službeni glasnik RM 112/2014).

Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, dostupan na: <http://www.refworld.org/pdfid/54edeb364.pdf>

Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, Službeni glasnik Republike Makedonije br. 35 od 23. marta 2006. godine stupio je na snagu 31. marta 2006. godine i biće sproveden počev od 1. aprila 2007. godine.

Zakon o zapošljavanju stranaca objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije br. 128/14 i stupio je na snagu 4. decembra 2014. godine.

Zakon o zapošljavanju stranaca objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije br. 128/14 i stupio je na snagu 4. decembra 2014. godine.

Zakon o porodici („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 83/04).

Zakon o strancima („Službeni glasnik republike Makedonije” br. 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012, 13/2013, 147/2013, 148/2015 i 217/2015).

Zakon o strancima, dostupan na: https://www.ecoi.net/file_upload/1930_1332582379_fyrom-law-on-foreigners-2006-en.pdf

Zakon o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2016).

Zakon o zdravstvenom osiguranju, R. Makedonija br. 07-1296/1, 2000.

Zakon o visokom obrazovanju u Srbiji, pronađen na: <http://www.minoritycentre.org/sites/default/files/law-higher-education-serbia.pdf>.

Zakon o upravljanju migracijama Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 107/2012.

Zakon o osnovnom obrazovanju R. Makedonije Službeni glasnik Republike Makedonije br.103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015 и 30/2016.

Zakon o srednjem obrazovanju („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

Zakon o srednjem obrazovanju („Službeni glasnik Republike Makedonije”, br. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

Zakon o srednjem obrazovanju, dostupan na: [http://www.bro.gov.mk/docs/zakonodavstvo/sredno/Sredno_obrazovanie\(precistentekst\)_2002.pdf](http://www.bro.gov.mk/docs/zakonodavstvo/sredno/Sredno_obrazovanie(precistentekst)_2002.pdf)

Zakon o socijalnoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srbije. Makedonija, br. 16/00,17/03,62/04,21/06.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja, pronađen na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/protection_of_minorities/the_law_on_education_system.pdf



КАКО ДА СЕ ОБЕЗБЕДИ УСПЕШНА И ОДРЖЛИВНА ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕГАЛЦИТЕ И МИГРАНТИТЕ



Белград, 2018 година



КАКО ДА СЕ ОБЕЗБЕДИ УСПЕШНА И ОДРЖЛИВНА ИНТЕГРАЦИЈА НА БЕГАЛЦИТЕ И МИГРАНТИТЕ

Издавач:

Здружение на граѓани за борба против трговија со луѓе и сите облици на
родово засновани насилства – АТИНА

Белград, Ќустендилска 28

www.atina.org.rs

office@atina.org.rs

+381 11 32 200 30

Уредник:

Милан Алексиќ

Автор:

Бистра Неткова, Мартина Смилевска, Аурелија Ѓан

Дизајн:

Калиграм

Илустрации на почетна страна:

Марија Матиќ

Печат:

Стандард 2

Тираж: 300

ISBN

Белград, 2018 година

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti ili kopirati u nekomercijalne svrhe uz obavezno navođenje izvora. Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.



Ovaj projekat finansira Evropska unija.

ПРЕГЛЕД НА СОДРЖИНАТА

ЛИСТА НА АКРОНИМИ	98
РЕЗИМЕ	99
ВОВЕД	105
МЕТОДОЛИГИЈА	108
ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО – ОБРАЗЛОЖЕНИЕ	108
МЕТОДОЛОШКИ АЛАТКИ	109
ОГРАНИЧУВАЊА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	110
МИГРАЦИСКИ ТЕК ОД 2015 ДО 2017 Г.	111
РОДОВ И СОЦИО-ЕКОНОМСКИ ПРОФИЛ НА МИГРАНТИ НА БАЛКАНСКАТА МАРШРУТА	113
СПЕЦИФИЧЕН КОНТЕКСТ НА ЗЕМЈИТЕ: ОДГОВОР НА ПЈР МАКЕДОНИЈА И СРБИЈА НА БЕГАЛСКАТА/МИГРАНТСКАТА КРИЗА	114
ЗАКОНОДАВНА И СТРАТЕШКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА МИГРАНТИ ...	122
МЕЃУНАРОДНИ ПРАВНИ СТАНДАРДИ	123
НАЦИОНАЛНА ПРАВНА И ПОЛИТИЧКА РАМКА	127
ЗАШТИТА НА МИГРАНТИ И РАСПОЛОЖЛИВИ УСЛУГИ – ПРЕДУСЛОВИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА.	137
СТЕКНУВАЊЕ НА ПРАВЕН СТАТУС НА БЕГАЛЦИТЕ И МИГРАНТИТЕ ВО ПЈР МАКЕДОНИЈА И СРБИЈА	137
СМЕСТУВАЊЕ И ЗАСОЛНИШТЕ	145
МЕДИЦИНСКИ УСЛУГИ И СОЦИЈАЛНА ПОМОШ.	150
ПРЕХРАНБЕНИ, НЕПРЕХРАНБЕНИ ПРОИЗВОДИ И УСЛОВИ ВО ЦЕНТРИТЕ	155
ОБРАЗОВАНИЕ, ЈАЗИЧНИ КУРСЕВИ И ПРАВНА ПОМОШ.	157
ВРАБОТУВАЊЕ НА БЕГАЛЦИТЕ ВО ТЕКОТ НА РЕГУЛИРАЊЕТО НА ПРАВНИОТ СТАТУС	161
ЗАШТИТА НА РАНЛИВИТЕ КАТЕГОРИИ НА БЕГАЛЦИ И МИГРАНТИ ВО ТРАНЗИТНИТЕ И ПРИФАТНИТЕ ЦЕНТРИ	164
ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ВКЛУЧЕНИ ВО ЗАШТИТАТА НА МИГРАНТИ (ИНТЕРСЕКТОРСКИ ОДГОВОР)	177
ЗАКЛУЧОК	180
ПРЕПОРАКИ	183
АНЕКС	191
БИБЛИОГРАФИЈА	191

ЛИСТА НА АКРОНИМИ

СЕ	Совет на Европа
ОГО	Организации на граѓанското општество
ЕУ	Европска Унија
ЕКЧП	Европска конвенција за човекови права
РБН	Родово базирано насилство
МОМ	Меѓународната организација за миграција
МО	Меѓународни организации
ЗАПЗ	Закон за азил и привремена заштита
МТСР	Министерство за труд и социјална политика
МТВБСП	Министерство за труд, вработување, боречки и социјални прашања
МВР	Министерство за внатрешни работи
МЗ	Министерство за здравство
НАП	Национален акционен план
ПТСН	Посттрауматско стресно нарушување
СОП	Стандардна оперативна постапка
СРБМ	Сексуално и родово базирано насилство
ТЛ	Трговија со луѓе
ОН	Обединетите нации
УНФПА	Фонд за население на Обединетите Нации (англ. United Nations Population Fund)
УНИЦЕФ	Детски фонд на Обединетите Нации (англ. United Nations Children's Fund)
УНХЦР	Висок комесар на Обединетите Нации за бегалци (англ. United Nations High Commissioner for Refugees)

РЕЗИМЕ

Во периодот од 2015 до 2016 година, Западниот Балкан доживеа невиден бран на мигранти и бегалци кои тргнаа кон ЕУ. Повеќето од нив (повеќе од 851 319 луѓе во 2015 г. година и 299 582 во 2016 г.) преминаа од Турција во Грција и преку Западен Балкан, вклучувајќи ги Поранешна Југословенска Република (ПЈР) Македонија и Србија, со цел да стигнат до државите, т.е. крајните дестинации на север и запад, како што се Австрија, Германија и Шведска. Според националноста, најголемиот прилив беше составен од луѓе од Авганистан, Пакистан, Ирак, Сирија, Сомалија и Северна Африка.

Тоа доведе до предизвици кои влијаат и на земјите членки на ЕУ и на земјите-кандидати кои се наоѓаат на нивната маршмаршрута, како што се ПЈР Македонија и Србија. Во таа реалност, ПЈР Македонија и Србија се соочија со голем број мигранти и бегалци и со сè поголем број барања за азил од година во година, како и со појавата на прашањето за интеграција на бегалците во соодветното општество.

Имајќи го ова во предвид, оваа студија го истражува одговорот на ПЈРМакедонија и Србија на мигрантската/бегалската криза во 2015-2016 година, почнувајќи од меѓународните стандарди за човекови права и нивната употреба во третманот и услугите кои им се нудат на мигрантите и бегалците. Во овие рамки, студијата, исто така, ја зема предвид состојбата на ранливите групи на мигранти и бегалци, како што се жените и децата. Покрај посебните потреби за нивната заштита, специјално внимание им е посветено на овие ранливи групи бидејќи родовата и социо-економската динамика на мигрантскиот/бегалскиот бран се промени на почетокот на 2016 година, така што главно беше составен од жени, деца и постари лица. На крајот, студијата ги истражува перспективите за интеграција на бегалците кога ќе се одобрат барањата за азил, како еден од одговорите за запирање на циклусот на раселување и давање на луѓето можност да создадат нов живот.

Како резултат на тоа, студијата го гледа концептот на интеграција како динамичен и двонасочен процес за кој се потребни напори, како од страна на бегалците/мигрантите, така и на заедниците во кои живеат. Затоа студијата ги анализира перспективите за интеграција преку проценка на подготвеноста на поединците да останат и да се адаптираат кон целното општество без да го изгубат својот културен идентитет, како и подготвеноста на централните и локалните институции да обезбедат пристап и да овозможат интеграција во временската рамка на кризата со бегалците/мигрантите која се случи во периодот 2015/2016 година, како и до датумот на пишување на оваа студија, во втората половина на 2017 година.

При подготовката на оваа студија беа комбинирани квалитативни и квантитативни методи за собирање и анализа на податоци за да се обезбеди сигурност и валидност на податоците, преглед на литература, полуструктурирани поединечни интервјуа, прашалници, опсервации и фокус групни дискусии со мигрантите и бегалците, националните централни и локални институции и меѓународните и национални организации.

Според најновите податоци на УНХЦР од септември 2017 година, бројот на бегалците и мигрантите во Р. Србија за време на студијата изнесувал 4 257, што се разликува од ситуацијата во ПЈР Македонија, бидејќи во ПЈР Македонија во транзитните центри имало само 34 лица.

Во врска со горенаведеното, важно е да се нагласи дека двете земји, ПЈР Македонија и Србија, се потписници на меѓународните правни инструменти релевантни за заштитата на мигрантите и бегалците и со тоа имаат обврска да донесуваат закони во согласност со меѓународните правни стандарди како што е пропишано во овие документи. Покрај тоа, двете земји се стремат да влезат во ЕУ и затоа почнаа да го усогласуваат своето законодавство со законот на Унијата. Затоа во студијата е утврдено дека ПЈР Македонија и Србија генерално имаат соодветно законодавство во согласност со меѓународните стандарди и успеале да донесат закони кои им одговараат на моменталните потреби на мигрантите и бегалците.

Меѓутоа, и покрај тоа, ПЈР Македонија и Србија немаат посебни политики за интеграција што се применуваат за жените, децата и другите ранливи категории. Нивната интеграција се одвива според законски предвидените решенија. Особено ранливи категории или

категории на лица изложени на социјален ризик според националната законска рамка, т.е. *de jure*, се деца без родителска грижа, жртви на трговија со луѓе, стари лица без семејна заштита и други. Меѓутоа, *de facto* загрозуени лица се самохрани мајки, бремени жени и мајки-доилки, малолетни девојки во брак, жени кои веќе биле жртви или преживеале сексуално и родово базирано насилство. Од овие категории ниту една не е посебно вклучена во правната рамка, и покрај неколкуте национални стратегии, акциони планови и СОП.

ПЈР Македонија и Србија имаат национално законодавство кое го регулира легалниот престој на бегалците на нивната територија и заштитата која што ја добиле. Со цел добивање на правен статус во ПЈР Македонија и Србија, бегалците прво можат да ја изразат својата намера да бараат азил. Изразената намера да се бара азил во двете земји не се смета како пријава за азил – затоа изразувањето намера за барање азил не претставува поведување постапка за азил. Постапката за азил мора да биде покрената за да добие лицето азил и со тоа да го регулира законскиот престој во земјите. Според законот на ПЈР Македонија и Србија, лицата кои не сакаат да останат спаѓаат под посебна регулатива во согласност со Законот за странци и може да добијат статус на привремена хуманитарна заштита.

Меѓутоа, студијата покажа дека постои огромна разлика помеѓу поднесените пријави и одобрените пријави за азил во двете земји. Имено, во ПЈР Македонија од 2015 г. само 5 лица добиле меѓународна заштита (статус на бегалец), а 11 добиле супсидијарна заштита. Ако го споредиме бројот на бегалци и мигранти, во Србија ситуацијата е уште поалармантна затоа што во 2015 г. биле одобрени само 16 статуси на меѓународна заштита, во 2016 г. само 23, а во првата половина на 2017 г. одобрени се само 2 азила. Судсидијарната заштита е одобрена за 50 луѓе од 2015 г.

Во Србија и ПЈР Македонија барањата за азил се одбиваат поради различни причини, како што се: нецелосна документација, недостаток на докази за идентитетот или концепт на „безбедна трета земја“. Врз основа на овој концепт, барањата за азил се одбиваат затоа што се претпоставува дека азилантите можеле да бидат прифатени во земјите од кои влегле во Србија или ПЈР Македонија. Ова толкување е проблематично затоа што листата на безбедни трети земји датира уште од 2009 г. и оттогаш не е променет. Затоа, постои потреба да се променат практиките во двете земји со цел да се овозможи секое барање да се разгледува поединечно и да се земат предвид различни-

те аспекти: пол, возраст, етничка припадност, ранливост, културен контекст, итн.; родовите особености или други ранливости играат недоволна улога во доделувањето на меѓународната заштита на бегалците. Утврдено е дека постапката била долга и комплексна во случаите на праќање на апликантите во правните лавиринти. Во таа смисла, потребно е да се анализира оправданоста на причините што доведуваат до оваа диспропорција и да се најдат соодветни решенија. Исто така, неопходно е дополнително да се обучат службениците задолжени за обработка на барањата за азил.

Што се однесува до одговорите на земјите кон мигрантите и бегалците во транзитно прифатните центри, тие генерално се оценети како соодветни. Направени се напори за да им се обезбедат на мигрантите и на бегалците потребните услуги. Здравствените услуги, особено примарните, беа високо оценети од мигрантите и бегалците во двете земји, додека во Србија имаше сериозни проблеми идентификувани со секундарната и терцијарната здравствена заштита на лица сместени во центрите. Главни идентификувани проблематични области се: лоши животни услови во центрите и нечувствителност на персоналот што работи таму за потребите на бегалците и мигрантите. Обезбедувањето на психо-социјална поддршка за бегалците и мигрантите се сметало за многу корисно од страна на испитаниците во двете земји, а го пофалиле и пристапот кон разни курсеви, вклучително и курсот по јазик. Двете земји вложиле напор да ги задоволат посебните потреби на жените и децата во центрите преку обезбедување посебно одредени простори за жените, посебна здравствена заштита и слично. И покрај идентификувањето на овие добри практики во однос на полот, идентификувано е и постоење на недостатоци, оставајќи простор за подобрување како одговор на планирањето на одзив, услуги, можности за заштита и информации во согласност со одредените слабости. Конкретно, системите за регистрација неадекватно ги идентификуваат и упатуваат ризичните групи и имаат слаби врски со одговорите за заштита; квалитативните податоци за жените и девојките, како и за другите ранливи групи се ограничени и не е јасно дали и како се користат постоечките класифицирани податоци во двете земји. СОП за родово базирано насилство не постојат во Србија и во ПЈР Македонија – иако се усвоени, воопшто не се користат. Покрај тоа, активната и секојдневна координација меѓу релевантните владини институции, особено во поглед на трансверзалните прашања, како што се одговорот на РБН, шверцот и трговијата со луѓе, идентификувана е како слаба во двете земји.

Раната интеграција на бегалците и мигрантите е несоодветна во двете земји: искуството покажува дека времето поминато чекајќи конечна одлука за статусот на лицето е изгубено време ако не е исполнето со активности кои ќе овозможат подоцнежен процес на интеграција. Вклучувањето на јазични курсеви со систематски начин за учење македонски или српски јазик, курсеви за културна ориентација и интеграција во локалната заедница, психолошка поддршка, како и обуки за квалификација и доквалификација како дел од воведните програми го сочинуваат телото на пакет мерките кои се содржат во раната интеграција. Овие мерки се само делумно достапни во центрите за прифаќање и во општините во кои живеат овие луѓе.

Во врска со интеграцијата на лицата со признаен статус, општо земено, Србија и ПЈР Македонија немаат воспоставено организиран систем на поддршка и вклучување на бегалците во своите општества. Затоа, ПЈР Македонија го забрза овој процес преку подобрување на легислативата и политиките со цел соодветно да одговори на претстојните интегративни предизвици, но не ја адресирала соодветно вклученоста на локалната самоуправа. Иако во двете земји се идентификувани добри практики, како што е вклучувањето на напорите на локалната самоуправа, примената на законите и политиките во Србија сè уште е под знак прашалник. Правото на образование на децата на мигрантите и бегалците не функционира во целост на национално ниво во двете земји; посебно проблематично е признавањето на дипломите и обезбедувањето на оригинални документи и сертификати бидејќи државата не го олеснува овој процес, што им отежнува, па дури и им оневозможува, на некои деца да се запишат во високообразовните установи. Вработувањето на слободниот пазар е исто така недоследен концепт во двете земји до денешен ден. Особено се присутни јазичната бариера, како и недостатокот на информации и стимулации за потенцијалните работодавци. Ова се однесува и на ранливите категории како што се жените, бидејќи нема посебни законски стимулации за нивната интеграција на пазарот на трудот во соодветните општества. Конечно, долготрајното сместување на бегалците на кои им е одобрен азил и понатаму останува отворено прашање во двете земји што допрва треба да се реши.

Имајќи го предвид горе наведеното, може да се заклучи дека, иако многу е направено, сè уште постои простор за подобрување и развој на соодветни капацитети во двете земји. Според тоа, студијата наве-

дува бројни препораки кои треба да ги опфатат идентификуваните недостатоци и проблематичните области во двете земји.

Конечно, можеби перцепцијата на реалноста во двете земји е една од причините зошто многуте бегалци и мигранти не ги гледаат Србија и ПЈР Македонија како земји домаќини, туку само како транзитни земји.

ВОВЕД

„Прекршувањата на човековите права се главен фактор што води до бегство на бегалците, како и пречка за нивната безбедност и доброволно враќање дома. Затоа заштитата на човековите права во земјите на потекло е од суштинска важност како за превенцијата, така и за решавањето на проблемот со бегалците. Почитувањето на човековите права е исто така важно за заштита на бегалците во земјите на азил“¹

(Високиот комесар на Обединетите Нации
за бегалци)

Разликите во социо-економскиот развој, нивото на животниот стандард меѓу одделните земји и политичката нестабилност во одредени региони во светот и понатаму се главни детерминанти на порастот на меѓународните миграциони движења што ги гледаме денес. Во периодот 2015-2016 г., Западниот Балкан доживеа невиден бран на мигранти и бегалци кои тргнаа кон ЕУ. Повеќето од нив (повеќе од 851 319 луѓе во 2015 г. и 299.582 во 2016 г.)² поминаа од Турција во Грција и преку Западниот Балкан, вклучувајќи ги ПЈР Македонија и Србија, со намера да стигнат до државите те. крајните дестинации на север и запад, како што се Австрија, Германија и Шведска. Според националноста, најголемиот прилив составен е од луѓе од Авганистан, Пакистан, Ирак, Сирија, Сомалија и Северна Африка.³

Масовниот пораст на движењата на населението, кој достигна својот врв помеѓу 2015 и почетокот на 2017 г., ги оптовари капацитетите за прием и системите за азил, а во некои случаи резултираше со голем одговор на безбедносните сили на земјите кои беа на маршрутата. Без политичкото решение за кризата во земјите на потекло, како што е воспоставувањето на мир и програми за демократски и економски развој, се очекува дека наскоро повторно ќе се појави уште еден

¹ Изјава на 50-тата седница на Комисијата на ОН за човекови права (1994) цитирана во УНХЦР, Заштита на човековите права и бегалците, Дел I: Општ вовед (октомври 1995 г.).

² УНХЦР, Глобални трендови: *Присилно раселување во 2015 и 2016 г.*

³ МОМ, УНХЦР Заштита на бегалците и меѓународна миграција во Западниот, откриени на <http://www.unhcr.org/531d88ee9.pdf>

прилив, како овој. Соочени со домашните и буџетските притисоци (вклучувајќи ја и загриженоста во поглед на безбедноста), земјите по транзитната маршрута се соочуваат со предизвикот да спроведат координиран одговор кој се однесува на хуманитарните и заштитните потреби на бегалците и мигрантите во согласност со меѓународните стандарди и обврски. Ова движење создаде предизвици кои влијааа на земјите членки на ЕУ и на земјите кандидати лоцирани по должина на маршрутата,⁴ како што се ПЈР Македонија и Србија.

Во 2015 и 2016 г., маршрутата претрпе промени и висок степен на непредвидливост поради модификација на критериумите за влез. Значителен процент на движења на мигрантите и бегалците во, и од регионот се случи преку таен влез на граничните премини. Овие нерегуларни движења и поврзаниот транснационален криминал, како што се трговијата со луѓе и криумчарењето на луѓе, покренала серија на заеднички причини за грижа за земјите долж маршрутата на миграција, бидејќи тие претставуваат закани за безбедноста, негативно влијаат врз пристапот на заштита за оние на кои им е потребна и нејзиното обезбедување на лицата што се во движење, ранливи на безбедносни ризици и сериозни прекршувања на човековите права. Ова особено се однесува на ранливите групи како што се децата и жените. Се проценува дека секој седми илегален мигрант е жртва на трговијата со луѓе.⁵ Покрај тоа, жените и девојчињата кои се бегалци и мигранти се соочуваат со специфични предизвици и ризици за заштита во транзитот, вклучувајќи и поделба на семејството, психосоцијален стрес и траума, здравствени компликации (особено за бремените жени), физички повреди и повреди и ризици од експлоатација и родово базирано насилство.⁶

Во оваа реалност, ПЈР Македонија и Србија, исто така, се погодени од приливот на мигранти во периодот од 2015-2016 г. Меѓутоа, без оглед на зголемувањето на бројот на пристигнувања на мигранти и бегалци и зголемениот број на барања за азил кои се поднесуваат од

⁴ Барбара Безнец, Марк Шпеер, Марта Стојик Митровиќ *Управување со Балканската маршрута: ПЈР Македонија, Србија и Европскиот граничен режим*, Издавач: Роза Луксембург Штифтунг Југоисточна Европа, 2016.

⁵ СЗО, *Пријавете СЕКСУАЛНО НАСИЛСТВО ПРОТИВ ЖЕНИТЕ БЕГАЛКИ НА ПАТОТ КОН И ВО РАМКИТЕ НА ЕВРОПА*, бр. 84, 2016.

⁶ *НЕРЕГУЛАРНА МИГРАЦИЈА, ТРГОВИЈА И КРИУМЧАРЕЊЕ НА ЛИЦА, ПОЛИТИЧКИ ДИЛЕМИ ВО ЕУ*, ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ПОЛИТИКА (ЦЕПС) БРИСЕЛ, 2016.

година во година, тие главно беа транзитни земји во очите на мигрантите и бегалците.⁷ Во однос на реалноста за 2015/2016 г., важно е да се напомене дека концептот на азил и миграција им е познат на двете земји од порано, бидејќи тие веќе примиле многу раселени лица од земји кои биле погодени од те за време на распаѓањето на Југославија од 1991 г. па наваму. Сепак, сегашната реалност на миграционата/бегалската криза претставува нови и единствени предизвици за ПЈР Македонија и Србија, како што се: луѓе кои доаѓаат од многу различни културни и верски средини; луѓе чии мајчини јазици не им се познати на оние во регионот, има и мал број на преведувачи; на крај, екстремниот пораст на организирани криминални групи кои ги привлекуваат мигрантите и бегалците, појава на специфични ранливи групи и на сето тоа појава на безбедносни ризици за двете земји.

Имајќи го ова на ум, оваа студија го истражува одговорот на ПЈР Македонија и Србија во мигрантската/бегалската криза 2015-2016 г., почнувајќи од меѓународните стандарди за човекови права преведени во третман и услуги што им се нудат на мигрантите/бегалците. Во оваа насока, студијата, исто така, ја зема предвид состојбата на ранливите групи на мигранти/бегалци, како што се жените и децата, поради посебните потреби за нивна заштита. Конечно, студијата ги истражува перспективите за интеграција на бегалците кога се одобруваат барањата за азил, како еден од одговорите за запирање на циклусот на раселување и давање на луѓето можност да создадат нов живот.

Како резултат на тоа, студијата го смета концептот на интеграција како динамичен и двонасочен процес кој бара напори како на бегалците/мигрантите така и на заедниците во кои живеат. Затоа, студијата ги анализира перспективите за интеграција преку проценка на подготвеноста на поединците да останат и да се адаптираат во целното општество, без да го изгубат својот културен идентитет и подготвеноста на централните и локалните институции да обезбедат пристап и да ја овозможат оваа интеграција.

⁷ Резолуција за миграциската политика на Поранешна Југословенска Република (ПЈР) Македонија 2015-2020 г., достапна на: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/88af0d7aeb7d4658b344c8c55ba9dfa3.pdf> (пристапено на 10 јуни 2017 г.).

МЕТОДОЛОГИЈА

ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО – ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

Целта на ова истражување е да се анализира состојбата на бегалците и мигрантите⁸ со посебно внимание на ранливите групи во процесот на миграција преку ПЈР Македонија и Србија. Студијата се фокусира на пред-процесот и на вистинскиот процес на интеграција во двете општества и дава заклучоци и препораки во врска со позицијата на бегалците и мигрантите во периодот пред интеграцијата и вистинскиот процес на интеграција. Изборот на ПЈР Македонија и Србија за оваа студија се базира на фактот што: овие земји го делат граничниот премин; се наоѓаат на патот кон посакуваната дестинација на мигрантите и бегалците; имаат слична правна и политичка позадина; се соочуваат со слични предизвици во врска со мигрантската и бегалската криза и со процесите на интеграција на бегалците; како и делат заеднички безбедносни проблеми.

Студијата се занимава со состојбата и позицијата на мигрантите и бегалците со посебен фокус на ранливите групи во ПЈР Македонија и Србија во временскиот период на кризата со бегалци/мигранти што се случи во 2015/2016 година, како и до втората половина на 2017 година, кога е напишана оваа студија.

Студијата ќе ги земе предвид меѓународно прифатените принципи на човековите права и ќе се обиде да ја постави основата за идниот развој, подобрување и имплементација на националните закони, политики и практики поврзани со интеграцијата на државјаните од трети земји во македонското и српското општество.

⁸ Во ова истражување, често се споменуваат термините мигранти и бегалци. Иако е направена јасна разлика помеѓу овие категории на лица во делот „Идентификација на различни групи мигранти“, сепак, во некои делови, со цел да не се оптоварува текстот, терминот мигранти може да се користи за покривање на сите категории на „луѓе во движење“. Меѓутоа, таму каде што постои јасна разлика во политиката, правната рамка со која се регулираат различните категории и правата и обврските што произлегуваат од нив, разликите помеѓу различните категории на лица ќе бидат јасно прикажани.

МЕТОДОЛОШКИ АЛАТКИ

При подготовката на оваа студија, се комбинираат квалитативните и квантитативните методи за собирање и анализа на податоци за да се обезбеди сигурност и валидност на податоците, преглед на литература, полуструктурирани индивидуални интервјуа (Индивидуални Длабински Интервјуа - ИДИ), прашалници, опсервации и фокус-групна дискусија (ФГД).

Прегледот на литературата вклучува документи кои содржат информации за владините активности, стратегии и акциони планови и актуелните трендови кои ја одразуваат нивната имплементација. Прегледот на литературата започна во мај 2017 г. и вклучуваше преглед на закони, политики, планови за одзив и ажурирања на состојбата и извештаи кои обезбедија прелиминарни информации за кризата, моменталната состојба, хуманитарниот одговор и процесот на интеграција до денес. Врз основа на прегледот на литературата, беше подготвена група на прелиминарни истражувачки прашања, кои беа подобрени во текот на првата недела од истражувањата на теренот.

Теренско истражување беше спроведено во ПЈР Македонија помеѓу јули и август 2017 г.; во Република Србија помеѓу јули и септември 2017 г. и вклучуваше:

Табела 1. Методологија

Институција/лица	Метод	Број	Држава	Пол	Број на интервјуирани лица
Транзитни центри Табановце и Винојуг / бегалци и мигранти	ИДИ	25	ПЈР Македонија	Мажи/ жени	25
Транзитни центри Табановце и Винојуг / бегалци и мигранти	ФГД	5	ПЈР Македонија	Жени	10
Бегалци со одобрена заштита	ИДИ	2	ПЈР Македонија	Мажи	2
МТСП, МЗ, МВР	ИДИ	3	ПЈР Македонија		3

Општина Бутел, Куманово и Гевгелија	ГИДИ	3	ПЈР Македонија		15
ОГО и ИОГО	ИДИ	4	ПЈР Македонија	Мажи/ жени	4
Транзитни и прифатни центри Табановце, Винојуг и Визбегово	Опсервација/ надгледување		ПЈР Македонија		
ОГО и МО	ФГД	2	Србија	Мажи/ жени	16
Мигранти и бегалци во Центарот за азил во Крњача	ФГД	2	Србија	Жени	14
Бегалци кои се во постапка за азил	ИДИ	3	Србија	Жени/ мажи	3
МВР, МТВБСП, МЗ	ИДИ	13	Србија	Мажи/ жени	13
Прифатни центри Адашевци, Дивљана и Прешево	Опсервација/ надгледување		Србија		

ОГРАНИЧУВАЊА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Наидовме на разни ограничувања во истражувањето во двете земји. Имено, во ПЈР Македонија, бројот на лицата кои останале по миграцискиот бран и за време на теренските истражувања бил многу мал (10 баратели на азил сè уште се во процес на утврдување на статусот во прифатниот центар Визбегово,⁹ а 34 лица без правен статус сместени се во транзитните центри „Винојуг“ и „Табановце“, кои чекаат да го продолжат патувањето). Покрај тоа, од 5 лица на кои им е доделен статус на бегалци и 11 со супсидијарна заштита (СЗ) во периодот во кој оваа студија е ограничена, само 4 лица (две возрасни лица-мажи и две деца) сè уште се во земјата. Затоа, истражувањето беше спроведено на многу мал примерок, што влијае на можноста за објективна проценка на националниот систем за интеграција.

⁹ Според податоците добиени на 21 август 2017 г., од Прифатниот центар за баратели на азил - Визбегово.

Во Србија имаше ограничувања кои се однесуваа на работата на фокус-групите. Во некои фокус-групи имаше неколку учесници на кои им беше непријатно да зборуваат отворено, а мотивацијата на учесниците се влошуваше со должината на интервјуто поради јазичната бариера помеѓу истражувачите и учесниците, што резултирало со продолжување на интервјуата во фокус-групите.

МИГРАЦИСКИ ТЕК ОД 2015 ДО 2017 Г.

Бранот на бегалци/мигранти што ги опфати Европа и Европската Унија во 2015 и 2016 г. е феномен без преседан во поновата историја. Големiot прилив се карактеризира со огромен број на луѓе кои бегаат од војната, и тоа не само во првата безбедна земја. Честопати овие „луѓе во движење“¹⁰ имаат своја дестинација. Од 1 јануари до 31 декември 2015 г. во Европа пристигнаа повеќе од 1 000 000 луѓе. Од нив, повеќе од 851 319 луѓе¹¹ одеа преку Турција, крај морето во Грција, а потоа преку Западен Балкан, надевајќи се дека ќе стигнат до дестинации како што се Австрија, Германија и Шведска.¹² Се верува дека вкупниот број на луѓе кои пристигнале во Европа е многу поголем, бидејќи масивниот прилив на луѓе не овозможил сите да бидат регистрирани на време. Покрај тоа, само во 2015 г. над 3 771 лица кои тргнале на ова опасно патување починале или исчезнале на море.¹³ Вистинскиот број на луѓето кои тргнале на ова патување никогаш не може да се утврди.

Недостатокот на обединет пристап на земјите од Европската Унија (ЕУ) влијаеше на сите балкански земји, кои веќе имаа ограничени институционални и човечки капацитети и ресурси, така што беа на тнр. „западно-балканската маршрута“.

На 18 март 2016 г., Европската унија потпиша договор со Турција за запирање на миграцискиот и бегалскиот ток во Грција. Договорот на

¹⁰ Покрај бегалците кои бегаа од војната, имало многу мигранти кои бегаа од екстремната сиромаштија или од долготрајната нестабилност во земјата на потекло.

¹¹ Вклучувајќи ги и жените и децата кои сочинуваат 17 % и 25 % од вкупниот број на луѓе.

¹² Повеќе информации достапни се на УНХЦР: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (пристапено на 1 август 2017 г.).

¹³ Повеќе информации достапни се на <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (пристапено на 1 јуни 2017 г.).

ЕУ-Турција ја обврза Турција да го прифати враќањето на сите баратели на азил кои патуваат низ Турција во замена за милијарди евра помош, визна либерализација за турските граѓани и заживување на преговорите за пристапување на Турција во ЕУ.¹⁴ Договорот, исто така, предвидува и преселба на сириските бегалци од Турција во ЕУ, за секој Сириец кој се враќа во Турција според договорот. Во извештајот за напредокот на спроведувањето на овој договор, Европската комисија тврди дека договорот дава резултати: бројот на пристигнувања од Турција во Грција преку Егејот е намален, милиони евра се исплатени за да се подобри пристапот до образованието и здравствената заштита во Турција за бегалците и мигрантите, а враќањето и движењето се во тек.¹⁵

Во 2016 година, околу 370 000 бегалци и мигранти пристигнаа во Европа, повеќето од нив преку море. Повеќе од 173 000 пристигнале во Грција и повеќе од 167 000 во Италија. Според националноста, најголем број се луѓе од Сирија, Авганистан, Нигерија, Пакистан, Ирак и Еритреја. Повеќе од 75 500 бегалци и мигранти биле заробени во Грција и на Западниот Балкан откако Унгарија, Хрватска и другите земји ги затворија своите граници и на тој начин го затворија патот кон Централна и Западна Европа.

Од јануари до 30 јуни 2017 година, во Грција, Италија, Шпанија, Кипар и Бугарија пристигнале 101 559 мигранти. Грција регистрирала 93 % помалку мигранти во 2017 г. во споредба со истиот период во 2016 година. Од јануари до јуни 2017 г. во Италија пристигнале 83 752 мигранти, што претставува пораст од 19 % во споредба со истиот период во 2016 година. Бројот на мигранти и баратели на азил сместени во Грција и на Западниот Балкан се зголеми за 53 % во март 2016 г., од 47 097 на 72 179, респективно.¹⁶ Податоците покажуваат дека големиот бран на мигранти не е суштински намален, но мигрантите поинтензивно го користат медитеранскиот пат на смет-

¹⁴ Финансирањето од 3 милијарди евра наменето е за проекти за подобрување на животот на бегалците и на заедниците-домаќини во Турција.

¹⁵ СООПШТЕНИЕ НА КОМИСИЈАТА НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПСКИОТ СОВЕТ И СОВЕТОТ, Трет извештај за напредокот остварен во имплементацијата на Договорот ЕУ-Турција, достапен на: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/3rd_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf (пристапено на 1 јуни 2017 г.).

¹⁶ Миграциски трендови во Европа – 2017 г., јунски квартален преглед, МОМ, повеќе податоци се достапни на: http://migration.iom.int/docs/Q2_2017_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf (пристапено на 9 август 2017 г.).

ка на патиштата на Западниот Балкан. Покрај тоа, со затворањето на правните премини, сè поголем број бегалци и мигранти се свртуваат кон наоѓање на нередовни прекугранични поморски или копнени премини, користејќи ги, при тоа, услугите на криумчарите. Лидерите на ЕУ успешно ја избегнаа идејата за правично преселување преку квоти низ земјите на ЕУ, а камен-темелникот на европската миграциона политика останува застарената регулатива од Даблин.¹⁷

РОДОВ И СОЦИО-ЕКОНОМСКИ ПРОФИЛ НА МИГРАНТИ НА БАЛКАНСКАТА МАРШРУТА

На почетокот на миграцискиот бран, мигрантите првенствено беа помлади, воено способни мажи - несразмерно богати, образовани и со поголем општествен капитал во Европа.¹⁸ Сепак, родовата

¹⁷ Целта на оваа регулатива, усвоена во 2003 г., е да утврди која држава е одговорна за испитување на барањата за азил - обично државата во која барателот на азил прв пат влегол во ЕУ - и да се обезбеди дека секое барање било чесно испитано во една држава членка.

„Даблинскиот“ систем функционира под претпоставка дека законите и практиките за азил се засновани на истите заеднички стандарди, тие им овозможуваат на барателите на азил да уживаат слично ниво на заштита во сите земји членки на ЕУ. Меѓутоа, во реалноста, законодавството и практиките за азил и понатаму значително се разликуваат од земја до земја, што доведува до тоа барателите на азил да имаат различен третман низ цела Европа.

Во својата оценка за 2008 г., Европскиот парламент истакна дека, во отсуство на хармонизација, „Даблинскиот систем ќе продолжи да биде неправеден и за барателите на азил и за одредените земји членки“. Даблинскиот систем го зголемува притисокот на надворешните гранични области на ЕУ и сериозно го нарушува животот на оние кои бегаат во Европа поради заштита. Во декември 2008 г., Европската комисија предложи измени и дополнувања на Даблинската регулатива, кои во голема мера беа поздравени од Европскиот парламент, ECRE и УНХЦР. За време на постапките за утврдување според Регулацијата, барателите на азил чекаат во неизвесност, често одвоени од своите семејства и во притвор, во очекување на трансфер во земјата која се смета одговорна за нивното барање. Во некои случаи, нивните изјави никогаш не се слушаат. Докажаните неуспеси за почитување на правата на лицата преместени според Регулацијата се толку сериозни, што УНХЦР и ECRE ги повикаа владите да го спречат враќањето на барателите на азил во одредени земји. Видете <http://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf>. Исто така, повеќе за овој проблем во The Observer, поглед на срамниот одговор на Европа кон ратечката бегалска криза, редакцијата на Observer достапна на: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/09/observer-editorial-europes-shameful-response-to-growing-refugee-crisis> (пристапено на 10. август 2017 г.).

¹⁸ Данило Мандиќ, Анатомија на бегалскиот бран: Принудна миграција на балканската маршрута како два процеси, Совет за европски студии.

и социо-економската динамика на мигрантско/бегалскиот бран се промени до почетокот на 2016 г., жените, децата и постарите лица станаа мнозинство во миграционите текови. Луѓето кои дојдоа во овој втор бран беа помалку образовани и социјално ранливи. Камповите беа преплавени со лица со инвалидитет или со болести, стари лица и малолетници без придружба.¹⁹

Постојат податоци класифицирани според полот на бегалците и мигрантите кои ја користеле Балканската маршрута, но бројките се разликуваат во зависност од организацијата која ги пријавува. Сепак, според проценката на повеќето организации, жените сочинуваат околу 30 проценти²⁰ од мигрантите и бегалците кои ја користеле Балканската маршрута.²¹ На пример, REACH во февруари 2016 г. покажува дека повеќето (65 %) групи кои патувале на маршрутата на Западниот Балкан биле семејства, додека мажите кои патувале сами на маршрутата на Западниот Балкан претставуваат една петина (21 %) од вкупниот број.²²

Фактот за менување на родовиот профил на мигрантите / бегалците е особено важен и има импликации за таргетирање и организирање на поддршка за жените и децата во земјите на маршрутата, како и за дестинациските земји на ЕУ.

СПЕЦИФИЧЕН КОНТЕКСТ НА ЗЕМЈИТЕ: ОДГОВОР НА ПЈР МАКЕДОНИЈА И СРБИЈА НА БЕГАЛСКАТА/МИГРАНТСКАТА КРИЗА

Ситуацијата во двете земји во врска со управувањето со огромниот прилив на мигранти и бегалци за време на кризата носи сличности, како и некои разлики. Заедничкиот именител за двете е тоа што мигрантите и бегалците на патот кон Европа мора да поминат низ овие две земји, а ПЈР Македонија е главниот коридор за луѓето кои патуваат од Грција во Србија, а од Србија во Унгарија и Хрватска. Во таа реалност, ПЈР Македонија и Србија се соочија со нови пре-

¹⁹ Ibid.

²⁰ Отворена миграција <http://openmigration.org/en/analyses/how-many-refugees-in-italy-are-women>

²¹ Ј Фридман (J Freedman), *Правото на жените на азил: Заштита на правата на женските баратели на азил во Европа?*. 2008.

²² Центар Reach достапен на: <http://www.reachresourcecentre.info/>

дизвици во однос на заштитата на човековите права на бегалците и мигрантите од една страна и безбедносните прашања од друга страна. Националното законодавство, системите за азил и миграционите политики не беа соодветни за ефективно и ефикасно справување со криза од оваа големина, која го достигна врвот во втората половина на 2015 г.

Одговорот на македонските власти на масовниот прилив на бегалци/мигранти се одвиваше во неколку фази коишто одговориле на предизвиците создадени од кризата. Одговорот на државата вклучуваше усвојување на *ad hoc* одлуки наместо организиран и стратешки конструиран пристап, како и отвореност на државата за соработка со меѓународните актери и со домашните граѓански организации со цел успешно управување со приливот. Од почетокот на 2015 г., бегалците и мигрантите ја преминуваа границата со ПЈР Македонија во нестабилни бранови,²³ а лицата пресретнати од страна на граничната полиција се држеа во лоша состојба во Прифатниот центар за странци - Гази Баба.²⁴ За да одговори на овој проблем, македонската Влада одлучи да го измени и дополни Законот за азил и привремена заштита (ЗАПЗ), со што се воведува Намера да се бара азил.²⁵ Според тоа, граничната полиција на јужната граница почна да издава формулари за намера за барање азил за лицата кои доаѓаат од Грција. Првично, издавањето Намера беше во полициска станица во Гевгелија, од каде што бегалците се качуваа во возови за да стигнат до северната граница со Србија во близина на селото Табановце. Бројот на луѓето кои секојдневно пристигнуваа порасна, и само за еден месец, до крајот на јули 2015 г., беа регистрирани преку 20 000 луѓе. Вкупниот број на формулари за Намера за барање на азил издадени од 19 јуни 2015 г. до 25 декември 2015 г. изнесуваше 435 907,²⁶ од кои 110 830 биле за деца, а 18 081 им биле издадени на малолетници без

²³ <http://netpress.com.mk/chetirinaeset-migranti-zaginaa-na-prugata-kaj-veles/> или <http://24vesti.mk/migrant-zagina-na-prugata-vo-blizina-na-demir-kapija> (пристапено на 16 јули 2017 г.).

²⁴ <http://24vesti.mk/nov-bunt-na-migrantite-vo-gazi-baba-%E2%80%93-uslovite-katastrofalni> или <http://prizma.mk/migranti-vo-gazi-baba-na-shtrajk-glad/> (пристапено на 16 јули 2017 г.).

²⁵ Измените и дополнувањата достапни се на: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1f9f5a8682a544c8977dfc1977d3bfeb.pdf> (пристапено на 16 јули 2017 г.).

²⁶ Data from the field reports of the Macedonian Young Lawyers Association available at <http://myla.org.mk/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8/> (пристапено на 1 јули 2017 г.).

придружба.²⁷ Во Србија преку 485 100 луѓе ја регистрирале својата намера да бараат азил од 1 јануари до 30 ноември 2015 г. (17 % жени и 31 % деца). Повеќето од нив поминале во Србија преку границата на ПЈР Македонија (илјадници на ден).

На 18 август 2015 г., Владата на ПЈР Македонија донесе одлука за постоење на кризна состојба поради зголемениот обем на влез и транзит на мигранти на територијата на ПЈР Македонија.²⁸ Во Србија, националниот одговор на кризата опишан е во Владиноот план за одговор во случај на масовен прилив на мигранти (септември 2015 г.), чија цел е обезбедување соодветни капацитети за ефективен одговор во случај на масовен прилив на мигранти во Република Србија. Затоа, документите во двете земји ги идентификуваа надлежните органи, организации и институции, како и нацрти, мерки и активности што треба да се преземат во случај на масовен прилив на мигранти, како и неопходната заштита на ранливите групи.

На 20 август 2015 г., ПЈР Македонија одлучи да ја затвори границата со Грција, како и северната граница со Србија. Покрај тоа, беше избрана нова локација за регистрација и прием на бегалците и мигрантите, а активностите беа префрлени од железничката станица во Гевгелија на она што подоцна ќе стане Транзитен центар „Винојуг“ во близина на границата меѓу ПЈР Македонија и Грција. Капацитетот на Транзитниот центар „Винојуг“ еволуираше, но не доволно брзо за да гарантира безбедно засолниште за сите што доаѓаат таму на подолго од неколку часа.²⁹ Поради големиот број на луѓе и неможноста сите веднаш да ја напуштат територијата на ПЈР Македонија и да тргнат кон Србија, започна изградбата на вториот Транзитен центар на железничката станица во Табановце, со сместувачки капацитети кои растат од ден на ден. Условите за прием заостануваат зад потребите на мигрантите и бегалците.

²⁷ Статијата „Македонија добива помош за спречување на токот на мигранти“, достапна на: <http://www.politico.eu/article/syria-migration-crisis-macedonia-greece-schengen/> (пристапено на 2 јули 2017 г.). Исто така, оваа бројка се совпаѓа со бројките дадени од страна на властите, во кои се наведува дека од јуни 2015. до средината на јануари 2016 г., регистрирано е дека 412 351 лице поминале низ земјата.

²⁸ Согласно член 31 став 1 од Законот за управување со кризни состојби („Службен весник на РМ“, бр. 29/2005, 36/2011, 104/2015).

²⁹ Повеќе информации за целокупната состојба во 2015 г. можете да најдете во извештајот од теренот на Македонското Здружение на млади правници, достапен на: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/MYLA-Field-Report-2015-1.pdf> (пристапено на 5 јули 2017 г.).

Во Србија, во август 2015 г., владата го отвори главниот прифатен центар во Прешево, што е прва станица за повеќето бегалци и мигранти кои доаѓаат од југ. Покрај тоа, постојат и други транзитни центри, како што е прифатниот центар во Миратовац, кој се наоѓа во село, долж границата меѓу Србија и ПЈР Македонија, отворен во август 2015 г., каде се нуди основна хуманитарна и медицинска поддршка и од каде бегалците и мигрантите продолжуваат кон Прешево, кое е оддалечено неколку километри. Прифатниот центар во Прешево е место каде што мигрантите и бегалците се регистрираат како баратели на азил. Објектите во центарот не се толку нови, како оние во Гевгелија, со шатори кои се истрошени со текот на времето, контејнери и преносливи тоалети, наместо полутрајни структури. По пристигнувањето во Прешево, барателите на азил мора прво да поминат низ безбедносна проверка (вклучувајќи детектор за метал) за да влезат во прифатниот центар, каде што чекаат да бидат регистрирани. Бројот на лица кои бараат регистрација во овој период (во просек 6 000 баратели на азил дневно) во споредба со капацитетот на центарот за примање (во просек од 1 200 лица) значи дека повеќето луѓе го поминуваат најголемиот дел од своето време во чекање надвор од центарот (до 12 часа), каде што имаат ограничен пристап до услугите.

Прифатниот центар во Сомбор отворен е 2015 г. во магацинот на воениот комплекс во близина на границата со Хрватска. Во него воглавно се сместени семејства со оброци што ги обезбедува Црвениот крст на Србија. Отворени се и дополнителни центри во во Принциповоц - Шид и Адашевици - општина Шид, кога бегалскиот и мигрантскиот бран се сврте кон Хрватска. Во Кањижа е отворен дополнителен центар (недалеку од границата помеѓу Србија и Унгарија). Иако навидум стана непотребен и напуштен по затворањето на границата со Унгарија во септември 2015 г., на почетокот на летото 2016 г., голем број бегалци и мигранти уште еднаш побараа сместување во Суботица, и тоа со бројка што значително го надмина капацитетот на центарот. Кон средината на 2016 г., властите на Србија отворија уште три центри во Димитровград, Босилеград и Пирот. Сите три центри нудат многу едноставни, застарени објекти кои се несоодветни за сите, освен за краткорочен престој. За барателите на азил има центар за азил во Крњача. Уште еден прифатен центар беше отворен во Бујановац на југот на Србија во октомври 2016 г.

Србија има развиено покомплициран систем за постапката на регистрација кој се состои од индивидуални интервјуа со мигрантите и бегалците и собирање на биографии од нив, за разлика од поедноставената постапка за регистрација во ПЈР Македонија, составена од копирање документи од грчките власти. Меѓутоа, во 2016 г. властите во Македонија ја сменија постапката за регистрација, така што од бегалците/мигрантите регистрирани во Грција било побарано да се изјаснат за нивната крајна дестинација. Ако не изјавиле дека заминуваат во Австрија и/или Германија како нивна крајна дестинација, им бил оневозможен влез во ПЈР Македонија, а на тој начин тие биле спречени да продолжат понатаму на територијата на Србија, со што миграцискиот тек бил пренасочен од Србија и од Западна Европа. До средината на февруари 2016 г., приливот на бегалци се намалил за повеќе од 50 проценти поради новите политики и процедури кои биле воведени по состанокот на 18 февруари 2016 г. меѓу шефовите на полициите на ПЈР Македонија, Србија, Хрватска, Словенија и Австрија со цел да се воспостави единствен систем за регистрација на лицата кои патуваат по маршрутата на Западниот Балкан и обврзувањето на земјите членки да ги поддржат активностите на ЕУ и Фронтекс во Југоисточна Европа.³⁰

На 19 февруари 2016 г. беше воведен нов формулар за регистрација. Имено, на ниту еден бегалец во транзит низ ПЈР Македонија не му е дозволен влез во Србија без претходен регистрационен документ издаден од страна на Граничната полиција на ПЈР Македонија. Ова предизвика проблеми со регистрацијата на малолетници без придружба. Новиот формулар за регистрација им овозможи на малолетниците да се регистрираат само во присуство на својата мајка или татко. Регистрирањето со роднини како што се брат/сестра/чичко/тетка/баба/дедо не беше возможно. Ова беше особено проблематично за малолетниците кои беа разделени или без придружба, а кои во образецот не можеа да бидат регистрирани од страна на роднина или придружник кој патува со нив. Министерството за труд и социјална политика арбитражно одреди старатели од групите со кои патуваа без нивно претходно известување, а во неколку случаи доделениот „старател“ продолжил со движењето кон Србија без малолетникот, кој би останал заробен во Транзитниот центар во Табановце

³⁰ Повеќе за ова на: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>
http://www.mup.hr/UserDocImages/topvijesti/2016/veljaca/migranti_sastanak/joint_statement.pdf (пристапено на 5 јули 2017 г.).

без потребната документација за регистрација.³¹ Проблемите кои произлегоа од новиот начин на регистрација доведоа до привремено затворање на границата меѓу ПЈР Македонија и Србија. Кога повторно се отвори, само на бегалците од Сирија и Ирак им беше дозволен влез во Србија, додека сите бегалци од Авганистан беа вратени во ПЈР Македонија. Како резултат на тоа, над 1 126 бегалци останаа заробени во транзитните центри во Табановце и Винојуг.

Соочени со оваа ситуација, македонските власти веднаш почнаа да ги применуваат истите мерки на границата со Грција, дозволувајќи им влез само на лицата од Сирија и од Ирак. Ограничувањата кулминираа со конечното затворање на македонските граници и на крајот на целата маршрута на 7 март 2016 г., што се совпадна со Самитот на ЕУ-Турција.³² Со ефикасното затворање на границите за бегалците и мигрантите, во ПЈР Македонија останаа „заробени“ 1389 лица во двата транзитни центри - Табановце и Винојуг. Во периодот од март до декември 2016 г., бројот на бегалци сместени во транзитните центри се намали на 159 лица. Постоеше ограничување на слободата на движење за сите лица сместени таму, без оглед на ранливоста, демографијата или правниот статус.³³

Во врска со Србија, со затворањето на границите според податоците на УНХЦР, околу 2 000 бегалци од Блискиот Исток останаа во земјата, сместени во четири прифатни центри на југот и северот. Како резултат на тоа, бројот на бегалците и мигрантите во Србија продолжи да расте од првичните 2 000 во март 2017 г., стабилизирајќи се во еден момент, за повторно да продолжи да расте. Според најновите податоци на УНХЦР од септември 2017 г., бројот на бегалци/мигранти постојано расте и во моментов изнесува 4 257,³⁴ што е сосема поинакво од ситуацијата во ПЈР Македонија. Од тој број, 3 910 се наоѓаат во 18 транзитни/прифатни центри и центри за азил. Родовата статистика покажува дека има 43 % мажи, 14 % жени и 43

³¹ Повеќе информации за ситуацијата се достапни во извештајот од теренот на MUMA за периодот од јануари до март 2016 г., достапно на: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/MYLA-Field-Report-2016-.pdf> (пристапено на 5 јули 2017 г.).

³² Повеќе информации за ситуацијата се достапни во извештајот од теренот на MUMA за периодот од јануари до март 2016 г., достапно на: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/Field-Report-2016-January-to-August-1.pdf> (пристапено на 5 јули 2017 г.).

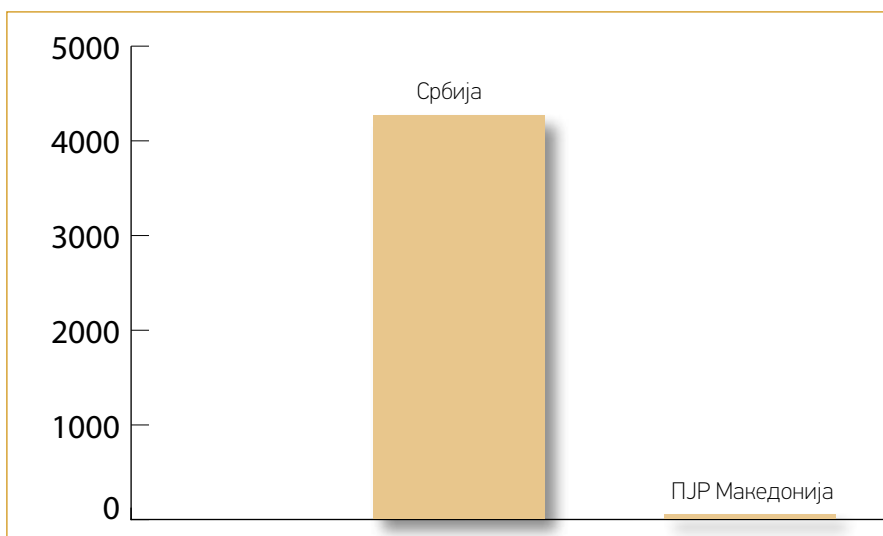
³³ Ibid.

³⁴ УНХЦР СРБИЈА UPDATE 07-13 август 2017 год.

% малолетници.³⁵ Бегалците кои бараат азил сместени се во прифатните центри со ограничена слобода на движење, без оглед на родово специфичните потреби.

Од затворањето на границата кон почетокот на март, транзитните центри се официјално затворени за нови пристигнувања. Меѓутоа, во случај на бегалци и мигранти кои им припаѓаат на ранливите категории, овозможен им е влез во камповите.

Табела 2. Број на мигранти и бегалци во прифатните центри во ПЈР Македонија и Србија во септември 2017 г.



	Србија	ПЈР Македонија
Број на мигранти и бегалци во прифатните центри во септември 2017 г.	4257	43

Во првата половина на 2017 г., западно-балканската маршрута остана затворена. Повеќето мигранти продолжија да ги користат криумчарите и неофицијалните патни правци за транзит во Србија без пристигнување во транзитни центри. Овој тренд продолжи и во првата половина од годината со мигрантите кои транзитираа од Србија.

³⁵ УНХЦР СРБИЈА UPDATE 18-24 септември 2017 год.

Имено, многу мигранти кои живеат во Србија одлучија да се вратат во ПЈР Македонија, а потоа во Грција, поминувајќи барем низ еден од транзитните центри. Покрај тоа, македонските власти ја продолжија практиката на враќање на бегалците/мигрантите во Грција, со што им се одземаа какви било законски постапки или можност за правни лекови. Покрај неофицијалните враќања, во координација со грчките власти, македонските власти ги вратија бегалците во Грција³⁶ како дел од договорот за реадмисија меѓу ПЈР Македонија и ЕУ,³⁷ а српските власти ги вратија бегалците во Бугарија во согласност со Договорот за реадмисија со ЕУ. И двете земји ги вратија бегалците без внимателно разгледување на секој поединечен случај.³⁸

Според најновите податоци³⁹ од септември 2017 г. во ПЈР Македонија во транзитните центри имало само 34 лица, кои според надлежното министерство се лица со нерегуларен престој во земјата (нерегуларни мигранти) кои влегле во земјата нерегуларно, но привремено се сместени во овие центри за да им се овозможи потребната хуманитарна и медицинска помош. Во септември 2017 г. во Србија имало 4 257 мигранти/бегалци, а 3 910 биле сместени во 18 владини центри.⁴⁰

³⁶ Македонско здружение на млади правници, Извештај од терен за 2017 г..

³⁷ Ibid.

³⁸ Белградски центар за човекови права, Азил во Република Србија: Извештај за периодот јануари - мај 2015 г., 2015, достапен на: <http://bit.ly/1pirWQH>, 5.

³⁹ Податоци добиени од Министерството за внатрешни работи на ПЈР Македонија.

⁴⁰ Србија ажурирано, пронајдено на: <https://reliefweb.int/report/Serbia/unhcr-Serbia-update-18-24-september-2017>.

ЗАКОНОДАВНА И СТРАТЕШКА РАМКА ЗА ЗАШТИТА НА МИГРАНТИ

„Интеграцијата на бегалците е динамичен и повеќекратен двонасочен процес кој бара напори на сите заинтересирани страни, вклучувајќи ја и подготвеноста на бегалците да му се прилагодат на општеството на домаќинот, а при тоа да не се откажуваат од сопствениот културен идентитет, како и соодветната подготвеност од страна на заедницата на домаќините и на јавните институции да ги прифатат бегалците и да ги задоволат потребите на разновидната популација.“⁴¹

Значи, процесот на интеграција е комплексен и постепен, и се потпира на правните, економските, социјалните и културните димензии, од кои сите се важни за способноста на бегалците успешно да се интегрираат како целосно инволвирани членови во општеството. Конвенцијата за статусот на бегалците⁴² ги наведува правата на бегалците кои ја вклучуваат обврската на државите подобро да ги третираат бегалците од другите категории на странци.

Во овој процес, клучни се ефективните механизми за интеграција на бегалците што произлегуваат од нормативната рамка на земјата врз основа на меѓународните стандарди. Механизмите и нивната примена се клучни во обезбедувањето бегалците да се населат во новата земја, од една страна, а од друга, тие можат да ѝ помогнат на земјата што ги прифаќа, на нејзините заедници и на граѓаните да се прилагодат на животот со новодојденците. Институциите што обезбедуваат услуги на национално ниво имаат можност да им овозможат на бегалците олеснување на движењето кон долгорочната интеграција.⁴³

⁴¹ Извршен одбор на УНХЦР, Заклучок за локална интеграција, бр. 104 (LVI) - 2005, преамбула i (k).

⁴² Меѓународен пакт за граѓански и политички права усвоен и отворен за потпишување, ратификација и пристапување со резолуција на Генералното собрание 2200A (XXI) од 16. декември 1966 г., влезе во сила на 23 март 1976 г., во согласност со членот 49.

⁴³ Меѓународен пакт за граѓански и политички права усвоен и отворен за потпишување, ратификација и пристапување со резолуција на Генералното собрание 2200A (XXI) од 16 декември 1966 г., влезе во сила на 23 март 1976 г., во согласност со членот 49.

МЕЃУНАРОДНИ ПРАВНИ СТАНДАРДИ

Постојат општи и специфични меѓународни правни инструменти кои им обезбедуваат заштита за бегалците. Општите правни инструменти (*lex generalis*) во рамките на системот на ОН, како што е Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (1966),⁴⁴ поставија серија индивидуални и колективни права и ги обврза државите членки да им гарантираат на сите лица во рамките на својата надлежност признавање на сите права утврдени со Конвенцијата против дискриминација (член 2), како и усвојување мерки кои ќе овозможат препознавање и остварување на правата. Секој вид ропство и трговија со робје се забранети, како и држењето во подреденост, и присилна или задолжителна работа (член 8).⁴⁵ Покрај тоа, Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права елаборира збир на права кои се однесуваат на работата, здравствената и социјалната заштита за сите без каква било форма на дискриминација, вклучувајќи ја и заштитата на децата од социјална и економска експлоатација, како и правото на секое лице на животен стандард, кој вклучува храна, облека и сместување и задолжително, достапно и бесплатно основно образование.

Покрај овие акти, правата на бегалците и мигрантите, а особено на ранливите групи во нив, се гарантирани со посебни (*lex specialis*) правни легислативи, исто така во рамките на системот на ОН, како што е Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација над жените, со која се забранува било каква форма на дискриминација на жените и заштита на жените од сите форми на насилство,⁴⁶ Конвенцијата против транснационалниот организиран криминал (2000) и Протоколот за спречување, сузбивање и казнување трговија со луѓе, особено со жени и деца, кој обезбедува универзална дефиниција на трговијата со луѓе, содржи мерки за превенција, заштита на жртви и гонење на сторителите. Превенцијата вклучува и спречување на секундарна виктимизација, како и ублажување на факторите на ризик како што е сиромаштијата (член 9), а помошта и заштитата

⁴⁴ Меѓународен пакт за граѓански и политички права усвоен и отворен за потпишување, ратификација и пристапување со резолуција на Генералното собрание 2200A (XXI) од 16 декември 1966 г., влезе во сила на 23 март 1976 г., во согласност со членот 49.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ CEDAW генерално собрание на Обединетите нации, 18 декември 1979 г. - 3 септември 1981 г.

на жртвите вклучува физичко, психолошко и социјално закрепнување (обезбедување на сместување, советување и информации за правата, дополнителното образование, обука и вработување, сите содржани во член 6).⁴⁷

Покрај тоа, Конвенцијата за правата на детето (1989) и Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на детето за продажба на деца, детска проституција и детска порнографија⁴⁸ нудат директна заштита за децата. Конвенцијата го содржи принципот на недискриминација и должноста на државите членки да му ги гарантираат правата од Конвенцијата на секое дете во рамките на својата надлежност (член 2). Подеднакво внимание се посветува на принципот на почитување на најдобриот интерес на детето (член 3), како и правата на секое дете на име, грижа и државјанство веднаш по раѓањето (член 7); земјите-членки, исто така, имаат обврска да го почитуваат правото за зачувување на идентитетот, вклучувајќи го и државјанството (член 8). Конвенцијата предвидува обврска земјите-членки да ги преземат сите мерки за заштита на детето од сите форми на физичко или ментално насилство, повреда или злоупотреба, занемарување, вознемирување или експлоатација, вклучувајќи и сексуална експлоатација (член 19), да преземат мерки за спречување на киднапирања, продажба и трговија со деца (член 35), како и за закрепнување и реинтеграција на детето жртва на експлоатација, сурово и понижувачко постапување (член 39). Факултативниот протокол ја утврдува обврската на земјите да спречат продажба на дете и сексуална експлоатација и да ги заштитат жртвите од такви дела.

Најконкретен меѓународен правен документ кој директно ги регулира правата на бегалците или на лицата кои се стекнале со статус на бегалец е Конвенцијата на Обединетите нации за статусот на бегалците од 1951 г.⁴⁹ Според оваа Конвенција, терминот *бегалец* се применува на секој кој поради основан страв од прогонување пора-

⁴⁷ Конвенција против транснационален организиран криминал (2000) и Протоколот за спречување, сузбивање и казнување на трговијата со луѓе, а особено на жени и деца, усвоен од страна на Генералното собрание на ОН: 15 ноември 2000 г., со резолуцијата 55/25 Влегување во сила: 29 септември 2003 г.

⁴⁸ Факултативен протокол кон Конвенцијата за правата на детето за продажба на деца, детска проституција и детска порнографија. Усвоен и отворен за потпишување, ратификација и пристапување со резолуција на Генералното собрание A/RES/54/263 од 25 мај 2000 г., влезе во сила на 18 јануари 2002 г..

⁴⁹ Конвенцијата на Обединетите нации за статусот на бегалците од 1951 г., Женева, 28 јули 1951 г. и Протоколот за статусот на бегалците, Њујорк, 31 јануари 1967 г.

ди својата раса, религија, националност, припадност на одредена социјална група или поради своите политички убедувања, се наоѓа надвор од земјата на своето државјанство и кој не може, или поради тој страв, не сака да биде ставен под заштита на таа земја (член 1). Страните на Конвенцијата (и поврзаниот Протокол) се обврзаа на заштита на бегалците кои живеат на нивната територија и соработуваат со Високиот комесаријат на ОН за бегалци (УНХЦР), кој има посебна улога во следењето на примената на Конвенцијата и Протоколот. Конвенцијата предвидува ист третман на бегалците како на државјаните на земјата-примател (права на индустриска сопственост и права за регистрација, правна помош и основно образование). Во однос на другите права, се препорачува државите да обезбедат што е можно повеќе право на стекнување на движен и недвижен имот, самовработување во земјоделството, индустријата и трговијата, слободна трговија, работна и социјална безбедност, помош и јавни даноци, имиграција во јавно контролирано домување, правото на високо образование, особено во поглед на запишување, признавање на странски дипломи и обезбедување на образование.⁵⁰

Исто така, постојат и регионални инструменти кои поставуваат правни стандарди за третман на бегалци, како што е Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (1950) на Советот на Европа, која содржи одредби за регулирање на статусот на бегалците и мигрантите и особено на ранливите групи меѓу нив. Покрај тоа, Конвенцијата на СЕ за борба против трговијата со луѓе им наметнува обврска на државите членки да обезбедат превенција на ова кривично дело, особено во рамките на ранливото население, како што се бегалците и мигрантите, и да обезбеди соодветна заштита на жртвите.⁵¹ Конвенцијата на СЕ за спречување и борба против насилството врз жените и семејното насилство, исто така, наведува дека жените-бегалци мора да уживаат исто право на заштита од РЗН од страна на земјата, вклучувајќи и детски бракови, семејно насилство и сексуално насилство.⁵² Конечно, ЕУ донесе мноштво правни инструменти и документи кои се однесуваат на прашањето за заштита на бегалците и мигрантите, како што е Препораката на Советот на министрите за интеракција на мигрантите и прифаќање на заед-

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Конвенција на СЕ за акциите против насилство над жените и семејно насилство најдена на: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home?desktop=false>

ниците (2011),⁵³ која предвидува дека земјите-членки на Советот на Европа треба да ги преземат сите неопходни мерки за поттикнување на разновидни можности за јавна интеракција помеѓу мигрантите и заедниците во кои доаѓаат; да ги подобрат вештините за интеракција; да го поттикнат поголемо учество и обука за оние кои учествуваат и да ја олеснат интеракцијата, да го промовираат препознавањето на позитивните придонеси на мигрантите во заедницата, да го поттикнат учеството на мигрантите, да обезбедат флексибилни услуги прилагодени на потребите; да обезбедат анализа на политиките и на нивните ефекти врз интеракцијата и увидување и почитување на комплексноста кога се вклучуваат мигрантите во развојот на јавните политики, услуги и мерки, итн. Советот на министри, усвои и специфични препораки во врска со различните сегменти на политиката за интеграција - Препорака за зајакнување на интеграцијата на децата на мигранти и децата од имигрантско потекло (2008);⁵⁴ Препорака за мобилност, миграција и пристап до здравствена заштита (2011),⁵⁵ која експлицитно објаснува дека терминот „мигрант“ се однесува како на оние кои доброволно ја менуваат земјата на живеење, така и на барателите на азил, бегалците, жртвите на трговија со луѓе. Исто така, Европската Унија создаде заеднички европски систем за азил, чиј основен документ е Даблинската регулатива (2003),⁵⁶ со која се утврдуваат критериумите и механизмите за утврдување на надлежните земји членки на ЕУ одговорни за разгледување на барањето за азил поднесено од лице кое не е државјанин на Унијата.

Во врска со горенаведеното, важно е да се нагласи дека двете земји, ПЈР Македонија и Србија се страни на наведените меѓународни правни инструменти и затоа имаат обврска да донесуваат закони во согласност со меѓународните правни стандарди како што е пропи-

⁵³ Препорака на *CM/Rec(2011)1* за интеракција помеѓу мигрантите и општествата приматели.

⁵⁴ Препорака на *CM/Rec(2008)4* Комитетот на министри на земјите членки за зајакнување на интеграцијата на децата на мигрантите и на мигрантска припадност (усвоена од страна на Комитетот на министри на 20 февруари 2008 г. на 1018-иот состанок на замениците министри).

⁵⁵ Препорака на *CM/Rec(2011)13* Комитетот на министри на земјите членки за мобилноста, миграцијата и здравствената заштита (усвоена од страна на Комитетот на министри на 16 ноември 2011 г. на 1126-иот состанок на замениците министри).

⁵⁶ Уредба на Советот (ЕЗ) бр. 343/2003 од 18 февруари 2003 г. за утврдување на критериуми и механизми за определување на земјите-членки одговорни за испитување на барањето за азил поднесено од државјанин на трета земја во една од земјите-членки.

шано со овие документи. Покрај тоа, двете земји се стремат да влезат во ЕУ, па затоа започнаа со хармонизација на своето законодавство со законот на Унијата.

НАЦИОНАЛНА ПРАВНА И ПОЛИТИЧКА РАМКА

Мигрантската криза, која ги погоди ПЈР Македонија и Србија, ги стави двете заедници на тест за нивната подготвеност за заштита и интеграција на бегалците кои сакаат да останат и кои поднеле барање за азил во дотичната земја во согласност со меѓународните правни стандарди.

Интеграцијата на бегалците и странците во ПЈР Македонија се врши во согласност со целите на Стратегијата за интеграција на бегалци и странци 2008-2015 г.,⁵⁷ Националниот акционен план - НАП, како и со Програмите за интеграција на лицата кои добиле азил во ПЈР Македонија. Овие документи ги претставуваат политичките инструменти врз основа на кои политиката за интеграции се моделира и спроведува во согласност со релевантните законски прописи. Меѓутоа, процесот на локална интеграција има за цел да ги вклучи бегалците и странците во постојниот национален систем на заштита. Тоа се постигнува преку нивно директно вклучување во системот за здравствена и социјална заштита, како и во развојната димензија, преку специјално прилагодени проекти со цел да се поддржи развојот на независноста на овие лица со цел да се задоволат нивните потреби за домување, вработување, образование и професионален развој. Затоа, покрај Законот за азил и привремена заштита и Законот за странци, соодветна законска рамка за процесот на интеграција е Законот за вработување и работа на странци,⁵⁸ Законот за држа-

⁵⁷ Достапно на http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf (пристапено на 27. јуни 2017 г.). Во моментот на подготовка на ова истражување, предлогот на Стратегијата за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија 2017-2027 г., се наоѓа во парламентарна расправа.

⁵⁸ Закон за вработување и работа на странци, Службен весник на Република Македонија, бр. 35 од 23 март 2006 г. влезе во сила на 31 март 2006 г. и ќе се применува од 1 април 2007 г.

вјанство,⁵⁹ Законот за социјална заштита,⁶⁰ Законот за семејство,⁶¹ Законот за заштита на правата на детето,⁶² Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност,⁶³ Закон за основно образование,⁶⁴ Закон за средно образование,⁶⁵ Закон за високо образование,⁶⁶ Законот за здруженија на граѓани и фондации⁶⁷ и други.

Лицата кои во согласност со законот добиле правен статус во земјата имаат право на образование. Основното образование е задолжително и бесплатно.⁶⁸ Покрај тоа, со потпишувањето на Конвенцијата од 1951 г., ПЈР Македонија и Србија (во времето на потпишувањето двете дел од Југославија) имаат обврска да им обезбедат на бегалците еднаков третман како и на своите граѓани во поглед на пристапот до основното образование. За останатите нивоа на образование, државата е обврзана да обезбеди најповолен третман, а во секој случај не помалку поволен од третманот на странци. Според законот и стратешките документи, државата треба да посвети посебно внимание на пристапот на бегалците до студиите, признавањето на странските сертификати, дипломи и звања, укинување на трошоците и доделување на стипендии. На барателите на азил им се гарантира правото на образование во согласност со прописите за основно

⁵⁹ Закон за државјанство, Службен весник на Република Македонија 158/11.

⁶⁰ Закон за социјална заштита, Службен весник на Република Србија, бр. 16/00, 17/03, 62/04, 21/06.

⁶¹ Закон за семејство („Службен весник на Република Македонија”, бр. 83/04).

⁶² Закон за заштита на децата Службен весник бр. 98/2000.

⁶³ Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност - Консолидиран текст („Службен весник на РМ” бр. 112/2014).

⁶⁴ Закон за основно образование на Р. Македонија („Службен весник на Република Македонија”, бр.103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015 и 30/2016).

⁶⁵ Закон за средно образование („Службен весник на Република Македонија”, бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

⁶⁶ Закон за високо образование („Службен весник на Република Македонија”, бр. 37/08, 103/08, 26/09, 99/09, 115/10, 17/11 и 51/11).

⁶⁷ Закон за измени и дополнувања на Законот за здруженија на граѓани и фондации („Службен весник на Република Македонија”, бр. 29/07).

⁶⁸ Член 44 од Уставот на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија”, бр. 52/1991, 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 и 49/2011).

и средно образование.⁶⁹ Во Законот за основно образование наведено е дека секое дете има право на основно образование, со што понатаму се утврдува забраната на дискриминација при остварувањето на правата поврзани со основното воспитување и образование. Овој закон им гарантира на странските државјани и на лицата без државјанство кои престојуваат во ПЈР Македонија право на основно образование под еднакви услови со децата на македонските државјани. Што се однесува до средното образование, Законот за средно образование⁷⁰ пропишува дека тоа е задолжително за секој граѓанин, додека странците и лицата без државјанство можат да стекнат средно образование на начин и под услови утврдени со закон. Еден од условите за странци и лица без државјанство кои се запишуваат во средно училиште е потврдување на сертификатот добиен во странство. Меѓутоа, Законот за високо образование не содржи одредби за олеснување на пристапот на лица со признаен статус на бегалец или барател на азил. Што се однесува до основното и средното образование стекнато во странство, странските државјани и лицата без државјанство имаат право да бараат нострификација⁷¹ или изедначување на дипломата.⁷²

Правото на вработување е пропишано во политиките на трудот на ПЈР Македонија, кои се поконкретно регулирани со одредбите од Законот за вработување и работа на странци.⁷³ Овој закон забранува каква било дискриминација на пазарот на трудот. Затоа, работната дозвола може да му се издаде на странец кој бара азил чија пријава за признавање на правото на азил не е решена во рок од една година по завршувањето на едногодишниот период (работната дозвола се издава на три месеци со можност за продолжување); странец со признаен статус на бегалец; странец под супсидијарна заштита и стра-

⁶⁹ Член 48. од Законот за азил и привремена заштита на ПЈР Македонија.

⁷⁰ Закон за средно образование („Службен весник на ПЈР Македонија”, бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

⁷¹ Признавање на сертификат добиен во странство во однос на правото што сопственикот на сертификатот поседува за да продолжи со образованието.

⁷² Изедначување на сертификатот добиен од странство со соодветен сертификат добиен во ПЈР Македонија.

⁷³ Службен весник на Република Македонија бр. 215 од 11.12.2015 г., достапен на: <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-vrabotuvane-i-rabota-na-strantsi-11-12-2015.pdf> (пристапено на 17 јули 2017 г.).

нец под привремена заштита.⁷⁴ Обично работната дозвола од ваков вид се издава за период од една година, но лицето со признаен статус на бегалец може да поднесе барање за работна дозвола која важи за неодредено време.

Социјалната заштита во ПЈР Македонија се остварува преку Законот за социјална заштита.⁷⁵ Законот вклучува лица со признаен статус на бегалец, лица под супсидијарна заштита и баратели на азил, интерно раселени семејства, како и лица кои се враќаат врз основа на договорите за реадмисија и семејства на бегалци од други земји. Во однос на социјалните услуги и заштита, Националниот акционен план предлага мерки кои ќе обезбедат интеграција на целната група во постојниот систем на социјална заштита, како што е финансиската помош за домување, промоција на активности кои ќе ја намалат ранливоста, што ќе придонесе за самоодржливоста на припадниците на целната група (на пример, вработување) и информативни кампањи кои ќе обезбедат комуникација со целната група за нивните права и обврски.

Конечно, правото на здравствена заштита се обезбедува со измените и дополнувањата на Законот за здравствено осигурување, според кои признатите бегалци и лица под супсидијарна заштита се вклучени во системот на задолжително здравствено осигурување. На овој начин, овие лица се изедначени со граѓаните на ПЈР Македонија во остварувањето на правото на здравствено осигурување.⁷⁶ Одредбите од Законот за азил и привремена заштита претставуваат правна основа за обезбедување на здравствена заштита на признатите бегалци. За лицата кои се корисници на социјална помош, партиципацијата за здравствената услуга од специјалистичко-консултативна и болничка здравствена заштита според Законот за здравствено осигурување⁷⁷ се компензира од Министерството за труд и социјална политика.⁷⁸

⁷⁴ Член 10 од Законот за вработување и работа на странци.

⁷⁵ Програма за реализација на социјална заштита за 2017 г., Службен весник на Република Македонија, бр. 192 од 17 октомври 2016 г., достапна на: http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/dokumenti%202017/23.1_programa%20za%20SZ%20za%202017.pdf (пристапено на 16 август 2017 г.).

⁷⁶ Измените и дополнувањата усвоени се во 2012 г.

⁷⁷ Закон за здравствено осигурување, Р. Македонија бр. 07-1296/1, 2000.

⁷⁸ Како и корисниците деца со посебни потреби, корисници на постојана парична помош, лица сместени во установи за социјална заштита и другите семејства кои остваруваат право на здравствена заштита според прописите за социјална заштита.

Во Србија интеграцијата на бегалците се регулира со Законот за азил, според кој Србија обезбедува услови за вклучување на бегалците во социјалниот, културниот и економскиот живот, како и натурализацијата на бегалците. Законот за управување со миграции⁷⁹ ја содржи истата обврска на Србија и пропишува дека начинот на интеграција е регулиран од страна на Владата, на предлог на Комесаријатот за бегалци и миграции.⁸⁰ Согласно овие акти, се гарантира само интеграција на бегалците, додека за лицата со супсидијарна заштита предвидено е само привремено сместување. Законот за вработување на странци⁸¹ ги препознава барателите на азил, бегалците и лицата со супсидијарна заштита како име на работната дозвола. Со оглед на тоа што пристапот и интеграцијата на бегалците на пазарот на труд е едно од клучните права во областа на интеграцијата, сè уште не се воспоставени механизми за да се обезбеди спроведување на Законот за вработување на странци.

Акциониот план за Поглавјето 24,⁸² во рамките на постапката за приближување на Србија кон ЕУ, ја обврзува Србија да воведат соодветни политики на интеграција за корисниците на различни форми на меѓународна заштита и наведува дека локалните заедници се важни за ефективна интеграција. Акциониот план предвидува неколку мерки кои треба да се преземат за да се воспостави политиката за интеграција: усвојување на подзаконски акт кој ќе го регулира прашањето за сместување на корисници на различни форми на меѓународна заштита, како и посебен подзаконски акт за Програмата за интеграција. Соодветно на тоа, во декември 2016 г. усвоена е Уредбата за вклучување на лица на кои им е признаен статусот на бегалец во социјалниот, културниот и економскиот живот.⁸³ Според одредбите, главните компоненти на програмата за поддршка на интеграцијата

⁷⁹ Закон за управување со миграции на Република Србија, Службен весник на Република Србија, бр. 107/2012.

⁸⁰ Институционален механизам за лицата на кои им е одобрен азил во Србија, Лана Петровиќ, Соња Тошковиќ, 2016, ВСНР. Исто така, видете Војин Димитријевиќ, Драгољуб Поповиќ, Татјана Папиќ, Весна Петровиќ, Меѓународно право за човекови права, 2, ВСНР, Белград, 2007.

⁸¹ Закон за вработување на странци објавен во Службен весник на Република Србија бр. 128/14 и стапи на сила на 4 декември 2014 г.

⁸² Акционен план Поглавје 24, Србија пронајден на: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_-_mart_2016_.pdf

⁸³ Пронајдено на: <http://www.kirs.gov.rs/docs/uredbe/Uredba%20o%20nacinu%20ukljucivanja%20u%20drustvenj.%20kulturni%20i%20privredni%20zivot%20lica%20kojima%20je%20priznato%20pravo%20na%20utociste.pdf>

на бегалците се: целосно и навремено обезбедување на информации на бегалците за нивните права и обврски, можности за вработување, образование и личен развој, како и информации за постоечките програми и проекти насочени кон нивно вклучување во социјалниот, културниот и економскиот живот; давање на информации за начинот на кој тие можат да го остварат своето право да го учат српскиот јазик и да се запознаат со културата и Уставот на Република Србија; обезбедување на информации за видовите на помош при вклучување на децата во образовниот систем, како и помош при влегувањето на пазарот на трудот.

Што се однесува до остварувањето на правото на образование, лицето на кое му е одобрен статусот на азил има право на бесплатно основно и средно образование.⁸⁴ Правото на образование во Република Србија се регулира преку цела низа закони, пред сè преку Законот за основите на системот на образование и воспитување, додека одредени нивоа на образование се регулирани со Законот за основно образование,⁸⁵ Законот за средно образование⁸⁶ и Законот за високо образование.⁸⁷ Со Законот за основите на системот на образование и воспитување се предвидува странците и лицата без државјанство да се запишат во основните и средните училишта и да го остваруваат правото на образование под истите услови и на начин пропишан за граѓаните на Србија. Кога станува збор за високото образование, запишувањето на универзитетите во Србија не е бесплатно, а школарината мора да се плати. Исто така, законот предвидува признавање на дипломи доделени во земјите на потекло и нивна нострификација. Меѓутоа, Министерството за образование, наука и технолошки развој неодамна усвои Директива чија цел е вклучување на сите деца на мигранти и бегалци во образовниот систем на Србија, што е чекор понатаму во вклучувањето на децата на бегалците и мигрантите во образовниот систем на земјата.

⁸⁴ Институционален механизам за лицата кои добиле азил во Србија, Лана Петровиќ, Соња Тошковиќ, 2016, BCHR.

⁸⁵ Закон за основно образование, „Службен весник на РС“, бр. 55/2013 од 25 јуни 2013 г., стапи на сила на 3. јули 2013 г.

⁸⁶ Закон за средно образование, „Службен весник на РС“, бр. 55/2013 од 25 јуни 2013 г., стапи на сила на 3. јули 2013 г.

⁸⁷ Законот за високо образование на Србија, пронајден на: <http://www.minoritycentre.org/sites/default/files/law-higher-education-serbia.pdf>.

Правото на социјална заштита го гарантира Законот за социјална заштита на Србија. Законот, според наводите дека корисниците на социјална помош се државјани на Србија, ги препознава и странските државјани како потенцијални корисници. Регулативите за социјална помош за лицата кои бараат, односно на кои им е доделен азил, ги издава министерот надлежен за социјална политика. Правилникот за социјална помош донесен е за лицата кои бараат, односно на кои им е одобрен азил.⁸⁸ Според Правилникот, лицето кое добило азил, под услов да не е сместено во Центарот за азил и лицето и членовите на неговото семејството да немаат приход или тие приходи да се под цензусот утврден со оваа регулатива, имаат право на финансиска помош. Овој документ им го гарантира правото на социјална помош само на лицата кои се во приватно сместување, а не во центрите за азил, што само по себе е контрадикторно, бидејќи лицата кои можат да си дозволат приватно сместување сигурно не се материјално загрозени.

Меѓутоа, кога станува збор за правото на вработување, со донесувањето на новиот Закон за вработување на странци во декември 2014 г.,⁸⁹ ситуацијата на лицата кои бараат меѓународна заштита и на кои им е обезбедена заштита е значително подобрена. Новиот закон на современ начин ја уредува областа на работа на странците, обезбедувајќи можност за добивање на дозвола за работа за многу поширока група странци. За прв пат, Законот експлицитно ги спомнува бегалците како странци на кои им е одобрено право на засолнување според Законот за азил, баратели на азил, лица на кои им е одобрена привремена заштита, жртви на трговија со луѓе или лица на кои им е одобрена супсидијарна заштита во согласност со Законот за азил. Националната стратегија за вработување на Србија за периодот 2011-2020 г.⁹⁰ ги препознава ромите како особено ранлива група на пазарот на труд, бегалците од територијата на поранешните југословенски републики и внатрешно раселените лица, лицата со инвалидност, руралното население, необразованите лица и жртвите на трговија со луѓе. Меѓутоа, кога станува збор за бегалците, Националната стратегија не ги признава лицата кои уживаат супсидијарна заштита

⁸⁸ Правилник за социјална помош за лицата кои бараат, односно на кои им е одобрен азил, „Службен весник на Република Србија“, бр. 44/2008.

⁸⁹ Закон за вработување на странци објавен во Службен весник на Република Србија бр. 128/14 и стапи на сила на 4 декември 2014 г.

⁹⁰ Национална стратегија за вработување на Србија (Службен весник на РС бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 и 16/11),

според Законот за азил.⁹¹ Уредбата за интеграција предвидува дека лицето кое има право на засолниште има право и на помош при влегнувањето на пазарот на трудот, односно при добивање на потребните документи, отпочнување на постапка за признавање на странски училишни документи, потоа вклучување во дополнителна едукација и обука во согласност со потребите на пазарот на труд и помош при вклучувањето во мерките на активната политика за вработување.

Во врска со сместувањето, Владата на Република Србија ја усвои Уредбата за мерки за утврдување на приоритетите за сместување на лица на кои им е признато правото за засолниште или им е доделена супсидијарна заштита и услови за користење на станбен простор за привремено сместување во јули 2015 година.⁹² Регулативата детално го регулира распределувањето на сместувањето на лицата на кои им е одобрен азил, вклучувајќи ги и барањата за подобност и приоритетите и условите за сместување.

Законодавството во двете земји дополнително се развива преку Стратегиите кои се однесуваат на статусот на мигрантите и бегалците, како што се во Србија Националната стратегија за родова рамноправност за периодот од 2016 до 2020 г., со која се признава дека жените бегалци се со поголем ризик од дискриминација, Националниот акционен план за имплементација РСБ ОН - Жени, мир и безбедност (2017-2020.), кој се занимава со промоција на жените во различни аспекти и забележува дека жените бегалци и мигранти се една од категориите кон кои активностите на планот треба да бидат насочени⁹³ и Стратегија за спречување и сузбивање на трговијата со луѓе, особено со жените и децата, и заштита на жртвите 2017-2022 г.,⁹⁴ со која се дефинира дека бегалците и мигрантите се изложени на висок ризик од трговија со луѓе, со цел подобрување на системите за превенција, помош и заштита на жртвите и борба против трговијата со

⁹¹ Институционален механизам за лицата на кои им е одобрен азил во Србија, Лана Петровиќ, Соња Тошковиќ, 2016, BCHR.

⁹² Уредба за мерките за утврдување на приоритети за сместување на лица на кои им е признато правото на засолниште или им е доделена супсидијарна заштита и услови за користење на станбен простор за привремено сместување *Службен весник на РС*, бр. 63/15.

⁹³ *Закон за општа управна постапка („Службен весник на Република Србија”, бр. 18/2016).*

⁹⁴ Стратегија за превенција и сузбивање на трговијата со луѓе, особено на жените и децата и заштита на жртвите 2017-2022 г., заедно со дополнителниот Акционен план за 2017-2018 г. (*„Службен весник на РС”, бр. 77/2017).*

луѓе, особено со жените и децата. Во ПЈР Македонија, Националната стратегија за периодот 2017-2021 г. за спречување и борба против трговијата со луѓе, посвети посебно внимание на проблемот со трговијата со деца и, меѓу другото, идентификување на потенцијалните жртви на трговија меѓу нелегалните мигранти.⁹⁵

Двете земји усвоија Стандардни оперативни процедури кои се релевантни за третманот и заштитата на бегалците и на ранливите групи меѓу нив. Како што наведеа членовите на меѓународните организации кои учествуваа во интервјуата, на почетокот на кризата со мигранти не постоеа единствени процедури ниту пак родово чувствителни практики меѓу граничните професионалци или координирани акции меѓу државните институции и меѓународните и националните организации на теренот. Затоа, ПЈР Македонија ги усвои Стандардните оперативни процедури за работа со малолетници без придружба, исклучително ранливи лица, жртви на трговија со луѓе и СРЗН, кои служат како алатка која обезбедува насоки за правилно организирање и ефикасна заштита на одредени ранливи категории на лица. Србија усвои Стандардни оперативни процедури за заштита на децата на мигрантите кои јасно ги дефинираат улогите, одговорностите, процедурите за донесување на одлуки и даваат заедничка основа на сите актери да идентификуваат и да им даваат приоритет на одговорите, како и да даваат поддршка. Иако овие СОП се први инструменти за идентификување и дејствување во случаи идентификувани на теренот, нивното значење може да се види и во контекст на локалната интеграција.

ПЈР Македонија и Србија генерално имаат соодветно законодавство во согласност со меѓународните стандарди и успеаја да усвојат закон кој ги задоволува тековните потреби на мигрантите и бегалците. Сепак, и покрај овие инструменти, ПЈР Македонија и Србија немаат специфични интегративни политики кои се однесуваат на жените, децата и на останатите ранливи категории. Нивната интеграција се одвива според законски предвидените решенија. Особено ранливите категории, односно категории на лица изложени на социјален ризик⁹⁶ според националната правна рамка, т.е. *de jure* се деца без родителска грижа, жртви на трговија со луѓе, стари лица без семејна заштита и други. Сепак, *de facto* ранливи лица се самохраните мајки, бремените жени и доилките, девојките омажени како малолетнич-

⁹⁵ Пронајдено на: <http://vlada.mk/sites/default/files/Plan3-6-9ENG.pdf>

⁹⁶ Член 11, од Законот за социјална заштита.

ки, жени кои веќе биле жртви или преживеале сексуално и родово насилство, од кои ниту едно не е посебно вклучено во правната рамка, и покрај неколкуте национални стратегии, акциони планови и СОП.

ЗАШТИТА НА МИГРАНТИ И РАСПОЛОЖЛИВИ УСЛУГИ – ПРЕДУСЛОВИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА

СТЕКНУВАЊЕ НА ПРАВЕН СТАТУС НА БЕГАЛЦИТЕ И МИГРАНТИТЕ ВО ПЈР МАКЕДОНИЈА И СРБИЈА

ПЈР Македонија и Србија имаат национално законодавство со кое се уредува законскиот престој на бегалците на нивната територија и нивната заштита. Со цел да добијат правен статус во ПЈР Македонија и Србија, бегалците најпрво можат да ја изразат својата намера да бараат азил. Изразувањето на намерата дека бара азил во двете земји не се смета за апликација за азил; затоа, изразувањето на намерата да се побара азил не претставува започнување постапка за азил. Постапката за азил мора да биде иницирана со цел да се добие азил и со тоа да се регулира законскиот престој во земјите. Според законите на ПЈР Македонија и Србија лицата кои не сакаат да останат се под посебни прописи според Законот за странци и можат да добијат статус на привремена хуманитарна заштита.

Во Србија Законот за азил усвоен е во 2007 г.⁹⁷ Меѓутоа, до септември 2015 г. не постоеше законска рамка со која би се разликувале лицата кои имаат потреба од меѓународна заштита и кои не биле подготвени да останат во Србија од оние кои биле подготвени за тоа. Законот за странци донесен во 2008 г. ги регулира правата и обврските на странците.⁹⁸ Во септември, владата издаде Уредба за воведување „сертификати за мигранти кои доаѓаат од земји во кои нивните животи се во опасност“, документ што ќе им се издава на лицата кои имаат потреба од меѓународна заштита и кои не се заинтересира-

⁹⁷ Закон за азил („Службен весник на Р. Србија”, бр. 109/2007).

⁹⁸ „Службен весник на РС”, бр.97/08.

ни за престој во Србија.⁹⁹ Сертификатот за мигранти кои доаѓаат од земјите во кои нивниот живот е во опасност им дава право на законските сопственици да останат легално во Србија, да бидат сместени во центар за азил и да имаат пристап до медицинските услуги. Сепак, тоа важи само 72 часа, за кое време се очекува носителот да ја напушти Србија. Според интервјуата, практиката на повторно издавање на ваков сертификат за лицата кои не сакаат да останат во Србија, но кои нема да бидат примени во Хрватска според постоечкиот договор за движење на бегалците и мигрантите по маршрутата на Западниот Балкан, се доведува во прашање како исклучително чудна.

ПЈР Македонија го усвои Законот за азил и привремена заштита во август 2003 г.¹⁰⁰ Законот беше изменет во 2015 г. со цел да им се овозможи на барателите на азил да ја пријават својата намера да аплицираат за азил на граничните премини. Влегувањето, движењето, престојот, заминувањето и правата и обврските на странците во ПЈР Македонија се уредуваат со Законот за странци.¹⁰¹

Регистрацијата и успешното доделување азил на бегалците е предуслов за почеток на интеграцијата во двете земји за барателите на азил.

Законот на Србија за азил не го вклучува родот, родовиот идентитет и родовото насилство како препознатлива причина некој да ја напушти својата земја и на тој начин да стане бегалец. Меѓутоа, македонскиот закон за азил го споменува родот како причина за прогон, а родовото насилство треба да се смета како услов за доделување барања за азил.¹⁰² Бидејќи родовата рамноправност вклучува прифаќање и еднаква евалуација на разликите меѓу жените и мажите и нивните различни улоги во општеството, ова треба да осигура дека процесот на азил посебно ги зема предвид постојните разлики помеѓу мажите и жените во врска со припадноста на одредена социјална група, политичко мислење, религија, националност, раса или сексуална ориентација, така што постои целосна и чесна проверка на пријавата

⁹⁹ AIDA, Информации за азилот, Извештај за земјата Србија, 2016.

¹⁰⁰ „Службен весник на Република Македонија“ бр.49/2003.

¹⁰¹ Закон за странци („Службен весник на Република Македонија“ бр. 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012, 13/2013, 147/2013, 148/2015 и 217/2015).

¹⁰² Закон за азил и привремена заштита „Службен весник на Р. Македонија“ бр. 27, 12.04.2013.

за азил.¹⁰³ Истото важи и за правилата кои се однесуваат за супсидијарна заштита, меѓутоа, македонскиот и српскиот Закон за азил пропишуваат дека ќе му се признае на странец кој, ако се врати во матичната земја на потекло, ќе биде подложен на мачење, нечовечко или понижувачко постапување или животот, безбедноста или слободата би му биле загрозувани од општото насилство предизвикано од надворешна агресија или внатрешни вооружени конфликти или масовни прекршувања на човековите права без специфично таргетирање на родот. Затоа, во оваа реалност, важно е да се разбере дека една од причините за ранливоста на жените бегалци и баратели на азил е поврзана со проблемите со кои честопати се соочуваат кога го докажуваат своето барање за азил, бидејќи тие генерално можат да обезбедат помалку докази за нивната пријава во споредба со мажите.¹⁰⁴ Покрај тоа, жените кои се жртви на сексуално насилство или родово прогонство можеби не се подготвени да ги пријават своите приказни, дури и ако истите би можеле да бидат правна основа за барања за азил.¹⁰⁵

Во ПЈР Македонија и Србија, основните податоци за бегалците и мигрантите, вклучувајќи ги и класифицираните податоци за родот и возраста, се собираат првенствено преку системот за регистрација на азил во рамките на соодветното Министерство за внатрешни работи. Сепак, податоците се нецелосни бидејќи не се собрани сите податоци, не постојат официјални родови статистики или анализи во двете земји во врска со меѓународната заштита и статусот на супсидијарна заштита, поради што е тешко подетално да се анализира ситуацијата во врска со тоа дали родово специфичните ризици се земени предвид при процесот на одобрување на барањето.

Информациите добиени за време на интервјуата со релевантните национални засегнати страни и ОГД кои работат на теренот, како и со барателите на азил во двете земји, покажуваат дека во пракса

¹⁰³ Родови прашања во барањата за азил, визи за Велика Британија и имиграција, октомври 2010 год.

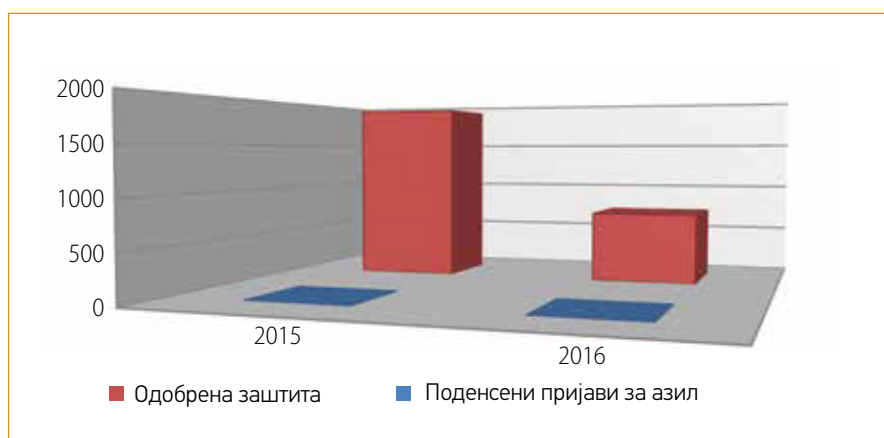
¹⁰⁴ ГЕНЕРАЛЕН ДИРЕКТОРАТ ЗА ВНАТРЕШНА ПОЛИТИКА ОДДЕЛЕНИЕ ЗА ПОЛИТИКА Ц: ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ И УСТАВНИТЕ ПРАШАЊА НА ПРАВАТА НА ЖЕНИТЕ И РОДОВАТА ЕДНАКВОСТ Жени бегалци и баратели на азил: проблеми со интеграцијата, ЕУ, 2016.

¹⁰⁵ ГЕНЕРАЛЕН ДИРЕКТОРАТ ЗА ВНАТРЕШНА ПОЛИТИКА ОДДЕЛЕНИЕ ЗА ПОЛИТИКА Ц: ПРАВАТА НА ГРАЃАНИТЕ И УСТАВНИТЕ ПРАШАЊА НА ПРАВАТА НА ЖЕНИТЕ И РОДОВАТА ЕДНАКВОСТ Жени бегалци и баратели на азил: проблеми со интеграцијата, ЕУ, 2016.

родот, дискриминацијата и РНВ не играат никаква улога во давањето азил на лицата кои се пријавуваат ниту, пак, тоа е причина за забрзување на постапката.

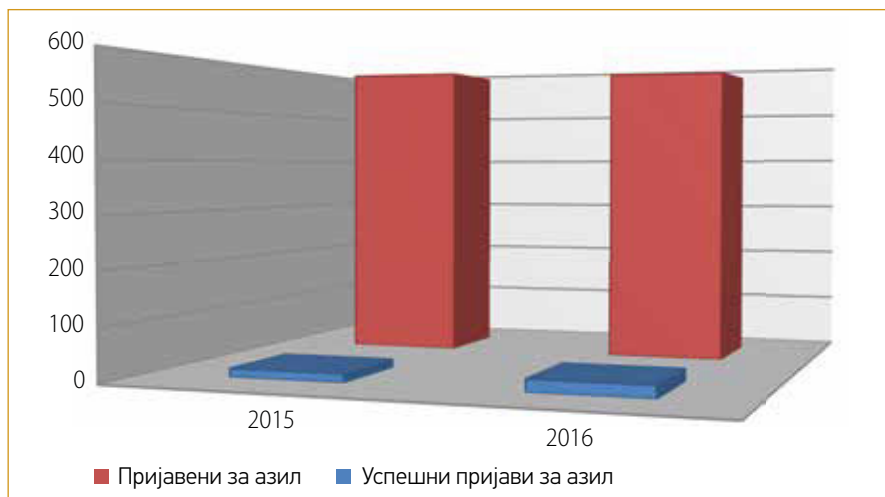
Во прилог на овој аргумент е малиот број на одобрен азил за жени, во споредба со мажите во двете земји. Исто така, поради непознатиот исход на пријавата за азил и исклучително долгиот период на чекање, загрозените лица се соочуваат со постојан страв за својот живот, анксиозност, параноја, депресија или други форми на ментално пореметување. Оваа практика не е во согласност со меѓународните стандарди за човекови права и сама по себе претставува тортура или нечовечки третман.

Табела 3. Разлики помеѓу пријавениот и добиениот статус на меѓународна заштита во ПЈР Македонија.



	2015	2016
Одобрена заштита	4	1
Поднесени пријави за азил	1896	741

Табела 4. Р. Разлики помеѓу пријавениот и добиениот статус на меѓународна заштита во Србија.



	2015	2016
Успешни пријави за азил	16	23
Пријавени за азил	583	574

Според податоците добиени од Министерството за внатрешни работи на ПЈР Македонија¹⁰⁶ од 2015 г., само 5 лица добиле меѓународна заштита (статус на бегалец), а 11 добиле супсидијарна заштита.

Во Србија, ситуацијата е уште поалармантна, бидејќи во 2015 г. биле одобрени само 16 статуси на меѓународна заштита, а во 2016 г. само 23, а во првата половина од 2017 г. одобрени се само два азила. Супсидијарната заштита одобрена е за 50 лица од 2015 г.

Во Србија барањата за азил се одбиваат поради различни причини, како што се: нецелосна документација, недостаток на докази за идентитет или концептот на „безбедна трета земја“. Врз основа на овој концепт, апликациите за азил се одбиваат бидејќи се претпоставува дека барателите на азил можат да најдат засолниште во земјите од кои влегле во Србија.

¹⁰⁶ Податоци добиени од МВР, примени на 07. септември 2017 г., врз основа на барањето за пристап до информациите од јавен карактер.

Ова толкување е проблематично, бидејќи листата на безбедни трети земји датира уште од 2009 г. и оттогаш не се променила. Треба да се има предвид дека во бегалската криза, овој концепт е особено под знак прашалник, бидејќи сите бегалци/мигранти во транзитот и доаѓаат од безбедни земји, односно, тоа не е релевантна основа, бидејќи според него сите барања може да бидат одбиени.

Од друга страна, секое барање треба да се разгледува поединечно и да се земат предвид различни аспекти: пол, возраст, етничка припадност, ранливост, културен контекст, итн. До кој степен некој има право на засолниште, а тоа е предуслов за интеграција, во некои случаи е тешко да се разбере, што е илустрирано со следниов пример:

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 1 - СРБИЈА

Хасан, 35 години, од Ирак, се бори за азил во Србија повеќе од 3 години. Тој ја напуштил земјата на потекло во 2012 г. поради војната, прогонството и насилството што ги претрпел. Дошол во Србија од Црна Гора на крајот на 2014 г. и поминал пет месеци во еден од центрите за азил, чекајќи го сослушувањето од страна на Канцеларијата за азил. Бидејќи неговото барање не било земено предвид поради ненавремено реагирање на надлежниот орган, тој одлучил да оди во Унгарија. Кога влегол во Унгарија, бил лишен од слобода и додека сведочел, преживеал тортура. Според Договорот за реадмисија со Европската унија, тој бил вратен во Србија и преземен од страна на полициски службеници. Хасан се обидел да ја изрази својата намера да побара азил, но тоа не му било дозволено поради објаснувањето на полициските службеници дека странците кои ја напуштаат Србија немаат право повторно да побараат азил. Корисникот е однесен пред Судот за прекршоци и казнет е поради илегалниот премин на државната граница со Унгарија. За време на судењето, тој немал законски застапник ниту пак преведувач со кого можел да ја изрази својата намера да бара азил. Тој бил парично казнет, но одлучил да остане во Србија. Кога повторно сакал да ја изрази својата намера да побара азил во Србија, службениците на Управата на странци одбиле да му издадат сертификат, бидејќи тој веќе бил регистриран и постапката била суспендирана. Сепак, Законот за азил во Србија не забранува истото лице повторно да бара азил во случај постапката да е претходно прекината. Членовите на Управата за странци подоцна го лишиле од слобода и покренале прекршочна постапка поради непочитување на пресудата на Судот за прекршоци и одлуката за прекинување на сместувањето од страна на полициска управа која никогаш не му била доделена на корисникот. Хасан недвосмислено ја искажал својата намера да побара азил пред Судот за прекршоци и донесено е решение со кое се одбива барањето за поведување на

прекршочна постапка, а на Министерството за внатрешни работи му било наредено да постапува согласно одредбите од Законот за азил. Сепак, без оглед на оваа одлука, корисникот не бил ослободен од обвинението, ниту пак му било дозволено повторно да ја отвори постапката за азил, тој бил лишен од слобода во Центарот за прифаќање странци. Адвокатите кои го застапувале Хасан поднесле жалба која не била прифатена и на крајот му се обратиле на Европскиот суд за човекови права, барајќи да се воведат привремени мерки во согласност со правилото 39 од Деловникот на Судот со цел да се спречи депортацијата, што овој суд го направи. Потоа, корисникот бил ослободен и му била издадена потврда дека ја изразил својата намера да побара азил во јуни 2015 г. Во октомври 2015 г. Хасан бил идентификуван како жртва на трговија со луѓе во Србија. Потоа се упатил кон програмите на Атина. Во согласност со новосоздадената состојба, позицијата на корисникот станува поранлива и посложена и како таква бара меѓународна и сеопфатна заштита. Сепак, по сослушувањето и разгледувањето на барањето, Канцеларијата за азил во јуни 2016 г. го отфрлила барањето за азил поради тоа што дошол во Србија од Црна Гора, земја на листата на безбедни трети земји. Канцеларијата за азил одлучила дека постои основа за одбивање на барањето за азил, бидејќи се исполнети условите од членот 33 од Законот за азил, со кој се предвидува дека барањето на лицето кое го бара, ако претходно побарало азил во друга земја која е членка на Женевската конвенција (во овој случај Црна Гора), ќе биде отфрлено. Против оваа одлука е поднесена жалба, меѓутоа таа била одбиена во август 2016 г. Следната инстанца е тужбата поднесена во Управниот суд во септември 2016 г., а до декември 2017 г. не е донесена никаква конечна одлука.

Одбивањето на барањата за азил и нерегулираниот статус во Србија доведоа до секундарна виктимизација на корисниците, сложени психолошки услови (халуцинации, анксиозност, напади на паника), спречување на целосна интеграција, како и на остварување на сите права кои ги бараат азилантите.

Времетраењето на постапката за обезбедување на меѓународна заштита во двете земји беше оценето како многу бавно од страна на интервјуираните бегалци кои се во постапка за азил. Во просек, времето поминато во прифатните центри за бегалци кои чекаат на решавање на барањето за азил е 9 месеци во двете земји.¹⁰⁷ Во ова време, бегалците имаат право на одредена заштита и услуги кои се наменети за подготовка на нивната идна интеграција. Сепак, оваа

¹⁰⁷ REACH, Европска миграциска криза Брза проценка: Азил во Србија, 2016.

ситуација создава чувство на „заробеништво“ и ја поттикнува фрустрацијата меѓу бегалците во двете земји, како што учесниците на интервјуто изразија:

„Се пријавив за азил пред една година и сè уште чекам одлука. Јас сум од Сирија и не можам да го продолжам моето патување. Би сакал да останам во Србија и да започнам нормален живот, но тука немам никакви законски права бидејќи мојот правен статус сè уште не е решен. Тешко е да се чека толку долго и единственото решение што во моментот го гледам е илегалното преминување на границата, нешто што не сакам да го сторам ...“ (маж од Сирија, 23)

Може да се каже дека системите за азил во ПЈР Македонија и Србија се извештачени и не придонесоа за заштита на бегалците, а особено за ранливите групи како што се жените и децата и служеа за да се одврати желбата за престој во овие земји, а во прилог на овој аргумент оди и малиот број азили и супсидијарна заштита за жени за разлика од мажите, што е во спротивност со искуството и стандардите на ЕУ.

Како заклучок, може да се каже дека во двете земји бројот на позитивно решени одлуки за азил е непропорционално мал во однос на бројот на доставени барања. Родовите особености или други слабости не играат никаква улога во обезбедувањето меѓународна заштита на бегалците. Постапката е долга и комплексна и ги испраќа апликантите во правни лавиринти. Во таа смисла, неопходно е да се анализира оправданоста на причините што доведуваат до оваа диспропорција и да се најдат соодветни решенија. Исто така, неопходно е дополнително да се сензибилизираат службениците одговорни за обработка на барањата за азил и родовата статистика да се направи достапна за јавноста.

СМЕСТУВАЊЕ И ЗАСОЛНИШТЕ

„Луѓето доаѓаат исцрпени, гладни и жедни и често имаат потреба од итна медицинска помош.“ Рикардо Сансоне¹⁰⁸

Како што е наведено во претходниот наслов, бројот на бегалци на кои им е одобрен азил и кои би можеле да го започнат процесот на интеграција и во ПЈР Македонија и во Србија е многу мал. Останатите мигранти и бегалци кои се во процес на чекање за решавање на барањата за азил се сместени во прифатните центри, а оние кои не се пријавиле, но ја изразиле својата намера да се пријават за азил, се наоѓаат во транзитните центри. Бегалците имаат право, според законите за азил во двете земји, на хуманитарна заштита и помош. Оваа помош вклучува голем број на услуги и активности кои се нудат во транзитните и прифатните центри. Треба да се има предвид дека повеќе од половина од луѓето што живеат во прифатните и транзитните центри во ПЈР Македонија и Србија се жени и деца.

Во ПЈР Македонија, мигрантите и бегалците кои немаат меѓународна заштита се сместени во транзитните или прифатните центри. Условите во центрите се релативно добри, како што истакнаа интервјуираните лица кои се таму сместени, со релативна слобода на движење и добра инфраструктура, сепак, тие не нудат долгорочно решение. Сместувањето на оние на кои им е одобрена заштита, кои добиле азил, сè уште не е тестирано во пракса поради многу малиот број на лица со регулиран правен статус, две лица во моментот на истражувањето. Во согласност со одредбите од Законот за азил и привремена заштита¹⁰⁹ одговорноста за сместување на лица со признаен азил во ПЈР Македонија ја сносат единиците на локалната самоуправа и Владата на ПЈР Македонија. Следствено, правото на сместување и исхрана во Прифатниот центар или во друго место за сместување кое го одредува Министерството за труд и социјална политика се гарантира ако барателот изрази потреба за тоа. Што се однесува до сместувањето на лица со признат статус на бегалец, законот предвидува, во согласност со принципот на локално учество,¹¹⁰ на

¹⁰⁸ Oxfam-ов хуманитарен координатор во Србија.

¹⁰⁹ Член 11 од Законот за азил и привремена заштита на ПЈР Македонија.

¹¹⁰ Принципот на локално учество подразбира обврска на единиците на локалната самоуправа да ја прифатат одговорноста за сместување на признати бегалци и лица под супсидијарна заштита во согласност со економскиот развој и бројот на жители во единиците на локалната самоуправа, за кои одлучува Владата на ПЈР

бегалците да им се обезбеди сместување преку давање на соодветен стан за употреба или финансиска помош за сместувачки капацитети со цел да се обезбедат средства за неговиот/нејзиниот живот, но не подолго од две години од денот на доставување на решението за бегалскиот статус. Органот надлежен за пропишување на критериумите и за начинот на користење на стан, односно, на сместувачките капацитети е Министерството за труд и социјална политика. Ако признаениот бегалец го одбие дадениот просторот за сместување од општината, тој го губи правото на домување и може да се насели во друга општина по сопствен избор и на свој трошок. Министерството за труд и социјална политика ги поддржува привремените и долгорочните решенија за домување за лицата со признаено право на азил кои формално побарале регистрација за локална интеграција во ПЈР Македонија. Во отсуство на Законот за политички документ за социјално домување за долгорочни и постојани станбени решенија донесени од страна на Министерството за труд и социјална политика нуди три можни решенија за имплементација - изградба на станбени единици (на државно земјиште); реконструкција на постојните објекти (во државна сопственост); и реновирање на куќи во сопственост на бегалци. Како навремени решенија, преку центрите за социјална работа, во согласност со Програмата за интеграција на лицата на кои им е доделено правото на азил во ПЈР Македонија,¹¹¹ Министерството за труд и социјална политика обезбедува месечна финансиска поддршка за покривање на трошоците за изнајмување и комунални услуги за бегалците кои живеат во приватно сместување. Како долгорочно решение, Центарот за интеграција, како дел од Планот за интеграција на семејството, ја проценува способноста на бегалците да учествуваат во програмите за реновирање на сместувањата во нивна сопственост и проценува дали ги исполнуваат општите услови за учество во социјалното домување. ПЈР Македонија веќе во 2013 г. изгради станбени единици за мигранти и бегалци и почна тоа да го спроведува во пракса, така што се претпоставува дека во иднина овие добри практики само ќе се надградуваат.¹¹² Малолетни-

Македонија (во натамошниот текст: Влада), член 11 од Законот за азил и привремена заштита.

¹¹¹ Програма за интеграција на лицата на кои им е одобрено правото на азил во Република Македонија за 2012 г., Службен весник бр. 24/2012.

¹¹² Покрај тоа, МТСП на своето земјиште во Визбегово и во соработка со УНХЦР ја изгради првата зграда со 20 станови наменети исклучиво за сместување на бегалски семејства кои одлучиле да останат во ПЈР Македонија. Од овие 20 семејства, седум семејства со самохрана мајка и 13 семејства со повеќе деца, корисни-

ците без придружба за време на масовниот прилив беа испратени до Градскиот центар за социјални работи на градот Скопје, каде што им беше назначен специјален старател. Речиси секогаш беше поведувана постапка за признавање на правото на азил за малолетниците без придружба, односно, нивните старатели во нивно име поднеле барање за признавање на правото на азил. Малолетниците без придружба биле сместувани во сигурна кука за ранливи категории на баратели на азил, која има ограничен капацитет за сместување, и не била специјализирана за малолетници без придружба, а исто така тука се сместени загрозувани семејства, самохрани мајки и жртви на трговија со луѓе, што е во спротивност со меѓународните стандарди.¹¹³ Две деца добија правен статус во земјата по миграцискиот бран 2015/2016 г.

„Откако започна војната во Сирија, многу претрпев. Мојата кука беше бомбардирана и татко ми беше повреден. Многу нивни пријатели погинаа во нападите. Дојдов со сестра ми во Македонија, а во март 2016 г. маршрутата се затвори. По краткиот престој, решивме дека е најдобро да бараме азил во Македонија.

Ми назначија законски старател, бидејќи моите родители не се со мене. Во почетокот бевме сместени во транзитниот центар Табановце, а потоа и во Центарот за азил во Визбегово. Тие ми понудија да одам во сигурна кука, но сакав да бидам со сестра ми. Сега живееме во приватен стан со приватно спонзорство. Одам во приватно училиште, и конечно, имам можност да го завршам моето образование...” – Е.Е.

ци на социјална помош влегоа во своите нови станови во 2013 г.. Семејствата беа избрани преку отворен и јавен повик, каде ранливоста беше доминантна предност во изборниот процес. Овие информации се доставени од страна на Министерството за труд и социјална политика на 6 јули 2017 г.

¹¹³ Повеќе за ова прашање во извештајот на Програмата за влијанието на затворањето на границите врз бегалците и мигрантите во Србија и ПЈР Македонија, со посебен фокус на жените и децата, септември 2016 г. „Затворени граници”, ОХФAM, Македонското здружение на млади правници и Белградски центар за човекови права, достапно на:

http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/Closed_Borders_MAK_low.pdf, (пристапено на 29 јули 2017 г.)

Сепак, нивното сместување е спонзорирано од приватни лица, а нивното образование е приватно спонзорирано во приватно училиште на англиски јазик во ПЈР Македонија.

Во Србија, во моментот постои доволен капацитет за сместување на бегалци и мигранти, но прашањето е колку се соодветни условите за сместување. При посета на центрите и во интервјуата со бегалците, мигрантите и професионалците, утврдено е дека сегашните услови за домување не ги задоволуваат сите основни животни потреби, како што се безбедноста, приватноста, почитувањето итн. Сето ова јасно покажува дека условите за живот во центрите не се целосно соодветни и потребни се нови, алтернативни, неинституционални решенија кои ќе го намалат чувството на изолација, несигурност и ќе обезбедат рамноправна положба во општеството со бегалците и мигрантите. Покрај тоа, треба да се нагласи дека сместувањето на бегалците не е исклучиво засновано на центри, туку дека постојат и други решенија кои вклучуваат употреба на ресурси и ресурси на други актери во системот за поддршка, како што се:

- Мајчин дом, во рамките на Центарот за заштита на доенчиња, деца и млади, кој им овозможува сместување на самохраните мајки со дете до една година и на бремените жени;
- Финансиска поддршка од Комесаријатот за бегалци и миграции, како и од УНХЦР за оние кои добиле азил и која обезбедува независно домување, надвор од центрите;
- Сигурни куќи за жртви на родово базирано насилство кои се вклучени во системот за заштита: во Зрењанин, сигурна куќа што ја води ОГО Атина, итн.

Домувањето и сместувањето на лица кои започнале со процесот на интеграција во Србија не постои, иако законот предвидува дека сместувањето ќе им биде обезбедено на барателите и на оние кои добиле азил. Соодветно на тоа, законот наведува дека ќе се обезбеди паричен надоместок за да можат лицата да го финансираат сопственото домување. На пример, во моментот постојат две лица кои сè уште живеат во центарот за азил во Србија, иако го регулирале својот правен статус. Останатите лица со правен статус се финансираат во смисла на сместување и престојуваат во приватни станови.

Што се однесува за сместувањето на децата на бегалците, во моментот се користат следните капацитети на системите за соци-

јална заштита: Заводот за воспитување на деца и млади „Васа Стајик“ во Белград, Центарот за семејно згрижување и усвојување во Ниш, Домот за деца со посебни потреби „Колевка“ во Суботица, итн. Сепак, според експертите кои учествувале во истражувањето, постојните институционални решенија на системот за социјална заштита не се доволни ниту пак адекватни. Тие изјавија дека таквите сместувања често придонесуваат кон секундарната трауматизација на децата-бегалци, бидејќи тие и понатаму остануваат на исто место со децата кои преживеале семејно насилство, трговија со луѓе или кои имаат нарушувања во однесувањето. Дополнителна отежнувачка околност е и фактот дека во овие институции не постои служба за преведување/културна медијација, која би им овозможила интеграција на децата во истата област. Сепак, не може да се игнорира фактот дека неодамна беше постигнат одреден напредок во однос на домувањето на децата. Имено, организацијата *Save the Children* обучи 50 згрижувачки семејства за да примаат деца-бегалци. Во овој контекст, општината Шид е пример за добра практика, бидејќи само со 3 обучени семејство до средината на август 2017 г. успеа да обезбеди згрижување за 19 деца без придружба и за децата кои се живот-но загрозувани или преживеале семејно насилство.

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 2 - СРБИЈА

Самир е со потекло од Иран и како 16-годишно момче се затекна во Србија во времето кога беа затворени границите. Неговото семејство тогаш било во Германија, а тој останал во Србија бидејќи тргнал подоцна од своите родители на патувањето од Иран. Патувал сосема сам, затоа што на никој не му верувал, а во Србија бил сместен во згрижувачко семејство. НВО Атина била упатена на овој случај. Веднаш потоа, мобилниот тим го посетил згрижувачкото семејство за да обезбеди сеопфатна поддршка што ќе му овозможи на момчето социјално вклучување во новото опкружување.

Семејниот живот на момчето му донесе мир и безбедност кои долго време не ги почувствувал. Одделен од семејството речиси една година, ја заборавил топлината на домот, но новото семејство го потсетила на тоа. „Кога ќе го почувствувам мирисот на торта или пита во утринските часови, се сеќавам на мајка ми, на нежните раце и нежните зборови... сè би дал за да ги видам... во ова семејство чувствувам дека има некој кој се грижи за мене и кој ме сака ... ве имам вас. Среќен сум, другите деца на патот го немаат тоа што го имам јас.“ Момчето секојдневно учествува во различни активности за да се доближи до новата средина и за да заборави на тешкотиите што ги поминал - часовите се одржуваат на англиски јазик, се организираат

излети, а се обезбедува и психолошка поддршка. Тој објаснува колку му е важна таа поддршка: „Да ве нема вас, никогаш нема би останал тука ... добив ново семејство, пријатели, поддршка и тоа ме мотивираше да останам. После долго време, не сум веќе сам.”

Престојот на Самир во згрижувачкото семејство со поддршка на НВО Атина му овозможи да се опорави од траумата од патот, да го спречи ризикот од нерегуларното патување, го поврза семејството на законски и брз начин и му даде можност за развој, што инаку не би било можно во други околности. Само со континуирана и сеопфатна поддршка на децата-бегалци тие ќе бидат мотивирани да останат и да не бидат изложени на ризици, како што е случајот со Самир.

Меѓутоа, и покрај оваа идентификувана добра практика, се утврди дека во повеќето случаи децата не можат да бидат вклучени во постојните решенија на системот за социјална заштита (згрижување, институт, итн.) бидејќи тие се сместуваат во центрите за бегалци и мигранти, што не е соодветно за нивниот раст и развој (со непознати возрастни лица, без постојан и сеопфатен надзор, изложен на насилство и други социјални проблеми).

За да може да се зборува за успешното вклучување на бегалците/мигрантите во двете земји, неопходно е да се осигури дека се исполнети примарните потреби, а тоа вклучува и алтернативно сместување надвор од центрите, особено кога се работи за деца, во заедницата-примател, со услуги кои се достапни надвор од прифатните, транзитните центри и центрите за азил. Посебно внимание треба да им се посвети на децата, на нивниот најдобар интерес и да се најдат решенија кои ќе им овозможат да растат и развиваат.

МЕДИЦИНСКИ УСЛУГИ И СОЦИЈАЛНА ПОМОШ

Во ПЈР Македонија и Србија, здравствениот одговор во транзитните и прифатните центри вклучуваше 24-часовното присуство на медицински персонал од Министерството за здравство и вработените во Црвениот крст, кои тесно соработуваат со преведувачите за да обезбедат основен медицински третман и контролен здравствен третман. Амбулантните возила се достапни на самото место за да ги транспортираат луѓето во блиските болници.

Во ПЈР Македонија, здравствените услуги опфаќаат прва помош и примарна здравствена заштита обезбедени од Црвениот крст, а подоцна во 2017 г. и МОМ; како клиника за итни случаи за обезбедување на превоз 24 часа на ден до локалните болници. Јакнењето на здравствениот систем беше постигнато со обезбедување на медицинска опрема за болниците во Гевгелија и Куманово. На теренот се присутни тимовите за медицинска заштита и за прва помош, вклучувајќи ги и двете мобилни клиници за сексуално и репродуктивно здравје, кои беа донирани од страна на УНФПА до Министерството за здравство, кои работат еднаш неделно. Министерството за здравство презеде целосна одговорност за нивното управување.¹¹⁴ Сите испитаници за време на интервјуто ја оценија медицинската помош во транзитните центри како задоволителна. Покрај тоа, мигрантите/бегалците изјавиле дека главно поради оваа услуга тие одлучиле да останат подолго во овие центри:

„Добро се чувствувам во центарот. Имам проблеми со видот и со крвниот притисок, така што често користам медицинска помош. Навистина е добра!“ Н.Н-транзитен центар Винојуг, ПЈР Македонија

Во однос на здравствената заштита на жените во прифатните и транзитните центри во ПЈР Македонија, постоењето на мобилна гинеколошка клиника со женски медицински персонал за да се обезбеди удобно опкружување за жените на кои им е потребна е оценето како многу корисно од страна на испитаниците. Во 2016 г. 520 жени-бегалци добија медицински услуги во мобилните гинеколошки клиници во транзитните центри Табановце и Винојуг.¹¹⁵ Бремените жени се носеле во околните болници за да ги донесат на свет своите бебиња.¹¹⁶

¹¹⁴ Повеќе информации за ова прашање достапни се во истражувањето: „Здравствени аспекти на мигрантската и бегалската криза во Република Македонија“, Силвана Ончева и Маргарита Спасеновска, Студиорум, достапни на: http://studiorum.org.mk/evrodijalog/20/pdf/MKD/05-MAK_Oncheva_Spasenovska.pdf, (пристапено на 27 јули 2017 г.).

¹¹⁵ Повеќе од 100 здравствени работници даватели на услуги надвор од институциите од граѓанските организации и државните институции се обучени за минимален пакет за сексуално и репродуктивно здравје и сексуално насилство во време на криза.

¹¹⁶ <http://www.alsat-m.tv/mk/216032/>

Во прифатниот центар „Визбегово“ здравствените услуги се обезбедени од самиот центар, преку бесплатен медицински персонал со подоговор. Сепак, според испитаниците, лекарот е достапен само еднаш неделно, што се смета за проблем. Особено, ова се смета за недостаток од страна на жените со мали деца, така што тие немаат медицински персонал, што создава неизвесност и го зголемува нивото на анксиозност кај оваа група на ранливи лица.

„Не го гледам често докторот, еднаш успеав да разговарам со докторот, разговорот беше многу краток и површен ... а наскоро планирам да одам кај стоматолог.“ А.А. прифатен центар ПЈР Македонија

Што се однесува до секундарната и/или терциерната здравствена заштита, испитаниците сметаат дека не се лесно достапни и дека е потребно многу време за упатување во болниците.

Во Србија, примарната здравствена заштита се обезбедува на задоволително ниво кон државните службеници, но кон интервјуираните мигранти и бегалци, ако проблемите го надминуваат основното ниво на здравствената заштита, постојат потешкотии во пристапот до здравствените услуги за бегалците и мигрантите. Операциите не се достапни во Србија, т.е. само најитните случаи може да се третираат на повисоко ниво на здравствена заштита. Испитаниците не се задоволни со нивото на здравствена заштита достапна во транзитните и прифатните центри и сметаат дека нивните болести не се сфаќаат сериозно, што предизвикува фрустрација:

„4 пати одев на доктор. Имам артритис и тој ме лекуваше само со парацетамол. Не можев да се поместам. Болката беше неподнослива. УНХЦР конечно ми помогна да ја добијам вистинската терапија“ (жена од Авганистан, 34 години).

Што се однесува до специфичната здравствена заштита за жените, иако УНФПА обезбедува мобилни и гинеколошки клиники за жени-бегалци и мигранти во Шид и Врање, податоците покажуваат дека ова е сè уште недоволна пракса и дека гинеколошките услуги мора да бидат достапни за повеќе жени-бегалци. Планирањето на бременоста и методите на контрацепција не се достапни во повеќето тран-

зитни и прифатни центри. Во моментот во центарот има 189 бремености, додека во последниот период имало 19 раѓања. Поради општ недостаток на гинеколози во локалните самоуправи, невозможно е секогаш да се вработи гинеколог, при тоа женски. Имајќи ги предвид непријатностите на жените да бидат во присуство на мажи, а особено гинеколози, се чини дека оваа практика не е целосно ефективна и ги спречува жените да ги користат овие услуги. Официјалните лица од здравството објавија дека многу жени не сакаат да бидат лекувани од страна на машки лекари или на клиника каде што биле присутни и други машки пациенти, така што тие побарале да се регрутираат повеќе лекарки и преведувачи за да го поддржат одзивот, а каде што е можно, да се обезбедат и соби исклучиво за преглед на жени.

Психосоцијалната помош во ПЈР Македонија континуирано се нуди во транзитни центри, како и во прифатниот центар, како што истакна една жена во транзитниот центар Винојуг:

„Добив социјална, психолошка и медицинска помош и се чувствував сигурно и безбедно во ТЦ Винојуг...”

Услуги кои се достапни за идентификуваните и раселените лица со посебни потреби (услуги од втор ред); советување; упатување на случаи на насилство или психосоцијална прва помош, безбедни места за спиење и дистрибуција на специфични пакети за жени и деца, главно преку граѓанската организација Ла Страда во ПЈР Македонија и им недостасува систематски одговор. Лицата со потешкотии во мобилноста или други специфични потреби насочени се со придружба на границата на Србија до затворање на маршрутата во соработка со Данскиот совет за бегалци, МОМ и во екот на кризата од страна на „Лекари без граници”. Бегалците и мигрантите во центрите имаат можност да користат одредени безбедни простори за да учествуваат во терапии со уметност, а жените интервјуирани беа особено задоволни од достапноста на овие услуги, затоа што како што се наведува *„безбедните простори подалеку од мажите и децата се можност за релаксација и приватност.”*

Во Србија, во однос на менталното здравје, обезбедени се ограничени услуги за психосоцијална поддршка на жените преку просторите прилагодени за децата и центрите за мајка и бебе. Истражувањето ПИН покажува дека 89 % од луѓето кои живеат во Србија се

психолошки многу ранливи, додека 2/3 од бегалците развија некоја симптоматологија како одговор на исклучително тешките искуства. Се проценува дека околу 80 % од нив имаат потреба од психолошка интервенција. Секое второ лице чувствува тага, празнина, има проблеми со спиењето. Во просек, секое второ лице има 13 трауматски искуства.¹¹⁷

Вработените во центрите за азил тврдат дека голем број луѓе немаат работни навики, доцнат и не ги земаат предвид хигиенските услови. Едно од објаснувањата за таквата ситуација е дека тие страдаат од ПТСН или од депресија. Во интервју за жените-бегалци кои преживеале повеќекратно насилство, се истакнува дека психотерапевтите се од суштинско значење за надминување или ублажување на нивните трауматски искуства. Сепак, државно спонзорираните и организирани програми за психолошка поддршка за бегалците и мигрантите се спорадични, без јасни критериуми и различни од еден давател на услуги до друг. Не постои проценка на потребите на систематско ниво. Претставниците на ОЦД посочија дека организациите што се занимаваат со психосоцијални услуги често немаат пристап до центрите.

Понатаму, во Србија лицата со посебни здравствени потреби генерално можат да бидат сместени во болници или во други установи. Сепак, забележано е дека идентификувањето на други групи на исклучително ранливи поединци, како што се малолетни лица без придружба, жртви на тортура и друг вид сурово, нечовечко или понижувачко постапување, сексуално насилство и родово насилство или трговија со луѓе се прилично рудиментирани, па дури и кога се идентификувани таквите случаи, властите не усвојуваат посебен пристап кон потребите на овие лица во смисла на медицинска помош.

Социјална помош во Србија примаат лица со признаен правен статус и таа е утврдена со Правилникот за социјална помош за баратели на азил или за лицата кои добиле азил.¹¹⁸ Помошта е обезбедена во форма на месечна парична помош и се користи од страна на барателите на азил и од лицата на кои им е признаено правото на азил

¹¹⁷ Луѓе на кои им е потребна помош за истражување 2015., пронајдено на: <https://www.clovekvtisni.cz/en/what-we-do/humanitarian-aid-and-development/emergency-preparedness-response/people-in-need-in-macedonia-and-serbia-supports-organisations-offering-refugees-material-psychosocial-and-legal-assistance-2448gp>

¹¹⁸ Правилник за социјална помош за барателите на азил, „Службен весник на Република Србија“, 44/2008.

ако претходно не биле сместени во Центарот за азил и ако тоа лице и членовите на семејството немаат приход или ако е приходот под цензусот. Надлежниот центар за социјална работа (центар во општината во кој живее лицето) одлучува за барањето за месечна финансиска помош, а кон барањето лицето треба да поднесе лична карта и докази што може да влијае врз остварувањето на правото. Ова беше спроведено во неколку општини како што се Врање и Врачар со одреден успех. Сепак, не е јасно колку лица кои добиле заштита го користат ова право и колку долго. Општо земено, недостасува пристап до информациите за социјалната помош меѓу бегалците и мигрантите, особено за жените. Во ПЈР Македонија интервјуираните лица со признаен правен статус не се корисници на социјална помош. Не беше јасно колку бегалци ја користеле оваа помош пред спроведувањето на ова истражување, но беше утврдено дека пристапот до информациите кои се однесуваат на услугите за социјална заштита е несоодветен, како и во Србија.

ПРЕХРАНБЕНИ, НЕПРЕХРАНБЕНИ ПРОИЗВОДИ И УСЛОВИ ВО ЦЕНТРИТЕ

Храната (топли оброци, храна за бебиња, топли пијалаци) и непрехранбените производи во 2015/2016 г., како што се кебиња, вреќи за спиење, зимска облека, комплети садови, чевли, долна облека, пластичен прибор за јадење, обезбедени се од разни хуманитарни организации во Србија и ПЈР Македонија. Во ПЈР Македонија НП редовно се дистрибуираат.

Во Србија, некои агенции, како Црвениот крст на Србија имаат приоритет во однос на НП и дистрибуција на храна за ранливите групи според критериумите за ранливост, па затоа се испраќаат надвор од дистрибутивната мрежа за да ги информираат заедниците за тоа кој се квалификува, за да го намали ризикот од тензии или несигурност меѓу групите.¹¹⁹

Во ПЈР Македонија, и покрај фактот што храната редовно доаѓа, повеќето испитаници се жалеа на нејзината хранлива вредност. Храната за барателите на азил сместени во прифатилиштето Визбегово

¹¹⁹ UN Women Извештај за родова проценка за бегалската и миграционата криза во Србија и ПЈР Македонија, 2016.

секојдневно се обезбедува од страна на Центарот, но еднаш дневно, оставајќи ги оние што престојуваат тамо практично неухранети. Покрај тоа, сите испитаници се жалеа на зачестеноста и квалитетот на обезбедената храна, иако Језуитската служба за помош на бегалци (ЈРС) секојдневно ја надополнува соодветната храна.

„Кога би побарал нешто да се подобри, тоа би била храната. Не е доволна и искрено не е толку добра. ЈРС ни дава нешто додатно, но знаете ... Не е секогаш доволно. Мораме сами да се снаоѓаме ...” И.И.

Облеката и непрехранбените производи се достапни во прифатниот центар Визбегово на нерегуларна основа и обично преку врски со хуманитарните организации ОГО. Сепак, корисниците на овој центар немаат редовен пристап до доволни и соодветни производи за лична хигиена, како што наведоа некои испитаници. Личната хигиена е предизвик во центарот. Ова е особено предизвик за жените и за жените со деца. Ова е подобро со напорите од страна на ОГО, но недостасуваат институционалниот и систематскиот одговор.

Покрај тоа, мора да се нагласи дека поголемиот дел од услугите и активностите за заштита обезбедени во прифатниот центар Визбегово се засноваат на проект и се спроведуваат од страна на невладини организации преку финансирање обезбедено од страна на меѓународни организации и затоа не се системски, систематски и одржливи. За да се обезбеди квалитет и регуларност на услугите, неопходно е да се развијат стандардни оперативни процедури за условите за прифаќање (во најголем дел насочени кон материјалните услови во прифатилиштето) на оперативно ниво, што може да ги користат органите за прифат за да обезбедат поддршка за планирање/управување со прифатните објекти или поддршка за обука на персоналот.¹²⁰

Во Србија, во текот на истражувањето условите биле малку поинакви од оние во ПЈР Македонија, во споредба со бројот на лица кои биле сместени во центрите во земјата. Имено, Србија во тоа време имаше далеку поголем број на мигранти и бегалци, што очигледно вршеше притисок врз центрите за прием и транзит во врска со усло-

¹²⁰ Преглед на стандардите за прифаќање, достапен во EACO СОП за Условите за прифаќање, достапно на ><https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf> (пристапено на 5 септември 2017 г.)

вите за престој. Според информациите собрани преку интервјуа и набљудувања, условите во центрите за азил во Србија се разликуваат од еден до друг, при што најприфатливи се оние во центрите Бања Ковиљача и Боговаѓа. Сепак, во овој момент сите центри за азил се пренатрупани, со недостаток на приватност и со лоши хигиенски услови.

Прифатниот центар Адашевци го води Комесаријатот за бегалци и мигранти, кој обезбедува три дневни оброци и пристап до здравствена заштита за своите корисници 24 часа на ден. Децата сочинуваат околу половина од корисниците на центарот; многу од нив се малолетници без придружба. Прифатниот центар Крњача, во моментот има капацитет за сместување на 350 лица. Иако некои жени и семејства се сместени посебно во нешто подобри услови, ситуацијата е генерално многу лоша, без соодветни рекреативни содржини, кујна, соодветни купатила и тоалети. Зградите во Крњача оценети се како несоодветни за долгорочен престој.

ОБРАЗОВАНИЕ, ЈАЗИЧНИ КУРСЕВИ И ПРАВНА ПОМОШ

Во ПЈР Македонија во прифатните центри едукативната дејност се обезбедува преку Отворена порта Ла Страда и СОС Детското село. Покрај тоа, правната помош, советувањето и информациите се обезбедуваат со секојдневно присуство на адвокати од македонското Здружение на млади адвокати. Отворена порта Ла Страда е одговорна за обезбедување на психолошка и социјална заштита и обезбедува наставен кадар за одобрена образовна програма (која вклучува арапски, математика, англиски и животни вештини). Језуитската служба за помош на бегалците обезбедува надгледување на присуството на децата во просторот прилагоден на децата во времето кога родителите учествуваат во други активности.

Што се однесува до образованието за децата, курсевите се обезбедуваат во транзитните центри, но децата мигранти и бегалци не посетуваат формално училиште. Сепак, нагласено е дека од декември 2016 г. постојат напори од страна на УНИЦЕФ и МТСП да започнат со ова како чекор пред интеграцијата. Во рамките на пилот-проектот, сите деца на училишна возраст од центарот во Гевгелија имаат можност да посетуваат редовна настава со своите македонски врстници.

ци во локалните основни училишта. Во ПЈР Македонија, интервјуираните мигранти/бегалци изразија задоволство од организирањето на бесплатни часови по јазици, како што се часовите по македонски, германски и англиски јазик. Ова го потврдуваат и невладините организации на теренот: „јазикот е многу популарен кај мигрантите и бегалците“. Организацијата на образованието за децата на бегалците и мигрантите во периодот пред интеграцијата беше тестирана во пракса и покажа дека државата нема посебна програма што одговара на образованието на децата на бегалците и мигрантите. Затоа, во обид за промена на ова, УНИЦЕФ, во соработка со Министерството за труд и социјална политика и Министерството за образование и наука, го прилагоди националниот наставен план за предучилишно образование за децата кои припаѓаат на оваа група за следните училишни предмети: математика, природни науки, граѓанско општество, информатичка технологија и јазици (германски, англиски и македонски). На крајот на 2016 г. во декември, 16 деца на училишна возраст од транзитниот центар Винојуг за прв пат посетуваа часови заедно со своите врсници во ОУ „Владо Кантарциев“. Наставниците од локалните училишта од Скопје беа ангажирани за наставата по англиски и германски јазик, додека преведувачите со помош на учебниците кои се користат во Сирија и кои се издадени од Министерството за образование во Сирија одржале настава по арапски јазик, што беше обезбедено од страна на организациите на теренот. Сепак, овие активности престанаа да постојат бидејќи во овој момент во центрите има само неколку деца на мигранти и бегалци.

Иако им се овозможуваат часови по македонски јазик на мигрантите и бегалците како почетна точка за евентуална интеграција, недостасува мотивација за учење поради желбата на повеќето испитаници да го продолжат својот пат кон Западна Европа. Правната помош беше обезбедена од македонското Здружение на млади правници, главно фокусирано на правно советување и помош во врска со националната процедура за азил и за обединување на семејството, општи правни информации, упати и слично, преку секојдневно присуство во центрите. Испитаниците истакнаа дека се задоволни од обезбедувањето на помош од страна на адвокатите.

„Многу сум задоволен со мојот адвокат. Секогаш ми дава информации. И реков дека не сакам да останам тука, но таа ми рече дека морам да знам сè во случај да се предомислам. Знаам дека нема да се предомислам, вујко ми е во Англија, но сепак тоа беше многу корисна информација и напор од неа.“ Ф.Ф.

Организацијата им понуди избор на жените мигранти и бегалци да изберат адвокати со што се прошируваат правните опции за оваа група на жени. Досега, ниту еден женски корисник на услугите не пријавил или кривично гонел случаи на ПН или сексуално вознемирување или напад.

Во Србија, ОГО кои работат во тоа подрачје нудат јазични курсеви за луѓето кои чекаат на нивниот правен статус. Државата не обезбедува курсеви за лицата кои се во постапка на азил, ниту пак тие систематски се организираат. Сепак, образованието на децата во центрите за прифаќање се трансформираше во систематски одговор, за разлика од ПЈР Македонија. Министерството за образование, наука и технолошки развој го усвои Стручниот прирачник со цел вклучување на деца на бегалците и мигрантите во образовниот систем. Минатогодишниот пилот проект опфати 21 дете од Центарот за азил во Крњача (Белград) кои се запишани во основно училиште „Бранко Пешиќ“, додека четири девојки се запишани во Земјоделско училиште во Белград. Во септември оваа година (2017 г.) во основните училишта запишани се речиси 645 бегалци на територијата на 17 општини, каде што има центри за прием, транзит и азил. Со цел подобро вклучување на децата во образовниот систем, ОГО и меѓународните организации им обезбедуваат превоз на деца, учење на српски јазик, училишен прибор и материјали. Сепак, се остава впечаток дека вклучувањето на децата на мигрантите и бегалците во образовниот систем е хаотично и тоа не може да се нарече инклузија, бидејќи училиштата не изведуват настава која е прилагодена на потребите на децата. Ова бара целиот систем да им се прилагоди на оние кои ја посетуваат наставата. Во пракса, децата на мигрантите и бегалците се запишуваат во училиштата и ја посетуваат наставата иако не го разбираат јазикот. Не постои доволен број на преведувачи и се случува голем број деца да немаат ваков вид на поддршка. Претставниците на граѓанските организации изјавија дека немаат превод за јазикот Пашту. И покрај фактот што наставниците поминаа семинари за имплементација на Стручната настава, одржувањето на

наставата и функционалноста на времето зависат од нивната добра волја и чувствителноста за работа со мигрантската популација. И не само тоа, понекогаш е многу тешко да се организира времето за да се задоволат потребите на овие деца, затоа што често се случува часовите да ги посетуваат голем број ученици што го оневозможува изведувањето на наставата на соодветен начин.

Учесниците во фокус-групите рекоа дека е забележано дека повеќе момчиња ги посетуваат образовните активности од девојчињата. Во камповите каде што има ИТ-катчиња со компјутери, момчињата ги користат почесто од девојчињата. Објаснување за ова може да се бара во традиционалните патријархални модели и родовите улоги, врз основа на кои жените треба да ја исполнат само улогата на мајка. Со оглед на тоа, неопходно е да се следат трендовите на присуство во училиштата за девојчиња и момчиња и да се охрабрат девојчињата да не се откажуваат од школувањето. Особено е важно да се подигне свеста кај родителите кога станува збор за еднакви можности за девојчињата и момчињата. Во врска со признавањето на странските дипломи за оние кои добиле азил во Србија, како и оние кои добиле

„Се обидовме да ја нострифицираме неговата диплома, но Комесаријатот не сакаше да плати надоместок, бидејќи беше премногу скап. Тие поставија многу чудно барање да докажеме дека неговата диплома ќе биде нострификувана ако платат надомест. Тотално е невозможно да се предвиди то ...”

азил во ПЈР Македонија, беше забележано дека постојат многу пречки во овој процес. Како што истакнаа правните застапници на едно од лицата со правен статус во Србија:

Ова покажува дека во Србија во моментов нема олеснителни процедури за признавање на дипломи, што е важно прашање имајќи предвид дека овие бегалци често не се во можност да ја достават бараната документација поради состојби во земјата на потекло. Исто така, во поглед на финансиска поддршка, ако некое лице нема доволно пари за да ги плати надоместоците потребни за процедурите за нострификација, моментално нема поддршка од државните институции, туку бегалците сами мора да ги сносат трошоците ако сакаат да ја нострифицираат дипломата.¹²¹ Ако од оправдани причини не можат

¹²¹ СРБИЈА ОД ЗЕМЈА ТРАНЗИТ ДО ЗЕМЈА ДЕСТИНАЦИЈА НА ПРЕДИЗВИЦИ

да ја достават потребната документација, не постои никаква друга постапка за утврдување на нивото на образование што одговара на нивото на образование во Србија.

ВРАБОТУВАЊЕ НА БЕГАЛЦИТЕ ВО ТЕКОТ НА РЕГУЛИРАЊЕТО НА ПРАВНИОТ СТАТУС

Во Србија, лицата кои влегуваат во постапка за азил немаат *ipso facto* право на пристап до пазарот на трудот. Меѓутоа, барателите на азил за чие барање за азил не е одлучено без нивна вина во рок од 9 месеци од поднесувањето на барањето, имаат право на издавање на работна дозвола со важност од 6 месеци, со можност за продолжување додека се додека се наоѓаат во постапката за азил.¹²² Македонското законодавство има слична формулација, под услов барателот на азил да работи само во приемниот центар пред да помине една година од пријавата, а ако барањето не се реши во рок од една година, лицето има право на пристап до отворениот пазар на труд во земјата.¹²³

Вработувањето на бегалците со признаен статус е тешко во Србија. Иако Националната стратегија за вработување предвидува создавање и имплементација на мрежата од миграцискиот центар за услуги во Националната служба за вработување, која е задолжена за информирање, советување и давање насоки на лицата кои се мигранти и бегалци, таквите услуги сè уште не функционираат во Србија. Лицата кои имаат добиено правен статус во Република Србија обично работат за меѓународните организации како што е Црвениот крст и не стигнале на отворениот пазар.

Што се однесува до вработувањето во ПЈР Македонија, според податоците на Центарот за бегалци и интеграција на странци, кој им помага на бегалците за процедуралните прашања, ниту едно лице од лицата со признаена меѓународна заштита од масовниот прилив 2015/2016 г. не ја искористи оваа прилика.¹²⁴ Мал број од нив

И ПРАКТИКИ НА ИЗБРАНИ ЗЕМЈИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈАТА НА БЕГАЛЦИТЕ, Белградски центар за човекови права, 2016.

¹²² Член 13 од Законот за вработување на странци, Службен весник на Република Србија, бр. 128/2014.

¹²³ Член 48 од Законот за азил и супсидијарна заштита, Службен весник на Р. Македонија бр. 27, 12.04.2013.

¹²⁴ Во последните пет години издадени се вкупно 160 работни дозволи, но овој број

беа во можност да работат за Црвениот крст, но овој ангажман не беше заснован на вработување. Доколку работниот однос е прекинат но не поради нивна вина, овие лица можат да се евидентираат во регистарот на невработени во Бирото за вработување, но голем предизвик е тоа што тие не се вклучени во постојаните национални програми за вработување. Една од клучните рачки за вклучување на пазарот на трудот е брзото препознавање на формалните и неформалните квалификации, познавањето на македонскиот јазик, како и натамошната обука за бегалците брзо да најдат работа што одговара на нивните постоечки квалификации и нивоа на вештини. Следниот случај укажува на добра практика за обезбедување на работни места за лицата кои добиваат статус во земјата, но покажува дека не постои систематски одговор на интеграцијата во однос на образовните програми, стипендиите и воспоставувањето на задолжителни часови на македонски јазик:

Како што е наведено во Резолуцијата за миграционата политика на Р. Македонија, во услови на висока невработеност, земјата треба да спроведе флексибилна и пазарно ориентирана политика за прием на странски работници кон долгорочните цели на политиката за вработување во иднина. Затоа е неопходно да се изработат соодветни политики и процедури за прием на високо образовани и имигранти со финансиски капитал, различни видови на привремено флексибилно вработување, итн.

Во двете земји, јазичната бариера е проблем за сите оние кои не ги зборуваат локалните јазици, така што работата во меѓународните организации се појавува како единствена разумна опција која не е во согласност со процесот на интеграција. Слично на тоа, програмите за професионален развој или стекнување практично работно искуство од учесниците бараат да имаат солидно познавање на локалните јазици. Покрај тоа, уште еден проблем е што интервјуираните бегалци укажаа на фактот дека мора да се плати работна дозвола. И не само тоа, како што веќе споменавме, дипломите стекнати во земјата на потекло не се признаваат или не можат да се признаат во земјата на живеење, а бегалците влегуваат на пазарот како неквалификувана работна сила.

Обично бегалците кои чекаат решавање на нивниот правен статус во овој момент добиваат договори за давање на услуги за својата рабо-

вклучува само бегалци/лица под супсидијарна заштита од косовската бегалска криза.

та во меѓународните организации. ИТ-работните места или работните места за заварување исто така се разгледуваат за бегалците и мигрантите во Србија. Вработувањето зависи од случај до случај и нема стимулации за општествено одговорното вработување, ниту пак постои програма која нуди еднакви можности за вработување на жените. Всушност, најчесто мажите бараат работа. Културата и традициите во земјите од Блискиот Исток, како и во другите земји од кои потекнуваат мигрантите и бегалците, им наметнуваат на мажите културна обврска да заработат за живот. Според тоа, мажите се сметаат за хранители на семејството, а жените како мајки. Во таквиот систем, жените не се стремат кон тоа да станат независни и да влезат на пазарот на трудот. Како резултат на тоа, важно е да се охрабрат жените и да им се обезбеди дополнителна обука за да станат конкурентни на пазарот на трудот и понезависни, што на подолг рок е потенцијално превентивен фактор на РБН.

Во заклучокот генерално гледано, Србија, како и ПЈР Македонија, не воспоставила организиран систем за поддршка и вклучување на бегалците во своите социјални заедници. Затоа, ПЈР Македонија го забрза овој процес преку унапредување на законодавните политики и стратегии со цел соодветно да одговори на претстојните интегративни предизвици. Добри практики се идентификувани во двете земји. Сепак, спроведувањето на законите и политиките сè уште е под знак прашалник во двете земји. Ова исто така важи и за ранливите категории како што се жените и децата, бидејќи нема посебни законски стимулации за нивната интеграција во соодветното општество. Можеби реалноста во двете земји е една од причините зошто многу луѓе од бегалското и мигрантното население не ги гледаат Србија и ПЈР Македонија како земја на засолниште, туку само како земји на транзит.

ЗАШТИТА НА РАНЛИВИТЕ КАТЕГОРИИ НА БЕГАЛЦИ И МИГРАНТИ ВО ТРАНЗИТНИТЕ И ПРИФАТНИТЕ ЦЕНТРИ

„Препознавајќи дека, додека жените и девојчињата можат да бидат изложени на одредени опасности, како што е трговијата со луѓе, на која било локација, различната природа на кампови и урбаните средини може да ги изложи жените и девојките на различни заштитни ризици и дека во камповите, на пример, нивната слобода на движење и способноста да заработат за живот може да биде ограничена и може да биде изложена на сексуално и родово насилство (СРЗН).“¹²⁵

Според УНХЦР, жените и девојките, особено оние што патуваат сами, се соочуваат со екстремно високи ризици од одредени форми на насилство, вклучувајќи и сексуално насилство. Изразена е загриженост за недостатокот на свест кај властите и хуманитарните актери за појавата на сексуално и родово базирано насилство, што влијае врз оваа група на бегалци и мигранти. Пријавени се случаи на сексуално насилство од страна на стражарите и на другите бегалци над жените и девојките во прифатните/транзитните центри.¹²⁶

Жените често се наоѓаат во прифатниот центар заедно со мажи кои не се членови на нивното семејство. Постои зголемена загриженост поради недостатокот на соодветни услови за прием на бегалците и мигрантите и неговото сериозно негативно влијание на физичката безбедност, достоинството и здравјето на жените бегалци и мигранти.¹²⁷

Во ПЈР Македонија УНХЦР, УНИЦЕФ, Министерството за труд и социјална политика и Црвениот крст на ПЈР Македонија воспоста-

¹²⁵ Заклучок за жените и девојките кои се изложени на опасности. Извршен комитет на УНХЦР 2006.

¹²⁶ Човековите права на жените и девојчињата бегалци и мигранти треба да бидат подобро заштитени, СЕ, 2016, пронајдено на: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=true>

¹²⁷ Човековите права на жените и девојчињата бегалци и мигранти треба да бидат подобро заштитени, СЕ, 2016, пронајдено на: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=true>

вија стандарден пакет на услуги за семејства и деца преку Центрите за поддршка на децата и семејството (услуги „Blue Dot”), слично како и кај другите центри за бегалци и мигранти во целиот регион. Службениците за информации/ресурси се на располагање за да обезбедат информации и упатства за за било која стручна служба или совети кои им се потребни на бегалците и мигрантите, особено на жените. Услугите вклучуваат информации и совети; простории прилагодени за деца; услуги за воспоставување на семејни односи; специјализирани простори за мајки и бебиња/деца; присуство на психолози; социјални работници и/или друг обучен кадар од организациите на граѓанското општество.

Организациите присутни во прифатниот центар Визбегово информираа дека постои механизам да се разгледа дали постојат конкретни и објективни причини за ранливите групи да бидат сместени во одредени сместувања, т.е. „Сигурна кука”. Ова е особено важно за сместување на невенчани жени со деца или малолетни лица без придржба. Овој објект го води Језуитската служба за помош на бегалци, но одлуката за сместување на бегалци во овој објект е под директна дискреција на Министерството за труд и социјална политика. Проблемот со овој објект е фактот дека тој е од затворен карактер, кој на бегалците им овозможува ограничена слобода на движење. Некои од бегалците кои биле сместени во Сигурната кука и претрпеле некои трауми, ги информираа своите адвокати дека не сакаат да бидат заробени во затворен простор и инсистирале да бидат префрлени во прифатниот центар во Визбегово. Центарот располага со неколку повеќеенаменски простории кои се користат за вршење слободни активности,¹²⁸ во зависност од потребата и времето на денот. Језуитската служба за помош на бегалци создаде и одржува ИТ-просторија која им овозможува на барателите на азил пристап до Интернет.

Наменските области (контејнери) за загроени лица беа достапни во транзитните центри седум месеци по затворањето на границите.¹²⁹ Ла Страда, СОС Детското село и другите организации воспоставија работни активности (работилници) за жени и деца во транзитните центри. Овие активности, според соговорниците, значително вли-

¹²⁸ Важно е да се напомене дека поимот „слободни активности” се однесува на активности кои вклучуваат не само деца, туку и возрасни лица.

¹²⁹ Извештај на MYLA, септември 2016, достапен на: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/11/MYLA-Field-Report-September.pdf> (пристапено на 2 септември 2017 година).

јаеле врз олеснувањето на ситуацијата и го поттикнувале позитивно размислување кај овие лица.

Во центрите за жени со деца со или без брачен другар, обично се плашат од можноста да бидат нападнати, силувани, жртви на трговија со луѓе и/или ограбени, и не му веруваат на никој. Очигледно, жените во центрите се плашат од различни видови насилство, како што се; физичко, сексуално и економско. Во интервјуто ОГО изразија загриженост во врска со недостатокот на свест на власта и на некои хуманитарни актери за феноменот на семејното насилство и/или сексуално и родово насилство кои ја погодуваат оваа група. Од една страна, постои неподготвеност на жртвите да зборуваат за состојбата и недостатокот на знаење и подготвеност на властите да реагираат на веќе идентификуваните случаи од страна на некои од организации. Центрите за социјална работа (во рамките на транзитниот центар доделен е социјален работник), дел од Министерството за труд и социјална политика, кои беа и кои се одговорни за работа со исклучително загрозувани поединци, и покрај фактот дека тие се присутни и имаат обврска да преземат мерки за заштита во рамките на постоечките СОП за РБН воглавно избегнуваат да преземат мерки за справување со насилството. Имено, беше пријавено дека социјалните работници и полициските службеници користеле ја користеле напред-назад реториката и аргументите за тоа која институција е одговорна за реагирање и со тоа го одолговлекувале одговорот.

Увоените СОП беа и останаа во голема мера неискористени за обезбедување на адекватни упатувања и заштита. Властите обично покажуваат интерес кога луѓето ќе одлучат да ги напуштат центрите и нерегуларно да го продолжат патувањето. Како резултат на тоа, не е обезбеден ефективен пристап до правдата за жените жртви на насилство, ниту пак на жените со деца им е даден било каков правен приоритет за обезбедување на нивниот престој во земјата. Затоа, недостапни се веродостојни статистички податоци за пријавени случаи на ПН или други РБН против жени мигранти/бегалци на национално ниво. Следниот случај ги опишува незадоволителните практики од страна на националните власти во решавањето на РБН во прифатните и транзитните центри:

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 4 - ПЈР МАКЕДОНИЈА

М. М е од Авганистан, патува со нејзиниот сопруг и со неговото блиско семејство. Нивната крајна дестинација е Германија бидејќи, како што рече, нејзиниот сопруг таму имал роднини. Нејзиниот сон е да оди на училиште, што и предизвикува голем проблем. По долгиот период на преговори со родителите, за прв пат на 13-годишна возраст таа имала дозвола да оди на училиште. Тоа предизвикало многу проблеми во опкружувањето, бидејќи на жените не им е дозволено да одат на училиште. Па така, нејзините родители веднаш ја омажиле. По што заминала да живее со својот сопруг и со неговото семејство. Тој покажал разбирање за нејзината желба за образование, но тоа предизвикало нови проблеми, овој пат со неговото семејство, па одлучиле да го напуштат Авганистан и да одат во Иран. Таму поминале неколку години и го завршила основното училиште. Сепак, по пристигнувањето на неколку припадници на екстремните исламски групи во селото, тие не се чувствувале безбедно и морале да го напуштат Иран.

Ова семејство пристигнало во транзитниот центар Табановце. Жената била поканета да го посети местото за деца, но таа одбила. По неколку неофицијални разговори, откриле дека се плаши да го напушти шаторот. Таа не им верувала на другите луѓе од Авганистан. Таа рече дека користат непријатни зборови и дека поголемиот дел од времето се пијани.

По неколку состаноци со вработените во Ла Страда, чувствуваше самодоверба и способност да го напушти шаторот. Таа е заинтересирана за учење, па учествувала на часови по македонски и англиски јазик. По некое време, теренскиот персонал забележал дека М има завој на десната рака. Кога ја замолиле да каже што се случило, таа рекла дека раката не ѝ е повредена и дека тоа се случило во мала шега со нејзиниот сопруг.

„Ги проверував пораките на телефонот и мојот сопруг сакаше да му го дадам телефонот. Во шега ми рече дека сигурно имам нешто да скријам од него. Ми ја зграпчи раката, бидејќи одбив да му го дадам мојот телефон. Тоа беше шега. Не ме болеше многу, навистина не ми треба медицинска помош.“ М одбила да го пријави случајот како насилство во полиција. Иако социјалните работници од МТСП биле информирани за случајот и во согласност со СОП имале обврска да одговорат, тие не го пријавиле случајот во полиција, под изговор дека М не сакала да го пријави својот сопруг во полиција и дека сака да ја напушти земјата.”

Овој случај ги илустрираше недостатокот на интерес од страна на одговорниот персонал и недостатокот на соодветна обука за решавање на такви или слични случаи. Овој недостаток на интерес е забеле-

лежан во повеќето случаи за кои постои сомневање дека се во РБН-центрите.

Во Србија практиката во случаите на насилство врз жените во сместувачките капацитети на Комесаријатот за бегалци е генерално произволна и зависи од личната проценка и чувствителноста на давателот на услуги. Истражувањето спроведено од страна на ОГО Атина покажува дека насилството врз жените е многу честа појава кај бегалците / мигрантите. Студијата покажа дека 46 проценти од жените доживеале еден вид насилство за време на транзитот,¹³⁰ а 24 % биле изложени на сексуално насилство. Семејното насилство исто така е идентификувано како проблем, така што во интервјуата со професионалци кои работат во центрите се забележува дека многу жени го прифаќаат насилното однесување на своите брачни другари и членови на семејството како нормални и не го разбираат насилството како злосторство, бидејќи тоа е длабоко вкоренето во општествата од кои тие доаѓаат.

И покрај фактот дека постои голем број на ОГО и МО во центрите за азил кои применуваат различни видови на услуги за жени и мажи, сè уште не постојат специјално специјализирани услуги за жени и објекти поврзани со безбедни простори кои ќе им овозможат да се поврзат, зајакнат и да стекнат чувство на сигурност. Сите услуги за жените создадени досега се дизајнирани од призмата на мајчинството, игнорирајќи го фактот дека жените имаат други потреби и цели. Иницијативата за промена на ова беше поддржана од страна на UN Women и отворени се Женски центар и ADRA социјален центар. Женскиот центар е безбеден простор за жените-бегалци и жените-мигранти дизајниран да им помогне на жените да зајакнат, да се чувствуваат безбедно и да имаат можност да се релаксираат и да учествуваат во образованието понудено во центарот.

За време на интервјуата со вработените во центрите, беше идентификувано дека постои проблем за препознавање на насилство врз жените од страна на професионалците кои се занимаваат со мигрантите и бегалците во Србија, особено кога станува збор за помалку видливи форми. Ако постои ескалација на насилство, вработените во Комесаријатот, како и социјалните работници на теренот, се должни да реагираат така што прво викаат полиција, а потоа го прават тоа

¹³⁰ Насилство врз жените и девојките меѓу бегалците и мигрантите во Србија, Атина 2017.

што е потребно. Податоците покажуваат дека полициските службеници не преземаат никакви официјални активности за заштита на жените жртви на РБН. Кривични пријави против сторителите никогаш не биле поднесени, па затоа се остава впечатокот дека полицијата не е доволно сензибилна за да ги препознае и заштити жените од РБН. За да се реши овој проблем, се развија стандардни оперативни процедури за превенција и одговор на родовото базирано насилство, но Министерството за труд, вработување и ветерански прашања сè уште не ги усвоило.

Практиката покажува дека работниците на Комесаријатот се справуваат со семејното насилство со тоа што ги раздвојуваат насилниците и жртвите во одделни бараки или сместувања. Сепак, и покрај оваа физичка поделба, посебен проблем е фактот што тие не се разделени на листите со приоритети кои ги составил Комесаријатот за бегалци за преминување на границата со Унгарија. Ова се руши со фактот дека жените често инсистираат да останат на списокот заедно со насилникот, бидејќи многу е полесно да се премине границата како семејство отколку како самец. Промените во списоците може да доведат до тоа жените да не одат подалеку затоа што пријавуваат насилство, па затоа тие одлучат да тоа да не го прават.

Центарот за бегалци нема посебни сместувачки капацитети за жените бегалци и жените мигранти кои се жртви на семејно и сексуално насилство. Мајчиниот дом на Звечанска улица, кој е дел од Центарот за заштита на доенчиња, деца и млади, како и ОГО Атина, имаат можност да ги прифатат жените и мажите жртви на насилство и трговија со луѓе, но овие капацитети се недоволни. Слична е ситуацијата и во прифатилиштето во рамките на Центарот за заштита на жртви на трговија со луѓе на централно ниво. Покрај тоа, не постои организиран систем на поддршка за жени кои преживеале некој вид насилство. Иако голем број на ОГО обезбедуваат услуги на психосоцијална заштита, забележано е дека овие организации немаат доволно капацитет и ресурси за да се справат со темите како што е родовото насилство и да ги разберат специфичностите на родовиот аспект на системот за азил и затоа треба да ги прилагодат услугите на новонастанатите ситуации и да обезбедат услуги кои се важни за интеграција од родовата перспектива.

Исто така, беше пријавено дека насилството и вознемирувањето на жените во транзитните и прифатните центри од страна на мажите е честа појава. На пример, во прифатните центри по должина на хрват-

ската граница, жените биле вербално вознемирувани и им се заканувале машки бегалци и мигранти додека во текот на ноќта оделе во тоалетите. По овие инциденти, ОГО дистрибуирале свирки против силување и батериски лампи за жените-бегалци и мигранти. Уште една форма на вознемирување идентификувана преку интервјуата со жените-бегалци и мигранти беше родово базираното вознемирување од страна на работниците во центрите за транзит и азил, што резултираше со повторна виктимизација на жените. Имено, професионалците од државните институции кои работат таму имаат несоодветна комуникација со жените и не ги разбираат проблемите со кои се соочуваат овие жени. Оваа реалност доведе до тоа жените да преферираат да контактираат со претставници на ОГО, а не со давателите на услуги кои работат во центрите во случај на потреба:

„Им се обратив на вработените во центарот за азил и им се пожалив дека малолетни момчиња сексуално ме вознемируваат. Никој не ме сфати сериозно, само ми се смееја. Се чувствував беспомошно.“ (жена од Авганистан, 25)

„Вработените не ги третираат добро бегалците, особено жените. Не сум задоволна од нивниот став кон нас. Чуварите викаат на нас и не ни даваат релевантни информации.“ (жена од Ирак, 32)

Кон проблемот на односот кон бегалците/мигрантите во однос на експертите кои работат во центри, исто така, може да се пристапи од аспект на недостигот на вработени. Затоа, во споредба со големиот број корисници на центрите, постои недоволен број на вработени. Иако Комесаријатот за бегалци има 350 вработени на теренот, забележан е недостаток на работници, па често е случај само неколку вработени да работат со неколку стотици бегалци/мигранти. Покрај тоа, во некои центри, како што е Прифатниот центар Крњача, жените имаат безбедносни проблеми, како што е нагласено во следниот случај:

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 5 – СРБИЈА

АА избегала од Авганистан. Таа има 33 години и е самохрана мајка. Причините за нејзиниот пат кон Европа биле многубројни од сиромаштијата до насилство што го претрпела од сопругот, а потоа и од нејзиниот роднина.

АА е високо образована со завршени магистерски студии и течно говори англиски јазик. Додека студирала, се омажила за својот сопруг, кој, според нејзиното мислење, не ја третираше добро. Со години, таа била жртва на физичко и психичко насилство и на разни други форми на насилство за кои таа не сакшеа отворено да зборува, „затоа што тоа е срамота.“ Нејзиниот сопруг, по години и години на мачење на својата сопруга, АА, одлучил да го напушти Авганистан и да оди во Шведска. Ова го прифатила АА, бидејќи мислела дека ќе ја издржува на тој начин. Меѓутоа, откако заминал, ниту се јавил ниту пак испратил пари за својот син и за сопругата. Тоа било многу тешко за АА бидејќи чувствувала дека ја напуштил сопругот и размислувала каков вид на срам тоа ќе предизвика во општеството какво што е Авганистан. Во сета оваа ситуација, нејзиниот син го малтретирале на училиште и одлучила да го испечати материјалот и да учи со него дома. По неколку години на чекање за сопругот да се врати од странство или да ја земе со него, и се јавил роднината и ѝ рекол дека има решение за нејзиниот брачен статус. Се надевала дека ќе се омажи за негов пријател и на тој начин ќе му обезбеди на својот син да има семејство и татко, но тоа не било случај. Нејзиниот роднина планирал да се ожени со неа. АА била притворена две недели со својот син во куќата на својот роднина со неговите две жени. Знаела дека ако не избега со својот син, ќе трпи насилство до крајот на својот живот. Поради оваа причина, со помош на неговата втора жена, со својот син побегнала во Кабул. Од Кабул можела да дојде до Иран, а потоа со помош на криумчарри во Турција, а потоа во Бугарија. На патот кон Србија, таа постојано трпела физичко и психичко насилство. На крајот, успеала да дојде во Србија, поточно во Миксалиште (прифатен центар) и го опиша ова искуство на следниот начин:

„Кога пристигнав во Миксалиште, го измив лицето од нечистотијата и повторно станав човечко суштество.“ Потоа била префрлена во Центарот за азил во Крњача, каде што во моментот чека на преселување од страна на УНХЦР. Во Крњача успеала да добие простор за себе и за својот син по барањето што го испратила во Комесаријатот, бидејќи била изложена на насилство.

Сепак, АА изјавила дека, и покрај фактот што се наоѓа во Србија, изложеноста на насилство не завршила. Нејзиниот син бил малтретиран од криумчар во Крњача. Таа, исто така, одлучила нејзиниот син да не оди на училиште, бидејќи околината не била добра за него, а децата биле насилни. Таа сè уште не се чувствува безбедно во Србија и затоа не сака да остане тука.

Освен жените кои се соочуваат со родовото базирано насилство од страна на своите сопрузи и членови на семејството во текот на транзитот и во прифатните и транзитните центри, тие можат да

бидат жртви и на други форми на родово базирано насилство, како што е трговијата со жени. Строгата политика на затворени граници исто така беше поттикнувачки фактор за зголемување на веројатноста луѓето да станат жртви на трговија со луѓе. Фактот дека луѓето повеќе не можат да ја поднесат намерата да бараат азил и легално да тргнат и да го продолжат патувањето во ПЈР Македонија и Србија резултираше со активирање и обновување на услугите за криумчарење. Честиот промет на луѓето во транзитните центри покажаа дека иако границите се затворени, луѓето продолжуваат да се движат. Криумчарите и трговците со луѓе ја користат ранливата позиција на овие луѓе, особено на жените, и заработуваат користејќи ја нивната очајна состојба. Во ПЈР Македонија, во април 2016 г., околу 70 % од бегалците/мигрантите го напуштија кампот во Табановце во непознат правец. Некои од нив беа фатени од страна на српската полиција, која ги врати во ПЈР Македонија, а подоцна на сила се вратени во Грција. Други успеале да стигнат до Србија и да продолжат кон Унгарија, намалувајќи го бројот на бегалци (од 1 300 во почетокот на март до 500 и подоцна, во времето на пишувањето на оваа студија, на 34). Жените бегалци кои дојдоа од Грција дадоа информации дека во Грција има криумчари кои им ветила превоз до Шид, во Србија за 2.000 евра по човек.

Според податоците на Ла Страда во ПЈР Македонија, бројот на претпоставени жртви на трговија со луѓе меѓу бегалците кои се идентификувани од страна на вработените изнесува 237 лица за периодот од август 2015 до мај 2016 г. (во двата кампа Винојуг и Табановце). Повеќето случаи беа идентификувани по затворањето на Балканската маршрута. Сепак, постои многу мал број официјално идентификувани жртви на трговија со луѓе во ПЈР Македонија. Според официјалните податоци,¹³¹ првите респоденти (ОГО и владините институции) идентификувале вкупно 120 (78 возрасни и 42 деца) потенцијални жртви на трговија со луѓе во 2016 г., а 94 во 2015 г. Службениците на терен ги испратиле потенцијалните жртви во релевантните институции кои направиле официјална идентификација. Во 2015 г., властите понатаму не истражувале ниту еден од овие случаи, а единицата за борба против трговијата со луѓе не ги проверувала жртвите на трговија со луѓе. Владата идентификувала и обезбедила помош само за три жени мигранти кои биле жртви на трговија со луѓе пред да при-

¹³¹ Повеќе во извештајот на Државниот секретаријат на САД за трговијата со луѓе за 2016 г. достапен на: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2017/271232.htm> (пристапено на 2 септември 2017 г.).

стигнат во ПЈР Македонија. Со значителен пад на бројот на мигранти кои поминале низ земјата во 2016 г., Владата во соработка со меѓународните организации развила индикатори за потенцијалните жртви на трговијата со луѓе во мешани миграциски текови и стандардизирани процедури за идентификација на жртвите. Персоналот на терен, вклучувајќи ги и полициските службеници, службениците за имиграција, работниците на ОГО и социјалните работници, се обучуваа од областа на иницијалната постапка за проверка на мигранти, бегалци и деца без придружба. МТСП обезбеди напредна обука за социјалните работници за да ги идентификуваат жртвите и испрати 99 социјални работници да спроведат проактивни активности за идентификација на жртвите на граничните премини и во камповите за мигранти и бегалци. Сепак, и покрај вложените напори во градењето на капацитетите и фактот дека ОГО известуваа дека во текот на интервјуата службениците редовно ги прегледувале индикаторите на трговија со луѓе на граничните премини, граничните агенти сè уште не се во можност да ги идентификуваат жртвите на трговија со луѓе.

Што се однесува до обезбедувањето на сместување за овие жртви, владата управува со два вида на објекти. Првиот е засолниште за жртвите на трговијата со луѓе, а вториот е транзитен центар за нерегуларни мигранти кои нудат одделни објекти за странските жртви на трговија со луѓе. Овие објекти се отворени за жртви мажи, жени и деца. Засолништето со кое управува владата се отвора само кога властите идентификуваат официјална жртва на трговија со луѓе.¹³²

На потенцијалните жртви и на официјално признаените жртви обезбедени им се заштита и помош, вклучувајќи и услуги за психосоцијална поддршка, рехабилитација и реинтеграција преку надлежните органи и ОГО, како што е наведено од претставникот на Ла Страда:

„Имавме еден случај на млада нигериска девојка која била идентификувана како жртва на трговија со луѓе. Иако Националниот механизам за упатување и СОП за жртвите на ТЛ веќе неколку години ефективно постојат во Македонија, овој случај не е продолжен преку овој механизам и СОП не е имплементиран.

Таа примила привремена заштита, предметот бил продолжен преку системот за азил. Девојката била сместена во сигурна кука за загрозуени

¹³² Повеќе за прашањето за имигрантскиот притвор достапно на: <https://www.global-detentionproject.org/countries/europe/macedonia> (пристапено на 2 септември 2017 г.).

лица. Не била сместена во засолниште за жртви на трговија со луѓе, каде специјалистите обезбедуваат услуги за заштита" - претставник на Ла Страда.

Националното законодавство предвидува можност странските жртви да одлучат во период од два месеца на разгледување дали ќе сведочат против своите трговци со луѓе, по што следи шестмесечна дозвола за привремен престој, без оглед на тоа дали ќе сведочат. Меѓутоа, ниту една странска жртва не побарала дозвола за престој во 2016 г., ниту пак е побарана како важна од страна на националните институции. МТСП пријави 12 од 125 потенцијални жртви кои помагале во првичните истраги, а две од шест официјално идентификувани жртви дале изјави против нивните наводни трговци со луѓе. Ниту една жртва не добила услуги за заштита на сведоци во 2016 г.

Покрај значителните промени во однос на зајакнатата законска рамка и зголеменото инвестирање во обуката, капацитетот за проверка на трговијата со луѓе меѓу бегалците и барателите на азил останал под знак прашалник. Проактивната идентификација на жртвите, особено помеѓу нелегалните мигранти и барателите на азил деца и жени, не е приоритет во сегашната ситуација на затворени граници. Исто така, интервјуата покажаа дека постои недостаток на соодветна координација меѓу државните институции, па затоа е тешко да се каже дека се почитуваат стандардите за заштита. Исто така, како што истакнаа испитаниците, немаше никакво подигање на свеста за трговијата со луѓе и криумчарењето во центрите за време на нивниот престој, што дополнително придонесува да станат жртви на злосторство откако ќе го продолжат своето патување. Сепак, мора да се нагласи дека има случаи во кои државните службеници постапувале соодветно во врска со криумчарењето на мигранти, практика која била и која е многу доминантна на Балканската маршрута. Следниот случај ја илустрира добрата практика во врска со спасување на мигрантите/бегалците од рацете на криумчарите од страна на македонските власти:

СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ 6 – ПЈР МАКЕДОНИЈА

А.А. е 41-годишна жена од Сирија. Таа има сопруг и пет деца. Во 2012 г., биле принудени да ја напуштат земјата поради војната. Првин живееле три

години во Ирак. По падот на Мосул во 2014 г., нејзиниот сопруг и еден од нивните синови го напуштиле Ирак и отишле во Германија. Оттогаш, таа го продолжила своето патување со своите четири деца. Најпрво го напуштиле Ирак и заминале во Турција, а потоа во Грција, каде што првите 3 месеци биле сместени во кампот Идомени, а по затворањето, престојувале во кампот Елексиа во Солун. Во меѓувреме, нејзиниот сопруг и синот го уредиле престојот во Германија. За време на нивниот престој во кампот во Солун, нејзиниот сопруг и син ги посетиле и останале во кампот 20 дена. Кога А. А. и групата со која патувала заедно (и нејзините деца) ја поминале грчко-македонската граница со криумчари, ги уапсила полицијата. На почетокот не сакала да се пријави за азил во ПЈР Македонија, но подоцна увидела дека ѝ е потребна помош од страна на македонските институции, и се пријавила. Поднела барање за азил и со нејзините деца била сместена во Сигурната куќа. Во овој објект таа најмногу комуницирала со ЈРС и МУМА. За време на нејзиниот престој таму, била на сослушување за случајот против криумчарењето, како сведок, но според нејзините зборови, сега постапката е завршена.

„Сега се чувствувам безбедно, но во првите два месеци бев многу исплашена бидејќи полицијата секогаш беше пред вратата. Од време на време стапувам во контакт со социјалниот работник и моите деца учат сè, посетуваат курсеви, а не службено училиште. Но, тие можат да зборуваат македонски...”

А.А верува дека ќе успее да постигне спојување на семејството и да замине во Германија со своите деца, и дека целото семејство повторно ќе биде заедно.

Во Србија *de lege* формалната идентификација на жртвите на трговијата со луѓе обезбедува различни права и заштита, вклучувајќи го и правото на привремен престој во земјата и добивање на сеопфатна помош и заштита. Меѓутоа, идентификацијата на жртвата на трговијата со луѓе значи и престој во Србија и како таков е во судир со главната цел на мигрантот/бегалецот безбедно да пристигне во ЕУ.¹³³ Покрај тоа, идентификувањето на жртвите на трговија со луѓе е многу тешко за време на таквите масовни приливи на лица на границите. Покрај тешкотиите во идентификувањето, идентификувани се проблемите при сместувањето на идентификуваните жртви на трговија со луѓе, имајќи предвид дека на владата и недостасуваат специјализирани засолништа за овие жени.

¹³³ Анте Бруновски и Ребека Суртеес, Загрозување и експлоатација долж Балканската маршрута: Идентификација на жртвите на трговија со луѓе во Србија, АТИНА, 2017.

Во 2015 г., мнозинството биле испратени во ОГО, бидејќи центрите за социјална работа немале специјализирани програми и кадар обучен за работа со жртви на трговија со луѓе. ОГО го користел само засолништето исклучиво за жени и деца жртви на трговија со луѓе а ОГО овозможувале медицинска, правна, психолошка, образовна и друга помош за реинтеграција на жртвите. Мажите жртви немаат пристап до наменското засолниште за трговија со луѓе, но ОГО изнајмил простор за сместување, по потреба, и машките жртви може да пристапат до сите останати услуги на рехабилитација кои им се овозможуваат на жените жртви. Не постојат специјализирани засолништа за децата жртви на трговија со луѓе; децата жртви биле вратени во своите семејства, испратени во згрижувачко сместување или сместени во еден од двата центри за деца без родители. Оксфам и партнерот Атина, водат неколку сигурни куќи. Иако се отворени уште две куќи со поддршка на Оксфам, сè уште нема доволно простор. Во секој случај, системот мора да се развива на институционално ниво за да се осигура дека оние имаат потреба да специјализирана заштита и помош, ќе ја добијат.

Според извештајот на ТЛ за 2016 г., владата пријавила околу 100.000 мигранти и бегалци во транзит преку Србија. Во 2016 г., властите идентификувале двајца имигранти како жртви на трговија со луѓе; сепак, ОГО се сомневаат дека многу повеќе жртви останале неидентификувани.¹³⁴ Претставниците на законот кои се занимаваат со истрага на кривични дела поврзани со проституција имаат ограничена или немаат обука од областа на идентификација на жртвите.

Во однос на заштитата, постои агенција за заштита и итен прифатен центар; сепак, четврта година по ред, итниот прифатен центар кој е осмислен да обезбеди безбедно засолниште и услуги не е функционален. Засолништето кое го води ОГО останува единственото специјално засолниште за жртви на трговија со луѓе; локалните центри за социјална работа водат засолништа за жртви на семејно насилство каде што се сместени жените жртви на трговија со луѓе.

¹³⁴ Стејт департмент на САД, Извештај за трговија со луѓе, 2016.

ИНСТИТУЦИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ВКЛУЧЕНИ ВО ЗАШТИТАТА НА МИГРАНТИ (ИНТЕРСЕКТОРСКИ ОДГОВОР)

Со цел успешно интегрирање на бегалците и мигрантите во локалната средина, неопходно е да се координираат напорите на надлежните и релевантните институции и организации, но исто така и да се обезбеди учество на бегалците и мигрантите во дизајнирањето и спроведувањето на релевантните политики и активности.

Во ПЈР Македонија транзитните центри Табановце и Винојуг, се места каде што Владата, УНХЦР, МОМ, други агенции на ОН и организациите на граѓанското општество ги консолидираа услугите што им се нудат на луѓето кои останале на крајот на 2015 г., и почетокот на 2016 г. Центарот за управување со кризни ситуации, заедно со работата на неговиот надзорен орган - Седиштето за управување со кризни ситуации - е одговорен орган за надгледување на работата и функционирањето на овие центри. Граничната контрола и регистрацијата се одговорност на Министерството за внатрешни работи, а условите за хуманитарна помош и прифаќање ги координира Министерството за труд и социјална политика во соработка со УНХЦР. Покрај националните институции, многу недржавни актери, хуманитарни организации, поединци и граѓански организации ја покажаа својата иницијатива и подготвеност да помогнат.¹³⁵ Прифатниот центар за барателите на азил Визбегово е со отворен карактер и со него раководи Министерството за внатрешни работи. Интеграцијата на бегалците во ПЈР Македонија е содржана на централно ниво. Општините досега беа исклучени од овој процес. Од неодамна, во тек е напорот на централната влада која го поддржува донесувањето на Акционите планови на општините кои ќе се занимаваат со интеграцијата на бегалците. Сепак, досега тоа не е завршено и може да се каже дека општините немаат ресурси и инфраструктура за да одговорат на претстојните предизвици за интеграција на бегалците, особено помалите.

Во Србија, Комесаријатот за бегалци и Министерството за внатрешни работи се одговорни за управување со транзитните и прифатните центри. Постојат 18 транзитни и прифатни центри. Владата на Република Србија формираше Работна група за мешани миграциони

¹³⁵ Само некои од нив се споменати во ова истражување.

текови (составена од Министерството за вработување, ветерани и социјални работи, Комесаријатот за бегалци и миграции, Министерството за внатрешни работи, Министерството за здравство, меѓународните организации како што се УНХЦР, МОМ, UN Women, Црвен крст и националните организации на граѓанското општество, како што се Атина и други), кои играат значителна улога во координацијата на одговорот на кризата преку обезбедување на услуги за бегалците и мигрантите за време на кризата.¹³⁶

Во повеќето локални самоуправи во Србија погодени од бегалската криза, постојат групи за мешани миграции, во кои спаѓаат претставници на локалните власти и други надлежни институции. Задачата на овие работни групи е да ја следат ситуацијата во однос на популацијата бегалци и мигранти и да понудат решенија за решавање на специфичните проблеми со кои се соочува оваа популација или да создаде средина во која организацијата на нивниот живот ќе стане функционална и одржлива.

Резултатите од интервјуто на фокус групите со претставници на локалните организации на граѓанското општество покажуваат дека практиката во врска со решавањето на прашањето на бегалците не е рамномерна и често зависи од отвореноста на локалната самоуправа. Затоа, во некои локални самоуправи постои отпор кон отварањето на прифатни центри, првенствено поради тоа што централните власти не ги информирале навремено или не ги вклучиле соодветно во целиот процес. Со цел да се подобри комуникацијата меѓу различните локални власти, односно локалното и централното ниво на власта, беше усвоена Програмата за промоција на локалната самоуправа во спроведувањето на мерките и активностите неопходни за постигнување на поставените цели во областа на управувањето со миграцијата за 2017 г. Бидејќи оваа програма е неодамна усвоена, нејзините ефекти ќе станат видливи по извесно време, особено поради тоа што предвидува активности за промовирање и зголемување на толеранцијата кон мигрантите во локалните заедници во кои се сместени.

Во локалните самоуправи на Србија во Комесаријатот за бегалци постои мрежа на службеници за бегалците, но според наодите од истражувањето, тие не се занимаваат со бегалците/мигрантите на задоволителен начин. На пример, градот Врање планира да

¹³⁶ UN Women Извештај за родова проценка за бегалската и миграционата криза во Србија и ПЈР Македонија, 2016.

усвои локален акциски план за подобрување на статусот на бегалците, интерно раселените лица, повратниците, барателите на азил и мигрантите за периодот 2017-2022 г., кој бил развиен заедно со Комесаријатот, но овој план не се занимава со поддршката на бегалците кои сакаат да останат во Србија и не ја предвидува нивната интеграција. Ова покажува дека локалните власти не гледаат на интеграцијата на бегалците како на важна тема, ниту пак планираат долгорочни политики насочени кон нејзината афирмација.

Имајќи го на ум ова, како и фактот дека активностите на голем број актери не биле доволно координирани, ОГО АТИНА во рамките на проектот „Градиме заедно – Мониторинг и застапување во заедницата“ започна со формирање на шест локални мрежи во Србија за поддршка на бегалците и мигрантите, во кои учествуваат претставниците на сите релевантни институции и организации на локално ниво. Затоа, намерата е овие актери да комуницираат едни со други и да работат заедно за да ја подобрат позицијата на бегалците и мигрантите во нивните заедници, со цел да се намали јазот помеѓу новодојдените и домицилната популација и генерално да се забрза процесот на интеграција на овие луѓе во локалната средина.

ЗАКЛУЧОК

Имајќи го предвид огромниот прилив на мигранти и бегалци во ПЈР Македонија и Србија во релативно краткиот временски период од 2015/2016 г., и двете земји вложија големи напори во вид на човечки ресурси, финансии и инфраструктура за да обезбедат соодветен одговор на ситуацијата. ПЈР Македонија усвои пристап одоздола-нагоре, па затоа создава и спроведува мерки паралелно со новосоздадените потреби на бегалците и мигрантите. Овој пристап е во голема мера идентификуван како ефективен. Србија усвои малку побавен пристап на реагирање, од горе надолу, со што се забави потребниот итен одговор на потребите на мигрантите и бегалците. Затоа, двете земји имаат воспоставено и се потпираат на силната поддршка на меѓународните организации, како и на националните ОГО.

Во однос на одговорите на земјите кон мигрантите и бегалците во транзитните и прифатните центри, генерално, тие се оценети како соодветни. Направени се напори за да им се обезбедат на мигрантите и на бегалците потребните услуги. Здравствените услуги, посебно основните, беа високо оценети од страна на мигрантите и бегалците во двете земји, додека во Србија имаше сериозни проблеми идентификувани во врска со секундарната и терциерната здравствена заштита на лица сместени во центрите. Главни проблематични области се: лошите услови за живот во центрите, нечувствителноста на персоналот што работи таму за потребите на бегалците и мигрантите. Обезбедувањето на психо-социјална поддршка за бегалците и мигрантите се сметаше за многу корисно од страна на испитаниците во двете земји, а пофален е и пристапот до разни курсеви, вклучително и јазичниот курс. Двете земји вложиле напор да ги исполнат посебните потреби на жените и децата во центрите преку обезбедување на посебно одредени простори за жените, посебна здравствена заштита и слично. И покрај идентификувањето на овие добри родово сензитивни практики, исто така идентификувано е постоење на недостатоци, оставајќи простор за подобрување во однос на планирањето на одзивот, услугите, можностите за заштита и информациите во согласност со одредени слабости. Конкретно, системите за регистрација несоодветно ги идентификуваат и упатуваат ризичните групи и имаат слаби врски со одговорите за заштита; квалитативните податоци за жените и девојките, како и за другите ранливи

групи се ограничени и не е јасно дали и како се користат постојните класифицирани податоци во двете земји. СОП за родово насилство не постојат во Србија и ПЈР Македонија, тие воопшто не се користат. Покрај тоа, активната и секојдневна координација меѓу релевантните владини институции, особено во поглед на трансверзалните прашања, како што се одговорот на РБН, криумчарењето и трговијата со луѓе, е идентификувана како слаба во двете земји.

Во врска со регулирањето на правниот статус на мигрантите и бегалците, студијата покажа дека постапката за азил во двете земји е долга и дека мал број на баратели на азил добиле позитивен одговор, оставајќи ги бегалците заглавени во правната и *de facto* неизвесност на системот. Исто така, системот не им дава приоритет на жените како ранливи категории при одлучувањето за барањата за азил. Меѓутоа, во Србија и во ПЈР Македонија се преземаат првични чекори за препознавање на родовиот аспект во креирањето и обезбедувањето на програмите за поддршка на бегалците и мигрантите (на пример, во Србија, родовите статистики за поднесените барања за азил се чуваат и редовно се објавуваат на профилот на миграција на Република Србија) но неопходно е да се работи на нејзиниот развој и подобрување.

Во врска со интеграцијата на лицата со признаен статус, општо земено, Србија како и ПЈР Македонија немаат воспоставено организиран систем на поддршка и вклучување на бегалците во своите општества. Затоа, ПЈР Македонија го забрзала овој процес преку подобрување на легислативата и политиките со цел соодветно да одговори на претстојните предизвици на интеграцијата, но не го адресирала адекватно вклучувањето на локалната самоуправа. Иако во двете земји се идентификувани добри практики, како што е вклучувањето на напорите на локалната самоуправа, во Србија примената на законите и политиките и понатаму е под знак прашалник. Ова се однесува и на ранливите категории како што се жените и децата, бидејќи не се предвидени специфични законодавни стимулации за нивна интеграција во соодветното општество. Можеби перцепцијата на реалноста во двете земји е една од причините зошто многу луѓе од бегалското и мигрантното население не ги гледаат Србија и ПЈР Македонија како земја прибежиште, туку само како транзитни земји.

Раната интеграција на бегалците и мигрантите е несоодветна во двете земји, искуството покажува дека времето поминато во чекање на конечната одлука за статусот на лицето, е изгубено време ако не е

исполнето со активности кои ќе овозможат подоцнежен процес на интеграција. Вклучувањето на јазични курсеви за учење на македонски или српски јазик на систематски начин, курсевите за културна ориентација и интеграција во локалната заедница, психолошките поддршки, како и обуките за квалификација и понатамошна квалификација како дел од воведните програми, го формираат телото на пакет мерките кои се состојат од рана интеграција. Овие мерки се само делумно достапни во прифатните центри и во општините во кои живеат овие луѓе.

ПРЕПОРАКИ

Србија и ПЈР Македонија

- Да се даде приоритет на безбедноста, достоинството и правата на барателите на азил и на мигрантите преку рестриктивни политики, вклучувајќи го и затворањето на границите, кое луѓето ги принудува да тргнат на опасни патувања во тајност;
- Да се обезбеди пристап до правична, транспарентна и ефикасна постапка за азил и да се земат во предвид родовите карактеристики како олеснителни околности во согласност со меѓународните стандарди;
- Заедно со останатите актери да се развие и имплементира сеопфатен координиран одговор за лицата кои преживеале РБН и трговија со луѓе, вклучувајќи обезбедување на сигурни куќи или каде што постојат, зголемување на нивните капацитети и вработување на обучен персонал;
- Да се унапреди капацитетот на службените лица да идентификуваат и одговараат на ранливите лица, вклучувајќи ги и жртвите на трговија со луѓе, како и да спречат и одговорот на РБН;
- Создавање на силни локални мрежи составени од локалните заинтересирани за да се овозможи успешна интеграција на лицата со признаен правен статус;
- Да се создадат специфични показатели за следење и проценка на спроведувањето на релевантните закони и политики за интеграција;
- Да се подобри родовата статистика на национално ниво и да се искористи за развој или измена на политиките и законите поврзани со интеграцијата на бегалците и мигрантите;

За Србија

Нормативна рамка

- Да се воспостави нормативна и практична синергија помеѓу Законот за азил и другите закони релевантни за различните аспекти на интеграција: домување, социјална заштита, здрав-

ство, образование, заштита од дискриминација, заштита од насилство и друго;

- Да се обезбеди синергија на нормативните стандарди и практики во областа на заштитата на ранливите групи како што се РБН и трговијата со луѓе, така што идентификуваните жртви на бегалската популација можат да ги уживаат правата;

Учество на заедницата

- Да ја едуцира јавноста и преку медиумите да ги зајакне позитивните ставови за бегалците и мигрантите и нивната интеграција во Србија;
- Да се потврди волонтерството и волонтерската работа, како во локалното население така и во популацијата на бегалци-мигранти, со цел двете заедници да воспостават подлабока интеракција и, преку заеднички (еколошки, културни и други) активности да се запознаат меѓусебно, и да ја намалат дистанцата, и истовремено да ги подобрат околностите за развој на локалната средина.

Остварување на правото на засолниште

- Да се воспостават родово сензитивни процедури во постапката за азил на кои Србија се обврзала со ратификација на Истанбулската конвенција и другите механизми за заштита во оваа област;
- Да се зајакнат капацитетите на надлежните институции, првенствено за азил и полиција за внимателно постапување со жените и девојчињата, за кои претрпеното насилство може да биде основа за барање на меѓународна заштита.

Пристап до процесот на заштита и интеграција

- Да се развијат програми кои ги земаат предвид потребите и специфичната чувствителност на девојчињата и жените, бидејќи од нив се очекува во своите заедници да ги отелотворат сите сеќавања на земјата на потекло, така што се грижат за децата, домаќинството, јазикот: оваа улога која им е доделена има сериозно влијание врз процесот на интеграција и дополнителната изолација и социјална, економска и културна зависност. Ова е исто така главната причина зошто жени-

те мигранти и бегалци се помалку видливи и имаат потешки пристап до услугите.

- ♦ Зајакнување на капацитетите на надлежните институции и организации за промена на парадигмата на програмите за заштита и интеграција, како што следи:
 - од стандарди и стандардизирани модели до партиципативни модели на „позитивно отстапување”, каде што корисниците сами ги дефинираат ефектите и успехите и стануваат активни субјекти и промотери на некои модели на интеграција во своите заедници
 - од модел базиран на однапред дефинирани активности, до модели базирани на потребите и правата на мигрантите
 - од модели кои се родово и старосно неутрални до модели кои се родово и старосно сензитивни;
- ♦ Да се вклучат претставниците на локалните власти, како и мигрантите и бегалците, во донесувањето на одлуки за активностите и програмите кои им се наменети, а особено да создадат механизми за активно учество на жените и децата;

Информации

- ♦ Да се создадат и континуирано да се ажурираат листата и описот на услугите достапни на национално и локално ниво (вклучувајќи програми и услуги обезбедени од граѓанските организации), наменети за сите лица од популацијата на бегалците и мигрантите, без оглед на нивниот сегашен правен и политички статус;
- ♦ Да се направи листа на специјализирани услуги за жени и девојчиња;
- ♦ Со оглед на нееднаквиот пристап до ресурсите, вклучувајќи ги и информациите, треба да се применат специфични интервенции кои се однесуваат на жените и девојчињата со цел да се обезбеди нивниот еднаков пристап до сите услуги. Во таа смисла, информациите треба да бидат обезбедени од добро обучени соработници, вклучувајќи и преведувачи/културни медијатори и треба да вклучуваат информативни пакети за спречување на насилство, заштита од насилство и достапни услуги, вклучувајќи и советување.

Сместување

- Да се обезбеди сместување кое промовира интеракција со локалната средина со цел да се намали социјалната дистанца, ксенофобија, но и да се развие толерантно општество кое ги штити луѓето на кои им треба засолниште;
- Да се искористат постојните капацитети на системот за социјална заштита и да се зголемат за да се обезбеди соодветно сместување и заштита на децата одделени од родителите и децата без придружба, како што се засолништа, згрижувачки домови и слично;
- Да се воспостават специјализирани програми и сместувачки капацитети за жените и девојчињата мигранти и бегалци кои вклучуваат услуги приспособени на услугите по род, култура, возраст и задолжително културно посредништво, кои без тешкотии овозможуваат пристап до сите услуги;
- Да се усвојат стандардни оперативни процедури и да се направи формален реферален механизам кој на жртвите на трговија со луѓе и насилство ќе им обезбеди навремена и сеопфатна поддршка. По усвојувањето на процедурите и формалниот реферален механизам неопходно е да се организира обука за сите актери на теренот со цел адекватна и навремена имплементација;

Здравствена³ заштита

- Да се обезбеди дека здравствените услуги се надвор од центрите, со цел да се намали социјалната дистанца, но исто така и да се подобри психолошката состојба на бегалците и мигрантите;
- Да се обезбеди советување за репродуктивното и сексуалното здравје на мајчиниот јазик, како и да се обезбедат гинеколошки прегледи надвор од центрите со цел да се спречи маргинализацијата во локалната средина;
- Јасно да се дефинираат постапките за медицински интервенции и да се даваат навремени информации, особено за посложените процедури како што се абортус, операции итн.;

Образование

- Да се овозможи превод во сите училишта, да се овозможат забрзани јазични курсеви и учество на родителите во образованието на децата;
- Да се обезбеди средно образование во согласност со интересот на детето, со целосно учество;
- Да се обезбеди полесна постапка за нострификација на сертификатите на поднесувачите на барања/барателите на азил, бидејќи повеќето од нив доаѓаат од областите погодени со војна и не можат да добијат докази за образованието, па затоа треба да се обезбеди тестирање на знаењата и вештините како еден од методите за нострификација и сертификација;

Вработување и вклучување на пазарот на трудот

- Да се обезбедат стручни курсеви, поддршка на бегалците и мигрантите во Националната служба за вработување за полесно вклучување на пазарот на трудот;
- Да се усвојат мерки за вклучување на мигрантите и бегалците на пазарот на трудот, како што се стимулации за работодавачите, како и промовирање на концептот на општествената одговорност во бизнис секторот;
- Да се овозможи рано влегување на пазарот на трудот (пред крајот на деветтиот месец) со издавање на привремени работни дозволи за период од три до шест месеци, што ќе придонесе за спречување на трудова експлоатација.

За ПЈР Македонија:

Нормативна рамка

- Воспоставување на подзаконски акти и директиви за олеснување на процесот на доделување азил за бегалци со посебно внимание на ранливите групи;

Учество на заедницата

- Да се едуцира јавноста, и преку содржините на медиумите да се зајакнат позитивните ставови за бегалците и мигрантите и нивната интеграција во ПЈР Македонија;

- Да се интегрираат локалните заедници во системот на интеграција преку економско зајакнување и воспоставување на добро обучени човечки ресурси.

Остварување на правото на засолниште

- Да се зајакнат капацитетите на надлежните институции, првенствено за азил и полиција за внимателно постапување со жените и девојчињата, на кои претрпеното насилство може да им биде основа за барање меѓународна заштита.

Пристап до процесот на заштита и интеграција

- Да се развијат програми кои ги земаат предвид потребите и специфичната чувствителност на девојчињата и жените, бидејќи од нив се очекува во своите заедници да ги отелотворат сите сеќавања на земјата на потекло, така што се грижат за децата, домаќинството, јазикот: оваа улога која им е доделена има сериозно влијание врз процесот на интеграција и дополнителната изолација и социјална, економска и културна зависност. Ова е исто така главната причина зошто жените мигранти и бегалци се помалку видливи и имаат потешки пристап до услугите.
- Зајакнување на капацитетите на надлежните институции и организации за промена на парадигмата на програмите за заштита и интеграција, како што следи:
 - од стандарди и стандардизирани модели до партиципативни модели на „позитивно отстапување“, каде што корисниците сами ги дефинираат ефектите и успехите и стануваат активни субјекти и промотери на некои модели на интеграција во своите заедници
 - од модел базиран на однапред дефинирани активности, до модели базирани на потребите и правата на мигрантите
 - од модели кои се родово и старосно неутрални до модели кои се родово и старосно сензитивни.

Информации

- Да се создадат и континуирано да се ажурираат листата и описот на услугите достапни на национално и локално ниво (вклучувајќи програми и услуги обезбедени од граѓанските организации), наменети за сите лица од популацијата на

бегалците и мигрантите, без оглед на нивниот сегашен правен и политички статус;

- Да се направи листа на специјализирани услуги за жени и девојчиња;
- Со оглед на нееднаквиот пристап до ресурсите, вклучувајќи ги и информациите, треба да се применат специфични интервенции кои се однесуваат на жените и девојчињата со цел да се обезбеди нивниот еднаков пристап до сите услуги. Во таа смисла, информациите треба да бидат обезбедени од добро обучени соработници, вклучувајќи и преведувачи/културни медијатори и треба да вклучуваат информативни пакети за спречување на насилство, заштита од насилство и достапни услуги, вклучувајќи и советување.

Сместување

- Да се обезбеди сместување кое промовира интеракција со локалната средина со цел да се намали социјалната дистанца, ксенофобија, но и да се развие толерантно општество кое ги штити луѓето на кои им треба засолниште;
- Да се искористат постојните капацитети на системот за социјална заштита и да се зголемат за да се обезбеди соодветно сместување и заштита на децата одделени од родителите и децата без придружба, како што се засолништа, згрижувачки домови и слично;
- Да се воспостават специјализирани програми и сместувачки капацитети за жените и девојчињата мигранти и бегалци кои вклучуваат услуги приспособени на услугите по род, култура, возраст и задолжително културно посредништво, кои без тешкотии овозможуваат пристап до сите услуги;

Образование

- Да се овозможи превод во сите училишта, да се овозможат забрзани јазични курсеви и учество на родителите во образованието на децата;
- Да се обезбеди средно образование во согласност со интересот на детето, со целосно учество;
- Да се обезбеди полесна постапка за нострификација на сертификатите на поднесувачите на барања/барателите на азил,

бидејќи повеќето од нив доаѓаат од областите погодени со војна и не можат да добијат докази за образованието, па затоа треба да се обезбеди тестирање на знаењата и вештините како еден од методите за нострификација и сертификација;

Вработување и вклучување на пазарот на трудот

- Да се обезбедат стручни курсеви, поддршка на бегалците и мигрантите;
- Да се усвојат мерки за вклучување на мигрантите и бегалците на пазарот на трудот, како што се стимулации за работодавачите, како и промовирање на концептот на општествената одговорност во бизнис секторот;
- Да се овозможи рано влегување на пазарот на трудот (пред крајот на деветтиот месец) со издавање на привремени работни дозволи за период од три до шест месеци, што ќе придонесе за спречување на трудова експлоатација.

АНЕКС

БИБЛИОГРАФИЈА

Истражувања и други релевантни документи

Барбара Безнец, Марк Шпеер, Марта Стојик Митровиќ *Управување со Балканската маршрута: Р. Македонија, Р. Србија и Европскиот граничен режим*, Издавач: Rosa Luxemburg Stiftung Југоисточна Европа, 2016.

„Здравствените аспекти на мигрантската и бегалската криза во Република Македонија“, Силвана Ончева и Маргарита Спасеновска, Студиорум, достапно на:

Војин Димитријевиќ, Драгољуб Поповиќ, Татјана Папиќ, Весна Петровиќ, *Меѓународно право за човекови права*, 2, БЦХР, Белград, 2007.

„Интеграција на бегалците и мигрантите преку образованието: градење на мостови во одделните општества“, Платформа за доживотно учење, септември 2016.

Акционен план Поглавје 24, Србија, пронајден на: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_za_poglavlje_24_-_mart_2016_.pdf

AIDA, Информации за азил, Извештај за земјата Р. Србија, 2016.

Анет Бруновскис и Ребека Суртеес, *Загрозеност и експлоатација долж Балканската маршрута: Идентификација на жртвите на трговија со луѓе во Р. Србија*, АТИНА, 2017.

Статијата "Македонија добива помош за спречување на протокот на мигранти", достапна на: <http://www.politico.eu/article/syria-migration-crisis-macedonia-greece-schengen/> (accessed on 2 July 2017).

Закон за азил („Службен весник на Р. Србија“, бр. 109/2007).

Available at http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf (accessed on 27 June 2017). At the moment of preparation of this research, the proposal Strategy for integration of refugees and foreigners in the Former Yugoslav Republic of Macedonia 2017-2027 is in the parliamentary debate.

Белградски центар за човекови права, *Азил во Република Србија: Извештај за периодот јануари-мај 2015 г.*, 2015, достапен на: <http://bit.ly/1pirWQH>, 5.

CEDAW Генерално собрание на Обединетите нации, 18 декември 1979 г. – 3 септември 1981 г.

Claudia Gaylor, Nicolas Schoff и Eckart Sereking, „Кога вештините ќе станат можности за кариера”, Bertelsmann Stiftung, 2015.

СООПШТЕНИЕ НА КОМИСИЈАТА НА ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПСКИОТ СОВЕТ И СОВЕТОТ, Трет извештај за напредокот остварен во имплементацијата на Договорот ЕУ-Турција.

Соопштение на Комисијата до Европскиот парламент, Европскиот совет и Советот, Трет извештај за напредокот остварен во имплементацијата на Договорот ЕУ-Турција.

Заклучок за жени и девојки кои се изложени на ризик, Извршен комитет на УНХЦР 2006.

УСТАВНИ ПРАШАЊА ЗА ПРАВАТА НА ЖЕНИТЕ И РОДОВАТА ЕДНАКВОСТ на Жените бегалци и баратели на азил: Проблеми со интеграцијата, ЕУ, 2016.

Конвенцијата за правата на детето, усвоена и отворена за потпишување, ратификација и пристапување со Резолуцијата 44/25 на Генералното собрание од 20 ноември 1989 г., влезе во сила на 2 септември 1990 г.

Конвенција за статусот на бегалците, усвоена на 28. јули 1951 г. од страна на Конференцијата на ополномоштени на Обединетите нации за статусот на бегалците и лицата без државјанство свикана со резолуцијата 429 (V) на Генералното собрание од 14 декември 1950 г. Влегување во сила: 22 април 1954 г., во согласност со член 43.

Советот на Европа, „Право на напуштање на Земјата”, 2013 г.

Регулатива на Советот (ЕЗ) бр. 343/2003 од 18 февруари 2003 г.

Данило Мандиќ, Анатомија на бегалскиот бран: Принудена миграција на Балканската маршрута како два процеси, Совет за европски студии.

Уредба за критериуми за утврдување на приоритети за сместување на лица на кои им е дадено правото на засолниште или им е доделена супсидијарна заштита и услови за користење на станбен простор за привремено сместување „Службен весник на РС” бр. 63/15.

Денис Л. Шпицер, Антропологија во акција „Жените бегалци и мигранти: создавање на значење во транснационален контекст”, 2007.

ГЕНЕРАЛЕН ДИРЕКТОРАТ ЗА ВНАТРЕШНАТА ПОЛИТИКА ОДДЕЛЕНИЕ ЗА ПОЛИТИКА Ц: ПРАВА НА ГРАЃАНИТЕ И УСТАВНИ ПРАШАЊА ПРАВАТА НА ЖЕНИТЕ И РОДОВА ЕДНАКВОСТ Жени бегалци и баратели на азил: Проблеми со интеграцијата, ЕУ, 2016.

Нацрт стратегија за интеграција на бегалците и странците во Република Македонија 2017-2027.

Закон за вработување на странци, Службен весник на Република Србија, бр. 128/2014.

Европска агенција за азил „Пријави за азил на Западниот Балкан: фактори на компаративен тренд, притисок и одговори – ажурирани“, мај 2015.

ЕУРОПОЛ, „Криумчарење на мигранти во ЕУ“, февруари 2016

Теренски извештаи на Македонското здружение на млади правници за 2016 и 2017 г.

Гавриловски Зоран, „Правна помош и застапување на правата на бегалците“, Центар за истражување на граѓанското општество, 2011

Родови аспекти за обезбедување заштита на бегалци и мигранти во Република Македонија, Македонското здружение на млади правници, 2016

Родови прашања во барањата за азил, визи за Велика Британија и имиграција, октомври 2010.

Глобален институт во Мексико, „Нови бегалци во Европа: како да се подобрат резултатите од интеграцијата“, ноември 2016.

Човековите права на жените и девојчињата бегалци и мигранти треба да бидат подобро заштитени, СЕ, 2016.

Институционален механизам за лица на кои им е одобрен азил во Србија, Лана Петровиќ, Соња Тошковиќ, 2016, ВСН

Меѓународен пакт за граѓански и политички права усвоен и отворен за потпишување, ратификација и пристапување со Резолуцијата 2200А (XXI) на Генералното собрание од 16 декември 1966 г., влезе во сила на 23 март 1976 г., во согласност со членот 49.

МОМ, Миграциски текови во Европа - квартален преглед, јуни 2017 г.

НЕРЕГУЛАРНА МИГРАЦИЈА, ТРГОВИЈА И КРИУМЧАРЕЊЕ НА ЛУЃЕ, ПОЛИТИЧКИ ДИЛЕМИ ВО ЕУ, ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ПОЛИТИКА (CEPS) БРИСЕЛ, 2016.

J Freedman, *Право на жената за азил: Заштита на правата на женските баратели на азил во Европа?* 2008.

Македонско здружение на млади правници, Теренски извештај за 2017 г.

Магдалена Лембовска, „Предизвици за реинтеграција на повратниците во Македонија во согласност со договорите за реадмисија“, Аналитика, 2017.

МУМА теренски извештај септември 2016 г., достапен на: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/11/MYLA-Field-Report-September.pdf> (accessed 02 September 2017).

Национална стратегија за вработување на Р. Србија (Службен весник на РС бр. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 и 16/11)

OECD (2016), Работа на интеграција: бегалци и останати кои имаат потреба од заштита, OECD Publishing, Париз

OECD/EУ, Индикатори за интеграција на имигрантите 2015, издадено во јуни 2015 г.

Службен весник на Република Македонија бр. 215 од 12/11/2015 г., достапен на: <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-vrabotuvane-i-rabota-na-strantsi-11-12-2015.pdf> (пристапено на 17 јули 2017 г.).

Службен весник на Република Македонија бр. 49/2003.

Факултативен протокол кон Конвенцијата за правата на детето за продажба на деца, детска проституција и детска порнографија. Усвоен и отворен за потпишување, ратификација и пристапување кон резолуција на Генералното собрание A/RES/54/263 од 25 мај 2000 г., влезе во сила на 18 јануари 2002 г.

P.V.A. Sholten и I. van Bregel, Управување со интегралната интеграцијата - нови трендови во политиките за интеграција на мигрантите во Европа, (2016).

Програма за помош и поддршка за реинтеграција на повратниците во Република Македонија според договорите за реадмисија, 2010., достапна на: <http://www.migrant-service-centres.org/userfile/PROGRAMA%20ZA%20POMOS%20I%20PODDRSKA%20PRI%20REINTEGRACIJA%20NA%20POVRATNICI%20VO%20REPUBLIKA%20MAKEDONIJA%20SOGLASNO%20REA.pdf>

Програма за реализација на социјална заштита за 2017 г., Службен весник на Република Македонија, бр. 192 од 17 октомври 2016 г., достапна на:

Извештај од Програмата за влијанието на затворањето на границите врз бегалците и мигрантите во Србија и ПЈР Македонија, со посебен фокус на жените и децата, септември 2016 г. „Затворени граници“, ОХФAM, Македонско здружение на млади правници и Белградски центар за човекови права, 2016

Истражувачки центар, пронајден на: <http://www.reachresourcecentre.info/>

REACH, Европска миграциска криза Брза проценка: Азил во Србија, 2016.

Препорака CM/Rec (2008)4 на Комитетот на министри до земјите членки за зајакнување на интеграцијата на децата мигранти и припадноста на имигрантите (усвоена од страна на Комитетот на министри на 20 февруари 2008 г. на 1018-от состанок на замениците министри).

Препорака CM/Rec(2011)13 на Комитетот на министри до земјите членки за мобилноста, миграцијата и пристапот кон здравствена заштита (усвоена од страна на Комитетот на министри на 16 ноември 2011 г. на 1126-от состанок на замениците министри).).

Regina Conley Seidel и Georg Bolis, Интеграција на бегалците на пазарот на трудот: стратегии и добри практики, Комитет на Европскиот парламент за вработување и социјални прашања, 2016

Право на азил во Република Македонија за 2012 г., Службен весник бр. 24/2012

Правилник за социјална помош за лицата кои бараат, односно на кои им е одобрен азил, „Службен весник на Република Србија“, бр. 44/2008.

Ruti Sinai, AdiBinhas, Yael Rockoff, *Алатки за работа на интеграцијата на мигрантите во Србија*, ИОМ, 2012.

Силвана ОНЧЕВА и Маргарита СПАСЕНОВСКА, Студиорум, „Здравствените аспекти на мигрантската и бегалската криза во Република Македонија“, 2016.

Симонида Кацарска и Ангел Мојсовски, „Роми на македонските граници“, ЕПИ и КХАМ Делчево, декември 2016.

СОП за прифаќање, идентификација и упатување на ранливите категории на лица - странци (РКАС), достапно на: http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/Стандардни-оперативни-процедури-за-постанува_е-со-ранливи-категории-лица-странци.pdf

СОП за справување со случаи на родово базирано насилство (РБН) во итни и кризни ситуации и катастрофи, достапно на: <http://iph.mk/wp-content/uploads/2014/09/Мултисекторски-стандардни-оперативни-процедури-за-превенција-и-одговор-на-РБН.pdf>

СОП за идентификација и упатување на малолетници без придружба – деца на странци (МБПДС), достапно на: <https://rm.coe.int/16806c0638>

СОП за третман на жртви на трговија со луѓе (ЖТЛ), достапен на: <http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/operativni.pdf>

СРБИЈА ОД ЗЕМЈА НА ТРАНЗИТ ДО ЗЕМЈА НА ДЕСТИНАЦИЈА ПРЕДИЗВИЦИ И ПРАКТИКИ НА ИЗБРАНИ ЗЕМЈИ ВО ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРАЦИЈАТА НА БЕГАЛЦИТЕ, Белградски центар за човекови права, 2016.

Стратегија за интеграција на бегалците и странците на Република Македонија 2008-2015, достапна на: http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf

Стратегија за спречување и сузбивање на трговијата со луѓе, особено со жени и деца, и заштита на жртвите 2017-2022., заедно со дополнителниот Акционен план за 2017-2018 г. („Службен весник на РС”, бр. 77/2017)

Сузана Ворбс и Татјана Бараулин, „Жените бегалци во Германија: јазик, образование и работа”, Истражувачки центар за миграција, интеграција и азил, Федерална канцеларија на Германија за миграции и бегалци (2017)

Конвенција против транснационалниот организиран криминал (2000) и Протокол за спречување, сузбивање и казнување на трговија со луѓе, а особено со жени и деца, усвоени од Генералното собрание на ОН на 15 ноември 2000 г., со резолуцијата 55/25. Влегување во сила: 29 септември 2003 г.

Закон за основно образование, „Службен весник на РС”, бр. 55/2013 од 25 јуни 2013 г., влезе во сила на 3 јули 2013 г.

Закон за средно образование, „Службен весник на РС”, бр. 55/2013 од 25 јуни 2013 г., влезе во сила на 3 јули 2013 г.

Tu Dan Kim и Cohen Colerie, „Еднаквост во образованието - фокус тема Белгија”, 2003

Стејт департмент на САД, Извештај за трговија со луѓе 2016.

UN Women Извештај за родова проценка на бегалската и миграционата криза во Србија и ПЈР Македонија, 2016

Извршен одбор на УНХЦР, Заклучок за локална интеграција, бр. 104 (LVI) - 2005, преамбула и (k).

УНХЦР Р. СРБИЈА Ажурирање 07-13 август 2017 г.

УНХЦР Р. СРБИЈА Ажурирање 18-24 септември 2017 г.

УНХЦР, „Насоки за меѓународна заштита бр. 9: Барања за статус на бегалец врз основа на сексуална ориентација и/или родов идентитет во контекст на член 1А (2) од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот од 1967 г. за статусот на бегалците”, 2012

УНХЦР, „Нов почеток: Интеграција на бегалците во Европа”, септември 2013

УНХЦР, *Глобални трендови: Присилно раселување 2015, 2016*

UNHCR, IOM Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans, found on <http://www.unhcr.org/531d88ee9.pdf>

Конвенција на Обединетите нации за статусот на бегалците од 1951 г., Женева, 28 јули 1951 г. и Протокол за статусот на бегалците, Њујорк, 31 јануари 1967 г.

Одделение на Обединетите нации за економски и социјални прашања, „Интеграција на миграциите во програмата за одржлив развој 2030 г.“, декември 2015 г.

Насилство врз жените и девојките меѓу бегалската и мигрантската популација во Србија, Атина 2017.

WHO, Извештај СЕКСУАЛНО НАСИЛСТВО ВРЗ ЖЕНИТЕ БЕГАЛЦИ НА ПАТ ЗА И ВО ЕВРОПА бр. 84, 2016.

Закон за изменување и дополнување на Законот за здруженија на граѓани и фондации („Службен весник на Република Македонија“, бр. 29/07.

Закон за високо образование („Службен весник на Република Македонија“, бр. 37/08, 103/08, 26/09, 99/09, 115/10, 17/11 и 51/ 11).

Закон за заштита на децата Службен весник бр. 98/2000

Закон за азил и супсидијарна заштита „Службен весник на РМ“ бр. 27, 12.04.2013.

Закон за азил и привремена заштита „Службен весник на РМ“ бр. 27, 12.04.2013.

Закон за азил и привремена заштита, достапен на: <http://www.refworld.org/docid/53072d144.html>,

Закон за државјанство, „Службен весник на РМ“ бр. 158/11.

Закон за управување со кризи („Службен весник на РМ“ бр. 29/2005, 36/2011, 104/2015)

Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност - Консолидиран текст („Службен весник на РМ“ бр. 112/2014).

Закон за вработување и работа на странци, достапен на: <http://www.refworld.org/pdfid/54edeb364.pdf>

Закон за вработување и работа на странци, Службен весник на Република Македонија бр. 35 од 23 март 2006 г. влезе во сила на 31 март 2006 г. и ќе се спроведува од 1 април 2007 г.

Закон за вработување на странци објавен во Службен весник на Република Србија бр. 128/14 и влезе во сила на 4 декември 2014 г.

Закон за вработување на странци објавен во Службен весник на Република Србија бр. 128/14 и влезе во сила на 4 декември 2014 г.

Закон за семејството („Службен весник на Република Македонија“ бр. 83/04)

Закон за странци („Службен весник на Република Македонија“ бр.35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012, 13/2013, 147/2013, 148/2015 и 217/2015).

Закон за странци, достапен на: https://www.ecoi.net/file_upload/1930_1332582379_fyrom-law-on-foreigners-2006-en.pdf

Закон за општа управна постапка („Службен весник на Република Србија”, бр. 18/2016).

Закон за здравствено осигурување, Р. Македонија бр. 07-1296/1, 2000.

Закон за високо образование во Србија, пронајден на: <http://www.minoritycentre.org/sites/default/files/law-higher-education-serbia.pdf>.

Закон за управување со миграции на Република Србија, Службен весник на Република Србија, бр. 107/2012.

Закон за основно образование на Р. Македонија „Службен весник на Република Македонија” бр.103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015 и 30/2016.

Закон за средно образование на Р. Македонија „Службен весник на Република Македонија” бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

Закон за средно образование на Р. Македонија „Службен весник на Република Македонија” бр. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

Закон за средно образование, достапен на: [http://www.bro.gov.mk/docs/zakonodavstvo/sredno/Sredno_obrazovanie\(precistentekst\)_2002.pdf](http://www.bro.gov.mk/docs/zakonodavstvo/sredno/Sredno_obrazovanie(precistentekst)_2002.pdf)

Закон за социјална заштита, Службен весник на Република Македонија, бр. 16/00, 17/03, 62/04, 21/06.

Закон за основите на образовниот систем, кој се наоѓа на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/protection_of_minorities/the_law_on_education_system.pdf



HOW TO ENSURE SUCCESSFUL AND SUSTAINABLE INTEGRATION OF REFUGEES AND MIGRANTS



Belgrade, 2018



HOW TO ENSURE SUCCESSFUL AND SUSTAINABLE INTEGRATION OF REFUGEES AND MIGRANTS

Published by:

Citizens' Association for combating trafficking in human beings and all forms of
violence against women – ATINA
Belgrade, Ćustendilska 28
www.atina.org.rs
office@atina.org.rs
+381 11 32 200 30

Edited by:

Milan Aleksić

Authors:

Bistra Netkova, Martina Smilevska, and Aurelija Đan

Design:

Kaligram

Illustrations on cover:

Marija Matić

Printed by:

Standard 2

Number of copy:

300

ISBN

Belgrade, 2018

All rights reserved. The contents of this publication can be freely used or copied to non-commercial ones
purposes with mandatory source guidance.



This publication was produced with the help of the European Union. The content of this
publication is solely the views of the authors and do not necessarily represent the views of
the European Union.

Contents

List of acronyms.....	204
Executive summary.....	205
Introduction.....	210
Methodology.....	213
Aim of the research – Rationale.....	213
Methodological Tools.....	214
Research Limitations.....	215
Migration Flow From 2015 To 2017.....	217
Gender And Socio-Economic Profile Of Migrants On The Balkan Route.....	219
Country Specific Context: FYR Macedonia's And Serbia's Response To Refugee/Migrant Crisis.....	220
Legislative And Strategic Framework For Migrants' Protection.....	227
International Legal Standards.....	228
National Legal And Policy Framework.....	232
Protection Of Migrants And Available Services – Preconditions For Integration	241
Obtaining Legal Status Of The Refugees And Migrants In FYR Macedonia And Serbia.....	241
Accommodation And Shelter.....	248
Medical Services And Social Assistance.....	253
Food, Non-Food Items And Conditions In Centres.....	257
Education Language Courses And Legal Aid.....	259
Employment Of Refugees During The Regulation Of Legal Status.....	262
Protection Of Vulnerable Categories Of Refugees And Migrants In Transit And Reception Centres.....	266
Institutions And Organizations Involved In Migrants' Protection (Intersectorial Response).....	277
Conclusion.....	280
Recommendations.....	282
Annex.....	289
Bibliography.....	289

LIST OF ACRONYMS

CoE	Council of Europe
CSO	Civic Society Organizations
EU	European Union
ECHR	European Convention on Human Rights
GBV	Gender-Based Violence
IOM	International Organization for Migration
IO	International Organizations
LATP	Law on Asylum and Temporary Protection
MLSA	Ministry of Labour and Social Affairs
MoLEVSA	Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Affairs
MoI	Ministry of Interior
MH	Ministry of Health
NAP	National Action Plan
PTSD	Posttraumatic Stress Disorder
SOP	Standard Operating Procedure
SGBV	Sexual and Gender-Based Violence
TIP	Trafficking in Persons
UN	United Nations
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

EXECUTIVE SUMMARY

In 2015-2016 the Western Balkans experienced an unprecedented movement of migrants and refugees headed towards the EU. The majority (more than 851,319 people in 2015 and 299,582 in 2016) transited from Turkey to Greece and through the Western Balkans, including Former Yugoslav Republic (FYR) of Macedonia and Serbia, with the intention of reaching destination countries further north and west, such as Austria, Germany and Sweden. The nationalities that dominated the influx were Afghan, Pakistani, Iraqi, Syrian, Somalian and North African.

This movement created challenges affecting both the EU Member States and candidate countries located along their route, such as FYR Macedonia and Serbia. In this reality, FYR Macedonia and Serbia were faced with large numbers of migrants and refugees and a growing number of asylum applications submitted from year to year, and the emergence of the question of integration of the refugees into the respective societies.

Having this in mind, this study explores the response of FYR Macedonia and Serbia to the migrant/refugee crisis 2015-2016, starting from the international human rights standards translated into treatment and services offered to migrants and refugees. In relation to this, the study also takes into consideration the position of vulnerable groups of migrants and refugees, such as women and children, due to their particular protection needs. The particular attention on these vulnerable groups is because the gender and socioeconomic dynamics of the migrants/refugee wave changed by early 2016, consisting mostly of women, children and the elderly. Finally, the study explores the prospects of refugee's integration once the asylum applications have been approved, as one of the responses to stopping the cycle of displacement, and giving people the opportunity to build a new life.

Consequently, the study sees the concept of integration as a dynamic and two-way process that requires the efforts of both refugees/migrants and the communities in which they reside. Thus the study analyses the perspectives of integration through the assessment of the willingness of indi-

viduals to stay and adapt to the society of destination, without losing their cultural identity and the preparedness of central and local institutions to provide access and enable the integration in the time frame of refugee/migrant crisis that occurred in 2015/2016, as well as, up to the date of the writing of this study, the second half of 2017.

In preparing this study, qualitative and quantitative methods for data collection and analysis were combined in order to ensure the reliability and validity of data, review of literature, semi-structured individual interviews, questionnaires, observation and focus group discussions with migrants and refugees, national central and local institutions, and international and national organizations.

The number of refugees and migrants in Serbia during the conduct of the study, according to the latest UNHCR data from September 2017, was 4,257, which is way different from the situation in FYR Macedonia, as there were only 34 persons in transit centres.

With regard to the above said, it is important to stress that both countries, FYR Macedonia and Serbia are parties to international legal instruments relevant for protection of migrants and refugees and thus have obligation to enact legislation in line with the international legal standards as proscribed in these documents. Furthermore, both countries aspire to join the EU, thus, have started harmonizing their legislation with the law of the Union. The study found that FYR Macedonia and Serbia have mostly adequate legislation in line with international standards, and have managed to enact legislation that answers the immediate needs of migrants and refugees.

However, despite this, FYR Macedonia and Serbia do not have special integration policies applied to women, children and other vulnerable categories. Their integration takes place according to the already legally foreseen solutions. Particularly vulnerable categories, *i.e.* categories of persons exposed to social risk according to the national legal framework, *i.e. de jure*, are children without parental care, victims of trafficking, elderly people without family care and others. However, *de facto* vulnerable persons are single mothers, pregnant women and nursing mothers, girls who have been married as minors, women who have already been victims/survived sexual and gender-based violence none of which are specifically included in the legal framework, despite of several national strategies, action plans and SOPs.

FYR Macedonia and Serbia have national legislation that regulates the legal stay of refugees on their territory and the protection received thereof. In order to obtain a legal status in FYR Macedonia and in Serbia refugees can first express the intention to seek asylum. The expressed intention to seek asylum in both countries is not considered as asylum application; therefore, expressing the intention to seek asylum does not constitute the initiation of the asylum procedure. The asylum procedure must be initiated in order for a person to receive asylum and therefore, regulated legal stay at the countries. Under the FYR Macedonian and Serbian law, persons who do not wish to stay, fall under specific regulations under the Law on Foreigners and could be granted a temporary humanitarian protection status.

However, the study found that there is enormous discrepancy between the applications submitted and applications approved for asylum in both countries. Namely, in FYR Macedonia, since 2015, only 5 persons have been granted international protection (refugee status) and 11 received subsidiary protection. If we compare the number of refugees and migrants, in Serbia the situation is even more alarming since in 2015 only 16 international protection statuses were granted, in 2016 only 23 and in the first half of 2017 only 2 asylums were granted. Subsidiary protection was granted to 50 people since 2015.

In Serbia and in FYR Macedonia asylum applications are rejected for various reasons, such as: incomplete documentation, lack of evidence of identity, or the concept of a “safe third country”. Based on this concept, asylum applications are rejected because it is assumed that the asylum seeker could find shelter in the countries from which (s)he entered Serbia or FYR Macedonia. This interpretation is problematic because the list of safe third countries dates back to 2009 and has not been changed since. Hence, there is a need for changing practices in both countries as to enable that each application is considered individually and different aspects are taken into account: gender, age, ethnicity, vulnerability, cultural context, etc. Gender specific or other vulnerabilities play insufficient role in granting international protection of refugees. The procedure was found to be long and complex in cases of sending applicants to legal labyrinths. In this respect, it is necessary to analyse the justification of the reasons that lead to this disproportion and to find the appropriate solutions. It is also necessary to further sensitize officials in charge of processing asylum applications.

Regarding the response of the countries towards the migrants and refugees in transit and reception centres, generally they were graded as appropriate. Efforts have been made to provide much needed services to the migrants and refugees. Health services, especially primary ones, were rated high by migrants and refugees in both countries, though in Serbia there were serious issues identified with secondary and tertiary health protection of persons accommodated in centres. The major problematic areas that have been identified are: poor living conditions in the centres and insensitivity of the staff working there to the needs of the refugees and migrants. The provision of psychosocial support to refugees and migrants was regarded as very useful by interviewees in both countries and the access to various courses including language was praised. Both countries made an effort to address special needs of women and children in the centres by ensuring specially designated spaces for women, special health care and similar. Despite the identification of these gender-sensitive good practices, the existence of gaps was also identified, leaving space for improvement in relation to the response planning, services, protection capacity and information in line with specific vulnerabilities. Specifically, registration systems are not adequately identifying and referring at-risk groups, and have weak linkages to protection responses; qualitative data on women and girls, as well as other vulnerable groups is limited and it is not clear whether or how the existing disaggregated data is being used in both countries. SOPs for gender-based violence are non-existent in Serbia and in FYR Macedonia; even though they are enacted, they are not used at all. Moreover, active and daily coordination among relevant governmental institutions, especially on cross cutting issues such as response to GBV, smuggling and trafficking was identified as weak in both countries.

Early integration of refugees and migrants is inadequate in both countries; experience shows that the time spent on waiting for the final decision on the status of persons is a time wasted if it is not fulfilled with activities that will facilitate the later integration process. Inclusion of language courses for studying Macedonian or Serbian in a systematic way, courses for cultural orientation and integration in the local community, psychological support, as well as training for qualification and further qualification as part of the introductory programs, constitute the body of a package of measures that early integration consists of. These measures are only partially available in reception centres and municipalities where these people reside.

Regarding integration of the persons with recognized status, generally speaking, Serbia much as FYR Macedonia has not established an organized system of supporting and involving refugees in their respective societies. Hence, FYR Macedonia has stepped up this process by improving legislation and policies to adequately answer the upcoming challenges of integration, but has not adequately addressed the inclusion of local self-government. Even though good practices have been identified in both countries such as the inclusion of local self-government efforts, implementation of laws and policies in Serbia is still questionable. The right to education for migrant and refugee children has not been fully operational on national level in both countries; particularly problematic is the nostrification of diplomas and obtaining original documents and certificates as the state does not facilitate this process, making it difficult if not impossible for some children to enrol in higher education institutions. Employment on the free market is also an elusive concept up to date in both countries. The language barrier is particularly present, as well as the lack of information and incentives for potential employers. This also applies to vulnerable categories such as women as no specific legislative incentives have been foreseen for their integration into the labour market in the respective societies. Finally, long-term accommodation of refugees who have been granted asylum is still an open issue in both countries that is yet to be resolved.

Having the above said in mind, it could be concluded that even though much has been done, there is still significant room for improvement and development of the respective capacities in both countries. Accordingly, the study lists a number of recommendations meant to address the identified gaps and problematic areas in both countries.

Finally, perhaps the perception of the reality in both countries is one of the reasons why many people from the refugee and migrant population do not see Serbia and FYR Macedonia as the countries of refuge, but only as the countries of transit.

INTRODUCTION

“Human rights violations are a major factor in causing the flight of refugees as well as an obstacle to their safety and voluntary return home. Safeguarding human rights in countries of origin is therefore critical both for the prevention and for the solution of refugee problems. Respect for human rights is also essential for the protection of refugees in countries of asylum”¹

(United Nations High Commissioner for Refugees)

Differences in socio-economic development, living standards between individual countries, and political instability in certain regions of the world remain the main determinants of the rise of the international migration movements that we see today. In 2015-2016 the Western Balkans experienced an unprecedented movement of migrants and refugees headed towards the EU. The majority (at least 851,319 people in 2015 and 299,582 in 2016)² transited from Turkey to Greece and through the Western Balkans, including FYR Macedonia and Serbia, with the intention of reaching destination countries further north, such as Austria, Germany and Sweden. The nationalities that dominated the influx were Afghan, Pakistani, Iraqi, Syrian, Somalian and North African.³

The massive increase in population movements that had its peak between 2015 and the beginning of 2017 has strained reception capacities and asylum systems, and in some cases has resulted in heavy-handed responses by security forces of the countries *en route*. Without a political solution to the crisis in the country of origin, such as establishment of peace, and programs of democratic and economic development, other influxes such as this one are expected to reoccur in near future. Faced with domestic and budgetary pressures (including security concerns), countries along the transit route are challenged to implement a coordinated response that addresses the humanitarian and protection needs of refugees and

¹ Statement made at the 50th session of the UN Commission on Human Rights (1994) Quoted in UNHCR, *Human Rights and Refugee Protection, Part I: General Introduction* (October, 1995).

² UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement 2015, 2016*.

³ IOM, UNHCR Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans, found on <http://www.unhcr.org/531d88ee9.pdf>

migrants in line with international standards and obligations. This movement created challenges affecting both EU Member States and candidate countries located along the route,⁴ such as FYR Macedonia and Serbia.

In 2015 and 2016, the route experienced changes and a high degree of unpredictability due to modifications to the entry criteria. Significant proportion of the movements of migrants and refugees to, within and from the region happened *via* clandestine entry on border crossing points. These irregular movements and associated transnational crime, such as trafficking in persons and human smuggling, raised a number of shared concerns for countries along the migration route because they constitute security threats, negatively affect the access to protection of those in need and render persons on the move vulnerable to safety risks and severe human rights violations. This especially refers to vulnerable groups such as children and women. It is estimated that every seventh irregular migrant is a victim of trafficking as well.⁵ In addition to this, refugee and migrant women and girls face specific challenges and protection risks in transit, including family separation, psychosocial stress and trauma, health complications (particularly for pregnant women), physical harm and injury and risks of exploitation and gender-based violence.⁶

In this reality, FYR Macedonia and Serbia were also affected by the influx of migrants during the period of 2015-2016. However, regardless of the increase in the numbers of migrants' and refugees' arrivals, and the growing number of asylum applications submitted from year to year, they remained predominately a transit countries in the eyes of migrants and refugees.⁷ With regard to the 2015/2016 reality, it is important to point out that the concept of asylum and migration has been known to both counties from before, as they already hosted many displaced persons from countries that were affected by the wars during the dissolution of Yugoslavia from 1991 onwards. However, the current realities of the

⁴ Barbara Beznec, Marc Speer, Marta Stojić Mitrović, *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Publisher: Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe, 2016.

⁵ WHO, Report *SEXUAL VIOLENCE AGAINST REFUGEE WOMEN ON THE MOVE TO AND WITHIN EUROPE*, No. 84, 2016.

⁶ *IRREGULAR MIGRATION, TRAFFICKING AND SMUGGLING OF HUMAN BEINGS: POLICY DILEMMAS IN THE EU*, CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (CEPS) BRUSSELS, 2016.

⁷ Resolution on the Migration Policy of the Republic of Macedonia 2015-2020, available at: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/88af0d7aeb7d4658b344c8c55ba9dfa3.pdf> (Accessed on 10 June 2017).

migration/refugee crisis have posed novel and unique challenges to FYR Macedonia and Serbia such as: people coming from very different cultural and religious backgrounds; people whose native languages are not familiar to the ones in the region thus translators are scarce; finally the extreme rise of organized crime groups that prey on the migrants and refugees, emergence of specific vulnerable groups and all that toppled with security risks for both countries.

Having all this in mind, the study explores the response of FYR Macedonia and Serbia to the migrant/refugee crisis 2015-2016, having as a starting point the international human rights standards translated into treatment and services offered to migrants/refugees. In relation to this, the study takes into consideration the position of the vulnerable groups of migrants/refugees, such as women and children, due to their particular protection needs. Finally, the study explores the prospects of refugee's integration once the asylum applications have been approved, as one of the responses to stopping the cycle of displacement, and giving people the opportunity to build a new life.

Consequently, the study sees the concept of integration as a dynamic and two-way process that requires the efforts of both refugees/migrants and the communities in which they reside. Thus the study analyses the perspectives of integration through the assessment of the willingness of individuals to stay and adapt to the society of destination, without losing their cultural identity and the preparedness of central and local institutions to provide access and enable this integration.

METHODOLOGY

AIM OF THE RESEARCH - RATIONALE

The aim of this research is to analyse the position of refugees and migrants⁸ with special attention to vulnerable groups in the process of migration through FYR Macedonia and Serbia. The study focuses on the pre-process and the actual process of integration in both societies, and provides conclusions and recommendations regarding the position of refugees and migrants in the pre integration period and the actual integration process. The selection of FYR Macedonia and Serbia for this study was based on: the fact that these countries share a border crossing; are *en route* to the desired destination of the migrants and refugees; have similar legal and political background; face similar challenges with regard to the migrant refugee crisis and processes of refugee integration; and share common security concerns.

The study addresses the situation and position of migrants and refugees with special focus on vulnerable groups in the FYR Macedonia and in Serbia in the time frame of refugee/migrant crisis that occurred in 2015/2016, as well as, up to the second half of 2017 when this study was written.

The study will take into account internationally accepted principles of human rights; and will strive to set basis for future development, improvement and implementation of national laws, policies and practices regarding the integration of third-country nationals, into the Macedonian and Serbian society.

⁸ The terms migrant and refugee will be often mentioned in this research. Although the clear distinction made between these categories of persons in the section "Identification of different groups of migrants", however, in some parts, in order not to burden the text, the term migrants can be used to cover all categories of "persons on the move." However, where there is a clear policy difference, the legal framework governing different categories and the rights and obligations that arise consequently, the distinction between the different categories of persons will be clearly demonstrated.

METHODOLOGICAL TOOLS

In preparing this study, qualitative and quantitative methods for data collection and analysis were combined in order to ensure the reliability and validity of data, review of literature, semi-structured individual interviews (IDI), questionnaires, observation and focus group discussions (FGD).

The review of literature encompassed documents containing information about government activities, strategies and action plans, and current trends that reflect their implementation. The review of literature commenced in May 2017 and included a review of laws, policies, response plans and situation updates and reports which provided preliminary information on the crisis, the current situation, the humanitarian response and the process of integration to date. Based on the literature review, a set of preliminary research questions were drafted which were refined during the first week of the field research.

The Field research was conducted in FYR Macedonia between July and August 2017; in Serbia between July and September 2017, and included:

Table 1. Methodology

Institution/ Persons	Method	Number	Country	Gender	Number of persons interviewed
Transit Centres Tabanovce and Vinojug/ Refugees and migrants	IDI	25	FYR Ma- cedonia	Male/ Female	25
Transit Centres Tabanovce and Vinojug/ Refugees migrants	FGD	5	FYR Ma- cedonia	Female	10
Refugees with granted protection	IDI	2	FYR Ma- cedonia	Male	2
MLSP,MH, MoJ	IDI	3	FYR Ma- cedonia		3
Municipality of Butel, Kumanovo and Gevgelija	GIDI	3	FYR Ma- cedonia		15
CSO and ICSO	IDI	4	FYR Ma- cedonia	Male/ Female	4

Transit and Reception Centres Tabanovce, Vinojug and Vizbegovo	Observation/Monitoring		FYR Macedonia		
CSOs and IO	FGD	2	Serbia	Male/ Female	16
Migrants and refugees in Asylum Centre Krnjača	FGD	2	Serbia	Female	14
Refugees that are in asylum procedure	IDI	3	Serbia	Female/ Male	3
Mol, MoLEVSA, MH	IDI	13	Serbia	Male/ Female	13
Reception Centres Adaševci, Divljana and Preševo	Observation/Monitoring		Serbia		

RESEARCH LIMITATIONS

Different limitations to the research were encountered in both countries. Namely, in FYR Macedonia the number of persons remaining after the migrant wave and in the time of conducting the field research was very small (10 asylum seekers are still in the process of status determination in the Reception Centre Vizbegovo⁹ and 34 persons without legal status are placed in Transit Centres “Vinojug” and “Tabanovce”, waiting to continue their journey). In addition, from 5 persons who have been granted refugee status and 11 with subsidiary protection (SP) in the period to which this study is limited, only 4 (two adults /male/ and two children) are still in the country. Therefore, the research was conducted on a very small sample, which influences the possibility to objectively assess the national integration system.

In Serbia the limitations related to the work of the focus groups were encountered. In some focus groups, there were several participants who were uncomfortable speaking openly, and motivation of participants de-

⁹ According to information obtained on August 21, 2017 from the Reception Centre for Asylum Seekers - Vizbegovo.

teriorated with the length of the interviews due to the language barrier between researchers and participants that resulted in extended duration of the focus group interviews.

MIGRATION FLOW FROM 2015 TO 2017

The refugee/migrant wave that engulfed Europe and the European Union in 2015 and 2016 is an unprecedented phenomenon in recent history. The great influx was characterized by huge numbers of people fleeing from war, and not only in the first safe country. Often, these “*people on the go*”¹⁰ had their own destination. From 1 January to 31 December 2015, over 1,000,000 people arrived to Europe. Out of these, more than 851,319 people¹¹ went through Turkey by sea to Greece, and from there *via* the Western Balkans, hoping to reach destinations such as Austria, Germany and Sweden.¹² It is believed that the total number of people who arrived to Europe is much larger, because the massive influx of people did not allow everyone to be registered on time. Additionally, in 2015 alone, over 3,771 persons who made this dangerous trip died or disappeared at sea,¹³ therefore, the real number of people who have embarked on this journey can never be determined.

The shortcoming of a unified approach of the countries of the European Union (EU) affected all Balkan countries, which already had limited institutional and human capacities and resources, by being on the so-called “Western Balkan route”.

On March 18, 2016, the European Union signed an agreement with Turkey on stopping migration and refugee flows in Greece. The EU-Turkey agreement obliged Turkey to accept the return of all asylum seekers traveling through Turkey in exchange for billions of euros in aid, visa liberalization for Turkish citizens and revival of Turkey’s EU accession negotiations.¹⁴ The agreement also envisioned the resettlement of Syrian

¹⁰ Along with refugees fleeing war, there were many migrants who were fleeing extreme poverty or long-standing instability in their country of origin.

¹¹ Including women and children who make up 17% and 25% of the total number of people.

¹² More information are available at UNHCR: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (accessed on 1 August 2017).

¹³ More information are available at <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015> (accessed on 1 June 2017).

¹⁴ Funding of 3 billion euros is intended for projects to improve the lives of refugees as well as host communities in Turkey.

refugees from Turkey to the EU, for each Syrian returned to Turkey under the agreement. In the progress report on the implementation of this agreement the European Commission argued that the agreement yielded results: arrivals from Turkey to Greece across the Aegean have been reduced, millions of euros have been paid to improve access to education and health care in Turkey for the refugees and migrants, and returns and movements are underway.¹⁵

In 2016, about 370,000 refugees and migrants arrived to Europe, most of them by sea. More than 173,000 arrived to Greece and more than 167,000 to Italy. The main nationalities were Syrian, Afghan, Nigerian, Pakistani, Iraqi and Eritrean. More than 75,500 refugees and migrants were trapped in Greece and the Western Balkans after Hungary, Croatia and other countries closed their borders, and thus closed the road to Central and Western Europe.

From January to June 30, 2017, 101,559 migrants arrived to Greece, Italy, Spain, Cyprus, and Bulgaria. Greece registered 93% less migrants in 2017 compared to the same period in 2016. From January to June 2017, 83,752 migrants arrived to Italy, an increase of 19 percent compared to the same period in 2016. The number of migrants and asylum seekers housed in Greece and the Western Balkans increased by 53% in March 2016, from 47,097 to 72,179, respectively.¹⁶ The figures show that the large migrant wave is not essentially reduced, but migrants use the Mediterranean route more intensively at the expense of the Western Balkans route. Moreover, by closing the legal paths of passage, a growing number of refugees and migrants are turning to finding ways to irregularly cross maritime or land borders, using the services of smugglers. EU leaders have successfully avoided the idea of fair resettlement through quotas across EU states, and the cornerstone of European migration policy remains to be the obsolete Dublin regulation.¹⁷

¹⁵ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, Third Report on the Progress made in the implementation of the EU - Turkey Statement, available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160928/3rd_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf (accessed on 1 June 2017).

¹⁶ Migration trends in Europe - 2017, quarterly review June, IOM, more data are available at: http://migration.iom.int/docs/Q2_2017_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf (accessed on 9 August 2017).

¹⁷ The purpose of this Regulation, adopted in 2003, is to determine which State is responsible for examining an asylum application – normally the State where the asylum seeker

GENDER AND SOCIO-ECONOMIC PROFILE OF MIGRANTS ON THE BALKAN ROUTE

At the early onset of the migration wave, migrants were primarily younger, military-aged males—disproportionately wealthy, educated, and with greater social capital in Europe.¹⁸ However the gender and socio-economic dynamic of the migrant/refugee wave changed by early 2016, when women, children and the elderly became majorities in the migrant flow. The people that came in this second wave were less educated, and socially disadvantaged. Camps were overwhelmed with persons with disabilities or illnesses, elderly people and unaccompanied minors.¹⁹

Gender disaggregated data on the refugees and migrants that have used the Balkan route exist but numbers differ depending on the organization that is reporting. However, **according to most organizations it is estimated that women make up around 30 percent²⁰ of the migrants and refu-**

first entered the EU – and to make sure that each claim gets a fair examination in one Member State.

The “Dublin” system operates on the assumption that, as the asylum laws and practices of the EU States are based on the same common standards, they allow asylum seekers to enjoy similar levels of protection in all EU Member States. In reality, however, asylum legislation and practice still vary widely from country to country, causing asylum-seekers to receive different treatment across Europe.

In its 2008 evaluation, the European Parliament noted that, in the absence of harmonization, “the Dublin system will continue to be unfair both to asylum seekers and to certain Member States”. The Dublin system increases pressures on the external border regions of the EU and harshly disrupts the lives of those fleeing to Europe for protection. In December 2008, the European Commission proposed amendments to the Dublin Regulation, which were largely welcomed by the European Parliament, ECRE and UNHCR.

During determination procedures under the Regulation, asylum seekers wait in limbo, often separated from their families and in detention, pending transfer to the state deemed responsible for their claim. In some cases, their claims are never heard. Demonstrated failures to respect the rights of persons transferred under the Regulation have been so severe, that both UNHCR and ECRE have appealed governments to stop asylum applicants from being returned to certain countries. See <http://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf>. Also more on this issue in The Observer view on Europe’s shameful response to the growing refugee crisis Observer editorial, available at: <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/09/observer-editorial-europes-shameful-response-to-growing-refugee-crisis> (accessed on 10 August 2017).

¹⁸ Danilo Mandić, *Anatomy of a Refugee Wave: Forced Migration on the Balkan Route as Two Processes*, Council of European Studies.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Open Migration <http://openmigration.org/en/analyses/how-many-refugees-in-italy-are-women>

gees that used the Balkan route.²¹ For example in February 2016, REACH shows that the majority (65%) of groups travelling the Western Balkans route were families, whilst men travelling alone represented one fifth (21%) of the total.²²

The fact of changing of the gender profile of the migrants/refugees in particular bears great importance and has implications for the targeting and organization of support for women and children by countries *en route*, as well as, for the destination countries of the EU.

COUNTRY SPECIFIC CONTEXT: FYR MACEDONIA'S AND SERBIA'S RESPONSE TO REFUGEE/MIGRANT CRISIS

The situation in both countries regarding the managing of the enormous influx of migrants and refugees during the crisis bares similarities, as well as, some differences. The common denominator for both is that the migrants and refugees on their way to Europe must pass through these two countries with FYR Macedonia being the main corridor for people traveling from Greece to Serbia, and Serbia for those travelling to Hungary and Croatia. In this reality, FYR Macedonia and Serbia faced new challenges regarding refugee and migrant protection of human rights on the one-hand, and security issues on the other. The national legislation, the systems of asylum and migration policies were not adequate in order to effectively and efficiently deal with a crisis of this magnitude, which reached its climax towards the second half of 2015.

The response of the FYR Macedonian authorities to the massive influx of refugees/migrants took place in several stages, which responded to the challenges that the crisis created. The state response featured adoption of *ad hoc* decisions instead of an organized and strategically designed approach, but also openness of the state for cooperation with international actors and domestic civic organizations in order to successfully manage the influx. From the beginning of 2015, refugees and migrants were crossing the border of the FYR Macedonia in non-steady waves²³

²¹ J. Freedman, *Women's Right to Asylum: Protecting the Rights of Female Asylum Seekers in Europe?* 2008.

²² Reach centre found on: <http://www.reachresourcecentre.info/>

²³ <http://netpress.com.mk/chetirinaeset-migranti-zaginaa-na-prugata-kaj-veles/> or <http://24vesti.com.mk/>

and the persons who were intercepted by the border guards were kept in bad conditions in the Reception Centre for foreigners - Gazi Baba.²⁴ In order to respond to this problem, the FYR Macedonian government decided to amend the Law on Asylum and Temporary Protection (LATP) thus introducing the intention to seek asylum.²⁵ Hence, the border police in the southern border started issuing certificates of intention to seek asylum for persons coming from Greece. Initially, the issue of certificates of intention took place at the police station in Gevgelija, from where refugees climbed on trains to reach the northern border with Serbia near the village of Tabanovce. The number of people arriving increased daily and in just one month, by the end of July 2015, over 20,000 people were registered. The total number of certificates of intention to seek asylum issued from 19 June 2015 to 25 December 2015 was 435,907,²⁶ out of which 110,830 were for children, and 18,081 certificates of intention were issued to unaccompanied minors.²⁷ In Serbia over 485,100 people registered their intention to seek asylum from 1 January to 30 November 2015 (17% women and 31% children). The majority crossed into Serbia from the FYR Macedonian border (thousands per day).

On 18 August 2015, the Government of FYR Macedonia adopted the Decision on the existence of a crisis situation due to the increased volume of entry and transiting of migrants across the territory of the FYR Macedonia.²⁸ In Serbia the national response to the crisis was outlined in the Government's Response Plan in Case of Mass Influx of Migrants (September 2015) which aimed to secure appropriate capacities for efficient response in case of mass influx of migrants in the Republic of Serbia.

mk/migrant-zagina-na-prugata-vo-blizina-na-demir-kapija (accessed on 16 July 2017).

²⁴ <http://24vesti.mk/nov-bunt-na-migrantite-vo-gazi-baba-%E2%80%93-uslovite-katastrofalni> or <http://prizma.mk/migranti-vo-gazi-baba-na-shtrajk-glad/> (accessed on 16 July 2017).

²⁵ The amendments are available on: <http://www.slvessnik.com.mk/issues/1f9f5a8682a544c8977dfc1977d3bfefb.pdf> (accessed on 16 July 2017).

²⁶ Data from the field reports of the Macedonian Young Lawyers Association available at <http://myla.org.mk/%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D0%B8/> (accessed on 1 July 2017).

²⁷ Article "Macedonia gets help to prevent the flow of migrants", available on: <http://www.politico.eu/article/syria-migration-crisis-macedonia-greece-schengen/> (accessed on 2 July 2017). Also, this figure coincides with the numbers given by the authorities, which stated that 412,351 people were registered passing through the country from June 2015 to mid-January 2016.

²⁸ Pursuant to Article 31 paragraph 1 of the Law on Crisis Management (Official Gazette of RM, No. 29/2005, 36/2011, 104/2015).

Thus the documents in both countries identified competent authorities, organization and institutions, and outlines, measures and activities to be undertaken by each in case of mass influx of migrants, as well as necessary protection of vulnerable groups.

On 20 August 2015, FYR Macedonia decided to close the border with Greece, as well as the northern border with Serbia. Additionally, a new location for registration and reception of refugees and migrants was chosen, and the activities were transferred from the railway station in Gevgelija to what would later become the Transit Centre “Vinojug” near the border between FYR Macedonia and Greece. The capacity of the Transit Centre “Vinojug” evolved, but not fast enough to guarantee a safe haven for everyone arriving there for more than a few hours.²⁹ Due to the large number of people and the inability for all of them to immediately leave the territory of the FYR Macedonia and head towards Serbia, the building of another transit centre at the railway station in Tabanovce was initiated, with accommodation capacities that grew day by day. The conditions for acceptance lagged behind the needs of the migrants and refugees.

In Serbia, in August 2015, the government opened the main reception centre located in Preševo, which is the first stop for most refugees and migrants coming from the south. Additionally there are other transit centres such as the Reception Centre in Miratovac that lies in a village along the border between Serbia and FYR Macedonia, opened in August 2015, where basic humanitarian and medical support is provided and from which the refugees and migrants continue towards Preševo, which lies several miles away. The Reception Centre Preševo is where the migrants and refugees are to be registered as asylum seekers. The facilities inside the centre are not as new as those in Gevgelija, with weathered tents, containers and portable toilets rather than semi-permanent structures. Upon arrival at Preševo, asylum seekers must first pass through security clearance (including a metal detector) to enter the reception centre, where they wait to be registered. The volume of people seeking registration during this period (an average of 6,000 asylum seekers a day) compared to the reception centre capacity (an average of 1,200 people) meant that the majority of people spent the bulk of their time waiting outside the centre (up to 12 hours) where they have limited access to services.

²⁹ More information about the overall situation in 2015 can be found in the field report of the Macedonian Young Lawyers Association, available at: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/MYLA-Field-Report-2015-1.pdf> (accessed on 5 July 2017).

The Reception Centre in Sombor was opened in 2015, in the warehouse of a military complex close to the border with Croatia. It mainly houses families, with meals provided by the Red Cross of Serbia. Additional centres were opened in Principovac – Šid and Adaševci – Šid municipality, once the refugee and migrant flow had turned towards Croatia. An additional centre was opened in Kanjiža (not far from the border between Serbia and Hungary). Although it had seemingly become unnecessary and vacated after the closure of the border with Hungary in September 2015, in early summer of 2016, large numbers of refugees and migrants once again sought accommodation in Subotica, and in such numbers that greatly exceeded the centre's capacity. In mid-2016, the authorities of Serbia opened additional three centres in Dimitrovgrad, Bosilegrad and Pirot to handle the increasing number of arrivals from Bulgaria. All three centres offer very basic, aging facilities and are inadequate for anything other than a very short-term stay. For those seeking asylum there is the Asylum Centre Krnjača. Another reception centre was opened in Bujanovac in southern Serbia, in October 2016.

Serbia has developed a somewhat more complicated registration procedure system which included individual interviews with migrants and refugees and collecting bios from them, as opposed to the simpler registration procedure in FYR Macedonia comprised of copying the documents from Greek authorities. However in 2016, FYR Macedonia's authorities changed the registration process by requesting from refugees/migrants registered in Greece, to declare their final destination. If they did not declare that they were going to Austria and/or Germany as their final destination, they were denied entry into FYR Macedonia, and were prevented from continuing forward to the territory of Serbia, thus thwarting the migration flow away from R. Serbia and Western Europe. By mid-February 2016, refugee influx was down by more than 50 percent due to the new policies and procedures introduced after the meeting held on 18 February 2016, between police officials of FYR Macedonia, Serbia, Croatia, Slovenia and Austria, establishing a unique system for registering persons traveling along the Western Balkan route and obliging Member States to support EU and Frontex activities in Southeast Europe.³⁰

On 19 February 2016, a new registration form was introduced. Namely, no refugee transiting through FYR Macedonia was allowed to enter Ser-

³⁰ More on this issue at: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>
http://www.mup.hr/UserDocImages/topvijesti/2016/veljaca/migranti_sastanak/joint_statement.pdf (accessed on 5 July 2017).

bia with the previous registration document issued by the FYR Macedonian Border Police. This caused problems with the registration of unaccompanied minors. The new registration form enabled minors to be registered only with the presence of their mother or father. Registering with family relatives like brother/sister/uncle/aunt/grandmother/grandfather was not possible. This was particularly problematic for the separated or unaccompanied minors who could not be registered on the form by a relative or guardian traveling with them. The Ministry of Labour and Social Policy arbitrarily assigned guardians from the groups they travelled with, without informing them, and in several cases the assigned “guardian” continued to move towards Serbia without the child, who remained stuck in the Transit Centre in Tabanovce without the necessary registration documents.³¹ The problems arising from the new way of registration led to temporary closure of the border between FYR Macedonia and Serbia. Once reopened, only refugees from Syria and Iraq were allowed entry into Serbia, while all refugees from Afghanistan were returned to FYR Macedonia. As a result, over 1,126 refugees remained trapped in the Transit Centres in Tabanovce and Vinojug.

Faced with this situation, FYR Macedonian authorities immediately began implementing the same measures on the border with Greece, allowing only persons from Syria and Iraq to enter. The restrictions culminated with the final closing of the FYR Macedonian borders, and finally the whole route on March 7, 2016, which coincided with the EU-Turkey Summit.³² With the effective closing of the borders for refugees and migrants, 1,389 people remained “stuck” in FYR Macedonia, in two Transit Centres – Tabanovce and in Vinojug. During the period March-December 2016, the number of refugees accommodated in the transit centres decreased to 159 people. There were restrictions on the freedom of movement for all persons accommodated there, regardless of vulnerability, demographics or legal status.³³

In respect of Serbia, with the closure of the borders according to UNHCR data, about 2,000 refugees from the Middle East remained in the country,

³¹ More information on the situation is available in the MYLA field report for January to March 2016, available at: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/MYLA-Field-Report-2016-.pdf> (accessed on 5 July 2017).

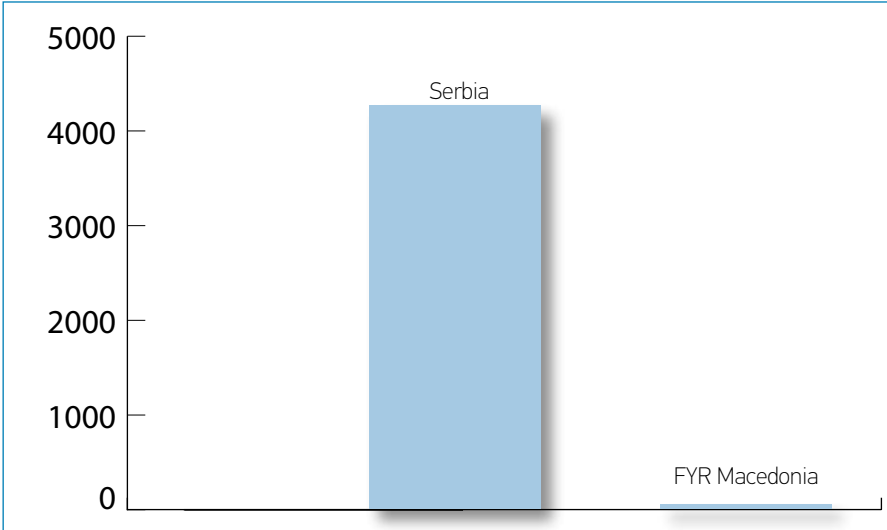
³² More information on the situation is available in the MYLA field report for January to March 2016, available at: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/Field-Report-2016-January-to-August-1.pdf> (accessed on 5 July 2017).

³³ Ibid.

accommodated in four reception centres in the south and north. Consequently, the number of refugees and migrants in Serbia continued to grow from the initial 2,000 in March 2017, stabilizing at one point, only to grow further. According to the latest UNHCR data from September 2017, the number of refugees/migrants is constantly increasing and currently it is 4,257,³⁴ which is quite different from the situation in FYR Macedonia. Out of this number, 3,910 are located in 18 transit/reception and asylum centres. Gender statistics show that there are 43% of men, 14% of women and 43% of minors.³⁵ The refugees seeking asylum were placed in reception centres with limited possibility of freedom of movement regardless of gender specific needs.

Since the closing of the border in early March, transit centres were officially closed for new arrivals. However, in the case of refugees and migrants belonging to vulnerable categories, they were allowed entry into the camps.

Table 2. Number of migrants and refugees in reception centres in FYR Macedonia and Serbia in September 2017



	Serbia	FYR Macedonia
Number of migrants and refugees in reception centres, September 2017	4257	43

³⁴ UNHCR SERBIA UPDATE 07-13 August 2017.

³⁵ UNHCR SERBIA UPDATE 18-24 Sep 2017.

In the first half of 2017, the West Balkan route remained closed. Most migrants continued to use smugglers and unofficial smuggling routes for transit to Serbia without arriving to transit centres. This trend also continued throughout the first half of the year with migrants who were transiting from Serbia. Namely, many of the migrants who lived in Serbia decided to return to FYR Macedonia and then to Greece, passing through at least one of the transit centres. In addition, the FYR Macedonian authorities continued the practice of returning refugees/migrants to Greece, thus depriving them of any legal procedures or the possibility of legal remedies. Aside from unofficial returns, in coordination with the Greek authorities, FYR Macedonian authorities returned refugees to Greece³⁶ as part of the readmission agreement between FYR Macedonia and the EU,³⁷ while Serbian authorities returned refugees to Bulgaria under the Readmission Agreement with the EU. Both countries returned refugees without careful examination of each individual case.³⁸

According to latest data³⁹ in September 2017, in FYR Macedonia there were only 34 persons in transit centres, which, according to the responsible ministry are persons with irregular stay in the country (irregular migrants) who entered the country irregularly, but are temporary accommodated in these centres in order to be provided with necessary humanitarian and medical assistance. In Serbia, in September 2017, there were 4,257 migrants/refugees and 3,910 of them were housed in 18 governmental centres.⁴⁰

³⁶ Macedonian Young Lawyers Association, Field Report 2017.

³⁷ Ibid.

³⁸ Belgrade Centre for Human Rights, *Asylum in the Republic of Serbia: Report for the period of January – May. 2015*, 2015, available at: <http://bit.ly/1pirWQH>, 5.

³⁹ Data obtained from the Ministry of Interior in FYR Macedonia.

⁴⁰ Serbia update found on: <https://reliefweb.int/report/Serbia/unhcr-Serbia-update-18-24-september-2017>

LEGISLATIVE AND STRATEGIC FRAMEWORK FOR MIGRANTS' PROTECTION

"The integration of refugees is a dynamic and multifaceted two-way process which requires efforts by all parties concerned, including a preparedness on the part of refugees to adapt to the host society without having to forego their own cultural identity, and a corresponding readiness on the part of host communities and public institutions to welcome refugees and meet the needs of a diverse population."⁴¹

Thus the process of integration is complex and gradual, and relies on legal, economic, social and cultural dimensions, all of which are important for refugees' ability to integrate successfully as fully included members of society. The Convention on the Status of Refugees⁴² lists the rights of refugees that include the obligation of the states to treat refugees better than other categories of foreigners.

Efficient mechanisms for the integration of refugees derived from the normative framework of the country, based on international standards are key in this process. The mechanisms and their implementation are crucial in ensuring that refugees settle in the new country, on one hand, and on the other can help the receiving country, its communities and citizens to adapt to living with the newcomers. Institutions providing services at the national level have the opportunity to make it easier for refugees to move towards long-term integration.⁴³

⁴¹ UNHCR Executive Committee, Conclusion on Local Integration, No. 104 (LVI) – 2005, preamble and (k).

⁴² Convention relating to the Status of Refugees Adopted on 28 July 1951 by the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons convened under General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950 Entry into force: 22 April 1954, in accordance with article 43.

⁴³ Ruti Sinai, Adi Binhas, Yael Rockoff, *Tools for work in integration of migrants Serbia*, IOM, 2012.

INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS

There are general and specific international legal instruments that offer protection to refugees. The general legal instruments (*lex generalis*) under the UN system such as the International Covenant on Civil and Political Rights (1966),⁴⁴ set out a series of individual and collective rights and oblige States Parties to guarantee to all persons within their jurisdiction recognition of all rights as set in the Convention without discrimination (Article 2), as well as the adoption of measures that will allow the rights to be recognized and attained. Every form of slavery and slave trade is forbidden, as is possession in subordination, and compulsory or compulsory labour (Article 8).⁴⁵ Furthermore, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, elaborates a set of rights relating to work, health and social protection, for everyone without any form of discrimination including the protection of children from social and economic exploitation, as well as, the right of every person to a standard of living including food, clothing and accommodation, and compulsory, accessible and free primary education.

In addition to these acts, the rights of refugee and migrant populations, and particularly vulnerable groups within them, are guaranteed by specific (*lex specialis*) legal documents also under the UN system, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women that forbids any form of discrimination against women and protection of women from all form of violence,⁴⁶ The Convention against Transnational Organized Crime (2000) and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children providing a universal definition of trafficking in human beings, containing measures for prevention, protection of victims and the prosecution of perpetrators. Prevention also includes the prevention of secondary victimization as well as the mitigation of risk factors such as poverty (Article 9), and the assistance and protection of victims includes physical, psychological and social recovery (provision of accommodation, counselling and

⁴⁴ International Covenant on Civil and Political Rights Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ CEDAW United Nations General Assembly, 18 December 1979, September 1981.

information on rights, additional education, training and employment, all contained in Article 6).⁴⁷

Moreover, the Convention on the Rights of the Child (1989),⁴⁸ and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography⁴⁹ offer direct protection of children. The Convention contains the principle of non-discrimination and the duty of the States Parties to provide rights under the Convention to any child within their jurisdiction (Article 2). Equal attention is paid to the principle of respecting the best interests of the child (Article 3), as well as, the right of every child to have the name, care and citizenship immediately after birth (Article 7); Member States are also obliged to respect the right to preserve identity, including citizenship (Article 8). The Convention provides for the obligation of States Parties to take all measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect, harassment or exploitation, including sexual exploitation (Article 19), to take measures to prevent abductions, sale and trafficking of children (Article 35), as well as for the recovery and reintegration of a child victim of exploitation, cruel and degrading treatment (Article 39). The Optional Protocol imposes obligations on countries to prevent sale of any child and sexual exploitation, and to protect victims of such acts.

The most specific international legal document directly regulating the rights of refugees, or persons who have been found in a refugee status, is the United Nations Convention on the Status of Refugees of 1951.⁵⁰ According to this Convention, the term refugee applies to any person who, due to a justified fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion,

⁴⁷ The Convention against Transnational Organized Crime (2000) and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, adopted by the UN General Assembly: 15 November 2000, by resolution 55/25, Entry into force: 29 September 2003.

⁴⁸ Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990.

⁴⁹ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000, entered into force on 18 January 2002.

⁵⁰ United Nations Convention on the Status of Refugees of 1951. Geneva, 28 July 1951 and Protocol relating to the Status of Refugees New York, 31 January 1967.

cannot or does not seek protection, or is unable to or unwilling return to the country of his nationality (Article 1). The Parties to the Convention (and the associated Protocol) have committed themselves to protecting refugees residing in their territory and to cooperate with the UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), which has a special role in monitoring the application of the Convention and the Protocol. The Convention provides for the same treatment of refugees as the nationals of the receiving State (industrial property rights and rights registration rights, legal aid and, basic education). Regarding other rights, it is recommended that the states ensure, as much as, possible the right to acquire movable and immovable property, self-employment in agriculture, industry and trades, free trade, labour and social security legislation, assistance and public taxes, moving into publicly controlled housing, the right to higher education, especially with regard to enrolment, nostrification of foreign diplomas and providing education.⁵¹

Also, there are regional instruments that set legal standards for the treatment of refugees such as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) of the Council of Europe, which contains provisions for regulating the status of refugee and migrant populations and particularly vulnerable groups among them. Furthermore, the CoE Convention on Action against Trafficking in Human Beings imposes obligation on States Parties to ensure prevention of this crime especially within vulnerable population such as refugees and migrants, and offering adequate protection of victims.⁵² The CoE Convention on action against violence against women and domestic violence also mentions that refugee women must enjoy same right in protection of GBV by the host country, including child marriages, domestic violence and sexual violence.⁵³ Finally, the EU has enacted a myriad of legal instruments and documents relating the issue of protection of refugees and migrants such as the Recommendation of the Council of Ministers on the Interaction of Migrants and Accepting Communities (2011),⁵⁴ that provides for the obligation of the Member States of the Council of Europe to take all necessary measures in order to foster the diversity of opportunities for public interaction between migrants and communities

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ CoE Convention on action against violence against women and domestic violence found on: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home?desktop=false>

⁵⁴ Recommendation CM/Rec (2011) 1 on interaction between migrants and receiving societies.

in which they come; improve interaction skills; encourage greater participation and training for those who participate and facilitate interaction, promote the recognition of positive contributions of migrants to the community, empower migrants, provide flexible services tailored to needs; provide analysis of policies and their effects on interaction and insights and respect for complexity when involving migrants in the development of public policies, services and measures, etc. The Council of Ministers has also adopted specific recommendations related to different segments of integration policy - Recommendation on Strengthening the Integration of Children of Migrants and Children of Immigrant Origin (2008);⁵⁵ Recommendation on Mobility, Migration and Access to Health Care (2011),⁵⁶ which explicitly explains that the term “migrant” refers to both those who voluntarily change their country of residence and asylum seekers, refugees and victims of trafficking. Also, the European Union has created a common European asylum system whose basic document is the Dublin Regulations (2003),⁵⁷ establishing the criteria and mechanisms for determining the competent EU Member State responsible for considering the asylum application submitted by a person who is not a citizen of the Union.

With regard to the above said, it is important to stress that both countries, FYR Macedonia and Serbia are parties to the above mentioned international legal instruments and thus have obligation to enact legislation in line with the international legal standards as proscribed in these documents. Furthermore, both countries aspire to join the EU, thus, have started harmonizing their legislation with the law of the Union.

⁵⁵ Recommendation CM/Rec (2008) 4 of the Committee of Ministers to Member States on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background (Adopted by the Committee of Ministers on 20 February 2008 at the 1018th meeting of the Ministers' Deputies).

⁵⁶ Recommendation CM/Rec (2011) 13 the Committee of Ministers to Member States on mobility, migration and access to health care. *Adopted by the Committee of Ministers on 16 November 2011 at the 1126th meeting of the Ministers' Deputies*.

⁵⁷ Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national.

NATIONAL LEGAL AND POLICY FRAMEWORK

The migration crisis that hit FYR Macedonia and Serbia has put both societies under test of their preparedness for protection and integration of the refugees who wished to stay and applied for asylum in the respective country in line with international legal standards.

The integration of refugees and foreigners in FYR Macedonia is carried out in accordance with the goals set in the Strategy for the Integration of Refugees and Foreigners 2008-2015,⁵⁸ the National Action Plan - NAP, as well as the Programs for integration of persons who have been granted the right to asylum in FYR Macedonia. These documents represent political instruments on the basis of which the integration policies are modelled and implemented in accordance with the relevant legal regulations. However, the process of local integration aims to include refugees and foreigners in the existing system of national protection. This is done through their direct inclusion in the health and social care service system, as well as in a developmental dimension, through specially tailored projects aimed at giving support to develop the independence of these people in order to meet their needs for housing, employment, education and vocational training. Hence, apart from the Law on Asylum and Temporary Protection and the Law on Foreigners, the relevant legal framework for the integration process consists of the Law on Employment and Work of Foreigners,⁵⁹ the Law on Citizenship,⁶⁰ the Law on Social Protection,⁶¹ the Family Law,⁶² the Law on Protection of Children's Rights,⁶³ Law on Employment and Insurance in Case of Unemployment,⁶⁴ Law on Primary

⁵⁸ Available at http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf (accessed on 27 June 2017). At the moment of preparation of this research, the proposal Strategy for integration of refugees and foreigners in the Republic of Macedonia 2017-2027 is in the parliamentary debate.

⁵⁹ Law on Employment and Work of Foreigners, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 35 dated 23 Mart 2006 the law entered into force on 31 March 2006 and shall be implemented starting from 1 April 2007.

⁶⁰ Law on Citizenship, Official Gazette of the Republic of Macedonia 158/11.

⁶¹ Law on Social Protection, Official Gazette of the Republic of. Macedonia, No. 16/00, 17/03, 62/04, 21/06.

⁶² Law on Family (Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 83/04).

⁶³ Law on Protection of Children Official Gazette, No.98/2000.

⁶⁴ Law on Employment and Insurance in Case of Unemployment - Consolidated Text (Official Gazette of RM 112/2014).

Education,⁶⁵ Law on Secondary Education,⁶⁶ Law on Higher Education,⁶⁷ Law on Civil Associations and Foundations,⁶⁸ and others.

Persons that have received legal status in the country according to the law, have the right to education. Primary education is compulsory and free of charge.⁶⁹ Moreover, with the signing of the 1951 Convention, FYR Macedonia and Serbia (at the time of signing both parts of Yugoslavia) have an obligation to provide refugees with equal treatment as their citizens in regard to access to primary education. For other degrees of education, the state is obliged to ensure the most favourable treatment, and in any case not less favourable than the treatment of foreigners. The state according to the law and strategic documents should pay particular attention to the access of refugees to studies, the recognition of foreign certificates, diplomas and titles, the abolition of costs and the granting of scholarships. Asylum seekers are guaranteed the right to education in accordance with the regulations for primary and secondary education.⁷⁰ The Law on Primary Education states that every child has the right to primary education, further determining the prohibition of discrimination in exercising the rights arising from primary upbringing and education. This law guarantees to foreign citizens and stateless persons who are staying in the FYR Macedonia the right to primary education under equal conditions with the children of FYR Macedonian citizens. In terms of secondary education, the Law on Secondary Education⁷¹ stipulates that this is obligatory

⁶⁵ Law on Primary Education R. Macedonia Official Gazette of the Republic of Macedonia, No.103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015 и 30/2016.

⁶⁶ Law on Secondary Education ("Official Gazette of the Republic of Macedonia", No. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

⁶⁷ Law on Higher Education ("Official Gazette of the Republic of Macedonia", No. 37/08, 103/08, 26/09, 99/09, 115/10, 17/11 and 51/11).

⁶⁸ Law Amending the Law on Citizens' Associations and Foundations ("Official Gazette of the Republic of Macedonia", No. 29/07).

⁶⁹ Article 44, Constitution of the Republic of Macedonia ("Official Gazette of the Republic of Macedonia", No. 52/1991, 1/1992, 31/1998, 91/2001, 84/2003, 107/2005, 3/2009 and 49/2011).

⁷⁰ Article 48 of the Law on Asylum and Temporary Protection of the Republic of Macedonia.

⁷¹ Law on Secondary Education ("Official Gazette of the Republic of Macedonia", No. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004,

for every citizen, while foreigners and stateless persons can acquire secondary education in a manner and under conditions determined by the Law. One of the conditions for foreigners and stateless persons to enrol in high school is to validate the certificate obtained abroad. However, the Law on Higher Education does not contain provisions for facilitating access for persons with recognized refugee status or asylum seekers. With regard to primary and secondary education acquired abroad, foreign nationals and stateless persons have the right to demand nostrification⁷² or equivalence of diplomas.⁷³

The right to employment is stipulated in the labour policies of FYR Macedonia more specifically regulated by the provisions of the Law on Employment and Work of Foreigners.⁷⁴ This law prohibits any kind of discrimination regarding the labour market. Therefore, a work permit may be issued to a foreigner seeking asylum whose application for recognition of the right to asylum has not been resolved within a period of one year, after the expiration of the one year period (the work permit is issued for three months with the possibility of extension); a foreigner with recognized refugee status; a foreigner under subsidiary protection and a foreigner under temporary protection.⁷⁵ Usually, a work permit of this type is issued for a period of one year, but a person with a recognized refugee status can apply for a work permit valid for an indefinite period of time.

Social protection in the FYR Macedonia is realized through the Law on Social Protection.⁷⁶ The law includes persons with recognized refugee status, persons under subsidiary protection and asylum seekers, internally displaced families, as well as, persons returned on the basis of re-admission agreements and families of refugees from other countries. Re-

55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

⁷² Recognition of the certificate obtained abroad with regard to the rights that the holder of the certificate holder possesses to continue education.

⁷³ Equalization of the certificate obtained abroad with the appropriate certificate acquired in the FYR Macedonia.

⁷⁴ Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 215 from 11.12.2015, available at: <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-vrabotuvane-i-rabota-na-strantsi-11-12-2015.pdf> (accessed on 17 July 2017).

⁷⁵ Article 10 of the Law on Employment and Work of Foreigners.

⁷⁶ Program for realization of social protection for 2017, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 192 dated 17 October 2016, available at: http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/dokumenti/dokumenti%202017/23.1_programa%20za%20SZ%20za%202017.pdf (accessed on 16 August 2017).

garding social services and protection, the National Action Plan proposes measures that will ensure the integration of the target group within the existing social protection system, such as financial aid for housing, promotion of activities that will reduce vulnerability, which will contribute for self-sustaining members of the target group (for example, employment) and information campaigns that will ensure communication with the target group about their rights and obligations.

Finally, the right to health protection is provided by the amendments to the Law on Health Insurance, according to which recognized refugees and persons under subsidiary protection are included in the mandatory health insurance system. By doing so, these persons were equated with the citizens of FYR Macedonia in terms of exercising the right to health insurance.⁷⁷ The provisions of the Law on Asylum and Temporary Protection constitute the legal basis for providing health care to the recognized refugees. For persons who are beneficiaries of social assistance, co-payment for health service in specialist consultative and hospital health care according to Law on Health Insurance⁷⁸ is compensated by the Ministry of Labour and Social Policy.⁷⁹

In Serbia integration of refugees is regulated under the Asylum Law, according to which Serbia shall provide conditions for the inclusion of refugees in social, cultural and economic life, as well as the naturalization of refugees. The Law on Migration Management⁸⁰ contains the same obligation of Serbia and stipulates that the mode of integration is regulated by the Government, at the proposal of the Commissariat for Refugees and Migration.⁸¹ According to these acts, only refugees are guaranteed integration, while for persons with subsidiary protection only temporary accommodation is envisaged. The Law on Employment of Foreigners,⁸²

⁷⁷ Amendments were adopted in 2012.

⁷⁸ Law on health Insurance, R. Macedonia, No. 07-1296/1, 2000.

⁷⁹ As well as beneficiaries of children with special needs, beneficiaries of permanent financial assistance, persons accommodated in social protection institutions and other families that exercise the right to health care under the regulations for social protection.

⁸⁰ Law on Migration Management of the Republic of Serbia, Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 107/2012.

⁸¹ Institutional mechanism for persons that have been granted asylum in Serbia, Lana Petrović, Sonja Tosković, 2016, BCHR. Also see Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, International law of Human Rights, 2, BCHR, Belgrade, 2007.

⁸² Law on Employment of Foreigners was published in the Republic of Serbia's Official Gazette, No. 128/14 and came into force on 4 December 2014.

recognizes asylum seekers, refugees, and persons with subsidiary protection as the title of the work permit. Given that the approach and integration of refugees into the labour market is one of the key rights in the field of integration, mechanisms have not yet been established to ensure the implementation of the Law on Foreign Employment.

The Action Plan for Chapter 24,⁸³ as part of the approximation process of Serbia with the EU, provides an obligation of Serbia to introduce adequate integration policies for users of various forms of international protection and states that local communities are important for effective integration. The Action Plan envisages several measures that need to be taken in order to establish an integration policy: the adoption of a sub-legal act regulating the issue of accommodation of users of various forms of international protection, as well as a special sub-legal act on the Integration Program. In line with that, in December 2016, the Decree on the Inclusion of Persons Refused to Refuge Status in Social, Cultural and Economic Life was adopted.⁸⁴ According to its provisions, the main components of the support program for the integration of refugees are: full and timely provision of information to refugees about their rights and obligations, employment opportunities, education and personal development, as well as information on existing programs and projects directed towards their inclusion in social, cultural and economic life; providing information on the way in which they can exercise their right to learn the Serbian language and get acquainted with the culture and the Constitution of the Republic of Serbia; providing information on types of assistance when involving children in the education system, as well as assistance when entering the labour market.

Regarding the exercise of the right to education the person that have recognized asylum status have the right to free primary and secondary education.⁸⁵ The right to education is regulated in Serbia by a whole set of laws, primarily the Law on the Foundations of the System of Education,⁸⁶ while certain levels of education are regulated by the Law on Primary Ed-

⁸³ Action Plan Chapter 24, R. Serbia found on: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_z_a_poglavlje_24_-_mart_2016_.pdf

⁸⁴ Found on: <http://www.kirs.gov.rs/docs/uredbe/Uredba%20o%20nacinu%20ukljucivanja%20u%20drustveni,%20kulturni%20i%20privredni%20zivot%20lica%20kojima%20je%20priznato%20pravo%20na%20utociste.pdf>

⁸⁵ Institutional mechanism for persons that have been granted asylum in Serbia, Lana Petrović, Sonja Tosković, 2016, BCHR.

⁸⁶ Law on the Foundations of the System of Education, found on: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/protection_of_minorities/the_law_on_education_system.pdf

education,⁸⁷ The Law on Secondary Education⁸⁸ and the Law on Higher Education.⁸⁹ The Law on Foundation of the System of Education envisages that foreign citizens and stateless persons enrol in primary and secondary schools, and exercise the right to education under the same conditions and in the manner prescribed for citizens of the of Serbia. When it comes to higher education, enrolment at Serbian universities, is not free and tuition must be paid. Also, the law envisages the recognition of diplomas, recognition of diplomas awarded in countries of origin, and nostrification of the diploma. However, recently the Ministry of Education, Science and Technological Development brought a Directive aimed at including all children of migrants and refugees into the educational system of Serbia, marking a step forward into the inclusion of refugee and migrant children into the education system of the country.

The right to social protection is guaranteed by the Social Protection Act of the Serbia. The law besides specifying that social security beneficiaries are citizens of Serbia, recognizes foreign citizens as possible beneficiaries. The regulations on social assistance for persons seeking or granted asylum are issued by the Minister in charge of social policy. The Rulebook on Social Assistance has been passed to persons seeking or receiving asylum.⁹⁰ According to the Rulebook, a person who has been granted asylum, provided that they are not accommodated in the asylum centre and that the person and members of his family do not have income or those incomes are below the censuses determined by this Regulation are entitled to financial aid. This document guarantees the right to social assistance only to persons who are in private accommodation, not in centres for asylum, which is contradictory in itself, because persons who can afford private accommodation are certainly not materially disadvantaged.

Regarding the right to employment however, by passing a new Law on the Employment of Foreigners in December 2014,⁹¹ the position of persons seeking international protection and granted protection was significantly

⁸⁷ The Law on Primary Education, "RS Official Gazette", No. 55/2013 from June 25, 2013, came into force on July 3, 2013.

⁸⁸ The Law on Secondary Education "RS Official Gazette", No. 55/2013 from June 25, 2013, it came into force on July 3, 2013.

⁸⁹ Law on Higher Education Serbia found on: <http://www.minoritycentre.org/sites/default/files/law-higher-education-serbia.pdf>.

⁹⁰ Rulebook on social assistance for persons seeking or granted asylum, "Official Gazette of the Republic of Serbia", No. 44/2008.

⁹¹ Law on Employment of Foreigners was published in the Republic of Serbia's Official Gazette, No. 128/14 and came into force on 4 December 2014.

improved. New law regulates the area of work of foreigners in a modern way, providing for the opportunity of obtaining a work permit for a much wider group of foreigners. For the first time, the Law explicitly mentions refugee as foreigners who have been granted the right to refuge under the Law on Asylum, the asylum seeker, the person granted temporary protection, the victim of trafficking in human beings, or the person who has been granted subsidiary protection, in accordance with the Law on Asylum. The National Employment Strategy of the R. Serbia for the period 2011-2020⁹² recognizes Roma as particularly vulnerable groups on the labour market, refugees from the territory of the former Yugoslav republics and internally displaced persons, persons with disabilities, rural population, uneducated persons and victims of human trafficking. However, when it comes to refugees, the National Strategy does not recognize persons who enjoy subsidiary protection under the Asylum Law.⁹³ The Decree on Integration foresees that a person who is granted the right to shelter provides assistance when entering the labour market, that is, obtaining the necessary documents, initiating the procedure for the recognition of foreign school documents, then involving in additional education and training in accordance with the needs of the labour market, and assistance in inclusion in measures of active employment policy.

With respect to housing the Government of the Republic of Serbia has adopted a Directive on Criteria for Establishing Priority Accommodation of Persons Recognized the Right to Refuge or Granted Subsidiary Protection and the Conditions for the Use of Temporary Housing in July 2015.⁹⁴ The Decree regulates in detail the allocation of accommodation to persons granted asylum, including the eligibility requirements and the accommodation priorities and conditions.

The legislation in both countries is further developed by Strategies that relate to the position of migrants and refugees such as in Serbia the National Strategy for Gender Equality for 2016 to 2020, recognizing that refugee women are at increased risk of discrimination, the National Action Plan for the Implementation of the RSB UN - Women, Peace and

⁹² National Employment Strategy of the R. Serbia (Official Gazette of RS, No. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 и 16/11),

⁹³ Institutional mechanism for persons that have been granted asylum in Serbia, Lana Petrović, Sonja Tosković, 2016, BCHR.

⁹⁴ Decree on Criteria for Establishing Priority Accommodation of Persons Recognized the Right to Refuge or Granted Subsidiary Protection and the Conditions for the Use of Temporary Housing *Official Gazette of the RS*, 63/15.

Security (2017-2020) dealing with the promotion of women in various aspects and noting that women refugees and migrant are one of the categories towards which the activities of the plan should be directed⁹⁵ and the Strategy for the Prevention and Suppression of Trafficking in Persons, Especially Women and Children and the Protection of Victims for the period of 2017-2022,⁹⁶ defining that refugees and migrants are at high risk of trafficking in human beings aiming to improve the prevention system, assistance and protection of victims and combating trafficking in human beings, especially women and children. In FYR Macedonia the National Strategy for 2017-2021 on Prevention and Fight against Trafficking in Human beings added special attention to the issue of trafficking in children and *inter alia* identification of potential victims of THB among irregular migrants.⁹⁷

Both countries have enacted Standard Operating Procedures that are important in treatment and protection of the refugees and vulnerable groups among them, as stated by members of international organizations that participated in the interviews, at the beginning of the migrant crisis there were no unified procedures nor gender sensitive practices among the border professionals or coordinated action among the state institutions and the international and national organizations in the field. Hence, FYR Macedonia enacted the Standard Operational Procedures for dealing with unaccompanied minors, extremely vulnerable individuals, and victims of trafficking and SGBV that serve as a tool that offers guidance on how to respond in an organized and effective way to the protection of certain vulnerable categories of persons. Serbia adopted the Standard Operating Procedures for the Protection of Children of Migrants that clearly define roles, responsibilities, decision-making procedures and give common ground to all actors to identify and prioritize responses as well as to provide support. Although these SOPs are primarily first response tools for identifying and acting upon cases identified in the field, their importance could be seen also in the context of local integration.

FYR Macedonia and Serbia have mostly adequate legislation in line with international standards, and have managed to enact legislation that an-

⁹⁵ *Law on General Administrative Procedure (Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 18/2016).*

⁹⁶ Strategy for the Prevention and Suppression of Trafficking in Human Beings, in particular Women and Children, and for the Protection of Victims 2017-2022, along with the supplementary Action Plan for 2017-2018 ("Official Journal of RS", No. 77/2017).

⁹⁷ Found on: <http://vlada.mk/sites/default/files/Plan3-6-9ENG.pdf>

swers the immediate needs of migrants and refugees. However, despite these instruments, FYR Macedonia and Serbia do not have special integration policies that apply to women, children and other vulnerable categories. Their integration takes place according to the already legally foreseen solutions. Particularly vulnerable categories, i.e. categories of persons exposed to social risk⁹⁸ according to the national legal framework, i.e. *de jure*, are children without parental care, victims of trafficking, elderly without family care and others. However, *de facto* vulnerable persons are single mothers, pregnant women and nursing mothers, girls who have been married as minors, women who have already been victims/survived sexual and gender-based violence none of which are specifically included in to the legal framework, despite of several National Strategies, Action Plans and SOPs.

⁹⁸ Article 11, Law on Social Protection.

PROTECTION OF MIGRANTS AND AVAILABLE SERVICES – PRECONDITIONS FOR INTEGRATION

OBTAINING LEGAL STATUS OF THE REFUGEES AND MIGRANTS IN FYR MACEDONIA AND SERBIA

FYR Macedonia and Serbia have national legislation that regulates the legal stay of refugees on their territory and the protection received thereof. In order to obtain a legal status in FYR Macedonia and in Serbia refugees can first express the intention to seek asylum. Having expressed the intention to seek asylum in both countries is not considered an asylum application; therefore, expressing the intention to seek asylum does not constitute the initiation of the asylum procedure. The asylum procedure must be initiated in order for a person to receive asylum and therefore, regulated legal stay at the countries. Under the FYR Macedonian and Serbian law persons that do not wish to stay fall under specific regulations under the Law on Foreigners and could be granted a status of temporary humanitarian protection.

In Serbia the Law on Asylum was passed in 2007.⁹⁹ However, until September 2015, a legal framework that would differentiate persons likely in need of international protection who were not willing to stay in Serbia from those who were did not exist. Law on Foreigners enacted in 2008, also regulates the rights and obligations of foreigners.¹⁰⁰ In September, the Government issued a Decree instituting a ‘certificate for migrants coming from countries where their lives are in danger’, a document to be issued to persons likely in need of international protection who are not interested in staying in Serbia.¹⁰¹ The certificate for migrants coming from countries where their lives are in danger gives the right to its holders to stay legally

⁹⁹ Asylum Law (Official Gazette Serbia, No. 109/2007).

¹⁰⁰ Official Gazette of the RS”, No.97/08.

¹⁰¹ AIDA, Asylum information, Country Report Serbia, 2016.

in Serbia, be accommodated at an asylum centre and have access to medical services. However, it is only valid for 72 hours, during which time the holder is expected to leave Serbia. According to interviews the practice of re-issuing of such certificate to persons who do not wish to stay in Serbia, but will not be admitted into Croatia under the existing arrangement for the movement of refugees and migrants along the Western Balkan route is questionable and strange.

FYR Macedonia adopted the Law on Asylum and Temporary Protection in August 2003.¹⁰² The law was amended in 2015 to allow asylum-seekers to register an intention to apply for asylum at the border entry points. The entry, movement, stay, departure and rights and obligations of foreigners in FYR Macedonia are regulated by the Law on Foreigners.¹⁰³

The application and successful granting of asylum to the refugees is a pre-condition of the start of integration in both countries for the asylum seekers.

The Serbian Law on Asylum does not include gender, gender identity and gender-based violence as recognized reasons for leaving their countries thus becoming refugees. However, the FYR Macedonian Law on Asylum mentions gender as a reason for persecution, and gender-based violence should be considered as a circumstance for approving applications for asylum.¹⁰⁴ Since gender equality implies acceptance and equal evaluation of differences between women and men and their diverse roles in society, this should ensure that the asylum process specifically takes into account the existing differences between men and women in relation to belonging to a particular social group, political opinion, religion, nationality, race or sexual orientation so there is a complete and fair examination of the asylum application.¹⁰⁵ The same counts for the rules regarding subsidiary protection, however the FYR Macedonian and the Serbian Asylum Law provides that it will be granted to a foreigner who, if returned to the country of origin, would be subjected to torture, inhuman or degrading treatment or his life, security or freedom would be endangered by the general bullying caused by external aggression or internal armed con-

¹⁰² Official Gazette of the Republic of Macedonia, No.49/2003.

¹⁰³ Law on Foreigners ("Official Gazette of the Republic of Macedonia", No. 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012, 13/2013, 147/2013, 148/2015 and 217/2015).

¹⁰⁴ Law on Asylum and Temporary Protection Official Gazette of R. Macedonia, No. 27, 12.04.2013.

¹⁰⁵ *Gender Issues in Asylum Claims*, UK Visas and Immigration, October 2010.

flicts or massive violations of human rights without specifically targeting gender. Hence, in this reality it is important to understand that one of the reasons for the vulnerability of women refugees and asylum seekers is related to the difficulties they often encounter in proving their claim for asylum since they generally can exhibit less evidence for their application in comparison to men.¹⁰⁶ Furthermore, women victims of sexual torture or gender persecution may be reluctant to report their stories even if these stories might constitute the legal basis for asylum application.¹⁰⁷

In FYR Macedonia and Serbia, base-line data on the refugee and migrants including sex and age disaggregated data is collected primarily through the asylum registration system under the respective Ministry of Interior. However, the data is incomplete as not all data has been collected, there is no official gender statistics and analysis thereof in both countries regarding international protection and subsidiary protection status which hampers deeper analysis of the situation regarding whether gender and gender specific risks were taken into consideration in the process of approval of the applications.

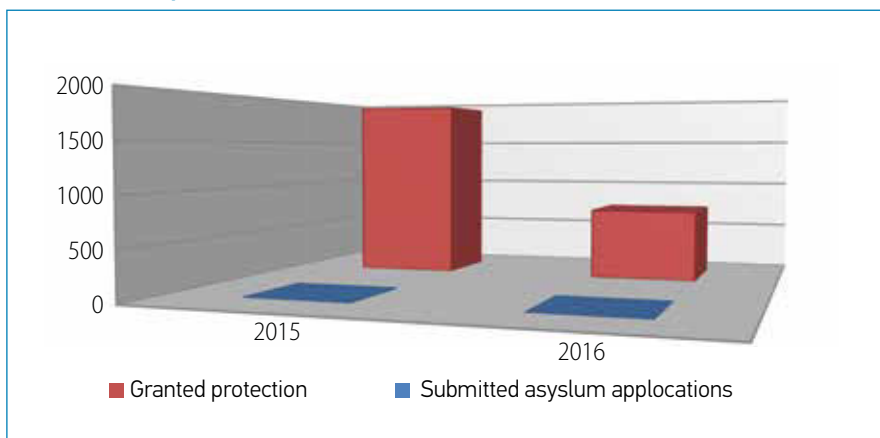
The information gathered during interviews with relevant national stakeholders and CSOs working in the field, as well as with asylum seekers in both countries show that in practice, gender, discrimination and GBV do not play a role in the awarding of asylum to persons who applied, nor has it been a reason for speeding up the procedures.

Adding to this argument are the low numbers of granted asylums to women as opposed to men in both countries. Also, due to the unknown outcome from the asylum application and the extreme duration of the waiting period, vulnerable persons face constant fears for their lives, anxiety, paranoia, depression or other forms of mental distress. This practice is not in line with international human rights standards and constitutes torture or inhuman treatment by itself.

¹⁰⁶ DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIESPOLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRSWOMEN'S RIGHTS & GENDER EQUALITY Female refugees and asylum seekers: the issue of integration, EU, 2016.

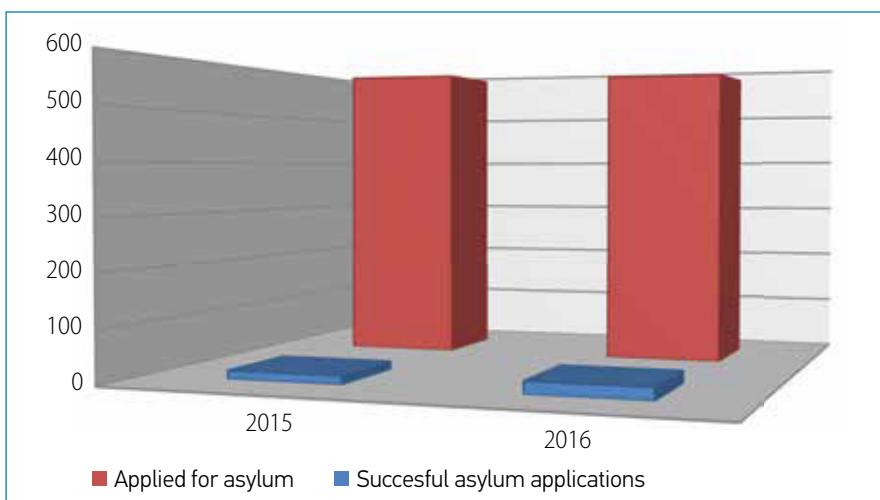
¹⁰⁷ DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIESPOLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRSWOMEN'S RIGHTS & GENDER EQUALITY Female refugees and asylum seekers: the issue of integration, EU, 2016.

Table 3. FYR Macedonia - differences between applied and received international protection status.



	2015	2016
Granted protection	4	1
Submitted asylum applications	1896	741

Table 4. Serbia - differences between applied and received international protection status.



	2015	2016
Succesful asylum applications	16	23
Applied for asylum	583	574

According to data obtained from the Ministry of Interior of the FYR Macedonia,¹⁰⁸ from 2015, only 5 persons were granted international protection (refugee status) and 11 received subsidiary protection.

In Serbia the situation is even more alarming since in 2015, only 16 international protection statuses were granted and only 23 in 2016, while in the first half of 2017, only 2 asylums were granted. Subsidiary protection was granted to 50 people since 2015.

In Serbia asylum applications are rejected for various reasons, such as: incomplete documentation, lack of evidence of identity, or the concept of a “safe third country”. Based on this concept, asylum applications are rejected because it is assumed that the asylum seeker could find shelter in the countries from which he entered Serbia.

This interpretation is problematic because the list of safe third countries dates back to 2009, and has not been changed since. It should be kept in mind that in the refugee crisis, this concept is especially questionable, since all refugees/migrants transited and came from safe countries, that is, it is not a relevant basis, since according to it all requests could be rejected.

On the other hand, each requirement should be considered individually and different aspects need to be taken into account: gender, age, ethnicity, vulnerability, cultural context, etc. The extent to which one is entitled to refuge, which is the prerequisite for integration, is difficult to realize in some cases, which is illustrated by the following example:

Case study 1 - Serbia

Hasan (35) from Iraq has been fighting for asylum in Serbia for more than 3 years. He left the country of origin in 2012 because of the war, persecution, and violence he suffered. He came to Serbia from Montenegro at the end of 2014 and spent five months at one of the asylum centres, waiting for a hearing by the Asylum Office. Considering that his request was not taken into consideration due to the untimely conduct of the competent authority, he decided to go to Hungary. When he came to Hungary, he was deprived of his liberty and as he testified, he underwent torture. According to the Readmission Agreement with the European Union, he was returned to Serbia and taken over by police officers. Hasan tried to express his intention to seek asylum, but he was not allowed

¹⁰⁸ Information obtained from MOI, received on September 07, 2017, on the basis of request for access to information from public character

to do so because of the explanation by the police officers that the foreigners who once leave Serbia have no right to seek asylum again. The user was taken before the Misdemeanour Court and fined for illegally crossing the state border with Hungary. During the trial, he did not have a legal representative, nor an interpreter who could help him express his intention to seek asylum. He was fined, but he decided to stay in Serbia. When he wanted to express his intention to seek asylum in Serbia for the second time, the officials of the Foreigners' Administration refused to issue a certificate because he had already been registered and the proceedings were suspended. However, the Law on Asylum in Serbia does not prohibit the same person from reclaiming asylum in the event that the procedure has been stopped before. Members of the Foreigners' Administration subsequently deprived him of liberty and initiated a misdemeanour procedure based on failure to act on the judgment of the Misdemeanour Court and the decision on the cancellation of residence by the police administration that was never delivered to the user. Hasan unambiguously expressed his intention to seek asylum before the Misdemeanour Court and a decision was passed rejecting the request for the initiation of the misdemeanour procedure and the Ministry of Interior was instructed to act in accordance with the provisions of the Law on Asylum. However, regardless of this decision, the user was not acquitted, nor was he allowed to reopen the asylum procedure, he was deprived of liberty at the Alien Reception Centre. Lawyers representing Hasan filed an appeal that was not accepted and ultimately addressed the European Court of Human Rights, seeking to impose interim measures in accordance with Rule 39 of the Rules of Court in order to prevent deportation, which this court has done. After that, the user was released and issued a certificate that he had expressed his intention to seek asylum in June 2015. In October 2015, Hasan was identified as a victim of human trafficking in Serbia. He was then referred to the Atina programs. In line with the newly created situation, the position of the user became more vulnerable and more complex, and as such required international and comprehensive protection. However, after hearing and taking into consideration the request, the Asylum Office in June 2016 rejected his asylum request because he came to Serbia from Montenegro, a country on the list of safe third countries. The Asylum Office has ruled that there was a basis for rejecting the asylum application, since the conditions of Article 33 of the Law on Asylum have been met, which provide that the application of the person submitting it shall be rejected if he/she has previously applied for asylum in another country, party to the Geneva Convention (in this case Montenegro). The appeal against this decision was filed, however it was rejected in August 2016. The next instance was a lawsuit filed with the Administrative Court, in September 2016, and no final decision has been made by December 2017.

Rejection of asylum requests and unregulated status in Serbia have led to secondary victimization of users, complex psychological conditions (hal-

lucinations, anxiety, panic attacks), preventing complete integration, as well as the realization of all rights that the asylum seeker has.

The duration of the procedure for granting international protection, in both countries was rated as very slow by the interviewed refugees that are in asylum procedure. On average the time spend in reception centres for refugees waiting for resolution of their asylum application was 9 months in both countries.¹⁰⁹ During that time the refugees are entitled to certain protection and services that are meant to be a preparation for their possible future integration. However, this situation creates a feeling of being 'stuck' and instigates frustration among the refugees in both countries as expressed by a participants in the interviews:

'I applied for asylum a year ago and I am still waiting for a decision. I am from Syria and I cannot continue my journey. I would like to stay in Serbia and start a normal life but here I have no legal rights since my legal status is still unresolved. It is difficult to wait so long and the only solution I see at the moment is to illegally cross borders, something I don't want to do...' (Syrian male 23)

It could be said that the FYR Macedonian and the Serbian asylum systems being lackadaisical, have not added to protection of refugees and especially to vulnerable groups such as women and children and have served as deterrent for their stay in the countries, adding to this argument is the little number of granted asylum and or subsidiary protection to women as opposed to men which is contrary to EU experience and standards.

In conclusion it could be said that in both countries the number of positively resolved asylum decisions is disproportionately small in relation to the number of requests submitted. Gender specifics or other vulnerabilities play no role in granting international protection of refugees. The procedure is long and complex an in cases sending applicants to legal labyrinths. In this connection, it is necessary to analyse the justification of the reasons that lead to this disproportion and to find the appropriate solutions. It is also necessary to further sensitize officials in charge of processing asylum applications, and make gender statistics publicly available.

¹⁰⁹ REACH, European Migration Crisis Rapid Assessment: Asylum in Serbia, 2016.

ACCOMODATION AND SHELTER

“People are arriving here exhausted, hungry and thirsty and often in need of urgent medical attention.” Riccardo Sansone ¹¹⁰

As observed in the previous title the number of refugees granted asylum that could start the integration process both in FYR Macedonia and Serbia is very small. The rest of the migrants and refugees who are in the process of waiting for resolution of the asylum application are placed in reception centres and those who have not applied but have expressed intent to apply are placed in transit centres. According to the Asylum Laws of both countries, the refugees are entitled to humanitarian protection and assistance. This assistance consists of a number of services and activities offered in the transit and reception centres. One should keep in mind that more than a half from the people residing in the reception and transit centres in FYR Macedonia and Serbia are women and children.

In FYR Macedonia the migrants and refugees that have not been granted international protection are placed in transit or reception centres. Conditions in centres are reasonably well as pointed out by interviewed persons that were accommodated there, with relative freedom of movement and good infrastructure, however, they do not offer a long term solution. The accommodation of those who have been granted protection *i.e.* received asylum has not been put to test in practice yet, due to the very low numbers of persons with regulated legal status, namely two at the moment of research. In accordance with the provisions of the Law on Asylum and Temporary Protection¹¹¹ the responsibility for the accommodation of persons with recognized asylum in the FYR Macedonia is located both within the units of local self-government and the Government of the FYR Macedonia. Accordingly, the right to lodging and accommodation in the reception centre or another place of accommodation determined by the Ministry of Labour and Social Policy is guaranteed if the applicant expresses the need for this. Regarding the placement of persons with recognized refugee status, the law stipulates that in accordance with the principle of local participation,¹¹² the refugee is provided with accommodation

¹¹⁰ Oxfam's Humanitarian Coordinator in Serbia.

¹¹¹ Article 11 of the Law on Asylum and Temporary Protection of the Republic of Macedonia.

¹¹² The principle of local participation means the obligation of the local self-government units to accept responsibility for the accommodation of recognized refugees and persons under subsidiary protection in accordance with the economic development and

by provision of an adequate apartment for use or financial assistance for accommodation facilities in order to provide funds for his/her existence, but no longer than two years from the date of delivery of the refugee status settlement decision. The body responsible for prescribing the criteria and the manner of using the apartment, *i.e.* the accommodation facilities is the Ministry of Labour and Social Policy. If the recognized refugee rejects the given premises for accommodation in the municipality, they lose the right to accommodation and can settle in another municipality of their own choice and at their expense. The Ministry of Labour and Social Policy supports temporary and long-term housing solutions for persons with recognized asylum right who formally applied for registration for local integration in FYR Macedonia. In the absence of Law on Social Housing, a policy document for long-term and durable housing solutions adopted by the Ministry of Labour and Social Policy offers three possible implementation solutions - construction of residential units (on state-owned land); renovation of existing facilities (state-owned); and renovation of houses owned by refugees. As timely solutions, through the centres for social work, in accordance with the Program for integration of persons who have been granted the right to asylum in FYR Macedonia,¹¹³ the Ministry of Labour and Social Policy provides monthly financial assistance to cover rental and communal expenses for refugees living in private accommodation. As a long-term solution, the Integration Centre, as part of the family integration plan, assesses the capacity of refugees to participate in the housing renovation programs in their ownership and assesses whether they meet the general conditions for access to social housing. FYR Macedonia has already constructed housing units for migrants and refugees in 2013, and has started implementing this in practice, so it is assumed that in the future these good practices will be only build upon.¹¹⁴ In reality the two persons that were granted asylum

the number of residents in the units of the local self-government, which is decided by the Government of the FYR Macedonia (hereinafter Government), Article 11, Law on Asylum and Temporary Protection.

¹¹³ Program for Integration of Persons who have been granted the Right to Asylum in the FYR Macedonia for 2012, Official Gazette, No. 24/2012.

¹¹⁴ Additionally, the MLSP, on its land in Vizbegovo, and in cooperation with the UNHCR, built the first building with 20 apartments intended exclusively for the accommodation of refugee families who decided to stay in FYR Macedonia. These 20 families, seven families with a single mother and 13 families with more children, beneficiaries of social protection, moved into their new apartments in 2013. Families were selected through an open and public call where the criterion vulnerability was a dominant advantage in the selection process. This information was provided from the Ministry of Labour and Social Policy on 06 July 2017.

from the migration wave and who stayed in FYR Macedonia use privately funded accommodation. Unaccompanied minors during the mass influx were referred to the City Centre for Social Affairs of the City of Skopje, where a special guardian was appointed. Almost always, a procedure for recognition of the right to asylum was initiated for the unaccompanied minors, i.e. their guardians submitted a request for recognition of the right to asylum on their behalf. Unaccompanied minors were placed in a safe house for vulnerable categories of asylum seekers, which has a limited accommodation capacity and is not specialized for unaccompanied minors, and also shelters vulnerable families, single mothers and victims of human trafficking, which is contrary to international standards.¹¹⁵ Two children have received legal status in the country after the migration wave of 2015/2016:

"After the war started in Syria, I suffered a lot. My house was bombed and my father was hurt. Many of their friends died into the attacks. I came with my sister to Macedonia and in March 2016 the route was closed. After we stayed a while, we decided that it is best to seek asylum in Macedonia.

A legal guardian was appointed to me since my parents are not with me. At first we were accommodated at the Transit Centre Tabanovce and then in the Centre for Asylum Seekers in Vizbegovo. They offered me to go to a Safe House, but I wanted to be with my sister. Now we live in a private apartment with private sponsorship. I go to a private school and finally have the opportunity to finish my education..." – E.E

However, their accommodation is also sponsored by private persons, and their education is also privately sponsored in private school in English language in FYR Macedonia.

In Serbia there is currently sufficient capacity for accommodating refugees and migrants, but the adequacy of the accommodation conditions is questionable. When visiting centres and in interviews with refugees, migrants and professionals, it was found that current housing conditions do not meet all basic living needs, such as security, privacy, respect, etc. All

¹¹⁵ More on this issue in the Program report on the impact of the closure of borders on refugees and migrants in Serbia and FYR Macedonia, with a special focus on women and children, September 2016 "Closed Boundaries", OHFAM, Macedonian Young Lawyers Association and Belgrade Centre for Human Rights, available at: http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/Closed_Borders_MAK_low.pdf, (accessed on 29 July 2017).

this clearly shows that living conditions in the centres are not fully adequate and that new, alternative, de-institutionalized solutions are needed which would reduce the feeling of isolation, insecurity, and provide equal position in society for refugees and migrants. Furthermore, it should be emphasized that refugee accommodation is not exclusively based on centres, but that there are other solutions that involve the use of the resources of other actors in the support system such as:

- Maternity Home, within the Centre for the Protection of Infants, Children and Youth that provides accommodation for single mothers with a child up to one year, and pregnant women;
- Financial support of the Commissariat for Refugees and Migration, as well as UNHCR for those who received asylum, and which allows independent housing, outside the centres;
- Safe houses for victims of gender-based violence that are included in the protection system: in Zrenjanin, a safe house run by CSO Atina, etc.

Housing and accommodation of people that have started the integration process is non-existent in Serbia, even though the law prescribes that housing will be provided to asylum seekers and those who have received asylum. Thus the law says that a sum of monetary allowance will be provided so the subjects could finance their own accommodation. For example, at the moment there are two persons who are still living in the asylum centre in Serbia even though they have regulated legal status. The rest of people with legal status finance themselves regarding accommodation, and are residing in privately owned flats.

Regarding the accommodation of refugee children, the following capacities in the social protection system are currently used: the Institute for the upbringing of children and youth “Vasa Stajić” in Belgrade, the Centre for Family Accommodation and Adoption in Niš, the Home for Children with Disabilities “Kolevka” in Subotica, etc. However, according to the opinion of the professionals who participated in the research, the existing institutional solutions of the social protection system are neither sufficient nor adequate. They stated that these types of accommodation often contribute to the secondary traumatization of refugee children, since they are staying in the same place with children who have survived domestic violence, trafficking in human beings, or have behavioural disorders. An additional aggravating circumstance is the fact that in these institutions there is no translation/cultural mediation service that would allow the integration of children in the same area. However, it cannot be overlooked

that some progress has been made with regard to the placement of children recently. Namely, the organization Save the Children has trained 50 foster families to accommodate refugee children. In this context, the Municipality of Šid is an example of good practice, since with only 3 trained families by mid-August 2017, managed to provide foster care for 19 unaccompanied children and children at risk of surviving violence in family.

Case study 2 - Serbia

A.A. Samir, originally from Iran, a 16-year-old boy was found in Serbia at the moment when the borders were closed. His family was in Germany at the time, and he was left in Serbia since his journey from Iran started later than that of his parents. He travelled entirely alone, because he did not trust anyone and in Serbia he was put in a foster family. CSO Atina was referred to this case. Immediately after, the mobile team visited the foster family to provide comprehensive support that would enable the boy's social inclusion in the new environment.

Family life gave the boy peace and security that he has not experienced for a long time. Separated from the family for nearly a year, he forgot the warmth of a home, but the new family reminded him of that. "When I feel the smell of cakes or pies in the morning, I remember my mother, her warm hands and gentle words... I would give everything to see her ... in this family I feel that I have someone to care about me and to love me... I have you. I am happy. Other children on the road do not have what I have." The boy participates daily in various activities in order to get closer to the new environment and forget about the difficulties he has undergone - classes are held in English, excursions are organized, psychological support provided. He explains how much this support was important to him: "If not for you, I never would have stayed here... I got a new family, friends, support and that motivated me to stay. I was not alone after a long time."

Samir's stay in the foster family with the support of the CSO Atina enabled him to recover from the road trauma, prevented the risk of irregular travel, merged the family in a lawful and fast manner, and provided the opportunity for development which in other circumstances would not be possible. Only with the continued and comprehensive support of refugee children will they be motivated to stay and not be exposed to risks, which is Samir's case.

However, despite of this good practice identified, it was found that most of the times children cannot be included in the existing social protection system solutions (foster care, the Institute, etc.), thus they are accommodated in refugee and migrant centres, that are not adequate for their growth and development (with unknown adult people, without continu-

ous and comprehensive supervision, exposed to violence and other social problems).

In order to be able to speak about the successful inclusion of refugees/migrants in both countries it is necessary to ensure that primary needs are met, and this includes alternative accommodation outside the centres, especially in the case of children, in the receiving community with services that are available outside the reception, asylum and transit centres. Particular attention should be directed to children, in their best interest and to find solutions that would enable them to grow and develop.

MEDICAL SERVICES AND SOCIAL ASSISTANCE

In both FYR Macedonia and Serbia, the health response in transit and reception centres included 24/7 presence of Ministry of Health, medical staff and Red Cross staff, who work closely with translators to provide basic medical and follow up health care treatment. Ambulances are available on site to transport people to nearby hospitals.

In FYR Macedonia medical services include first aid and primary care provided by the Red Cross and later, in 2017 by IOM as well; as an emergency clinic available to provide transportation 24/7 to local hospitals. The strengthening of the health system was accomplished by providing medical equipment for the hospitals in Gevgelija and Kumanovo. Medical and first aid teams were present in the field, including two mobile sexual and reproductive health clinics donated by UNFPA to the Ministry of Health which operated on a weekly basis. The Ministry of Health assumed full responsibility for their management.¹¹⁶ The medical assistance provided in the transit centres was evaluated as satisfactory by all respondents during the conducted interviews. Moreover, the migrants/refugees stated that it is mainly due to this service that they decided to stay for a longer period in these centres:

¹¹⁶ More information on this issue is available in the survey: "Health aspects of the migrant and refugee crisis in the Republic of Macedonia", Silvana Oncheva and Margarita Spasenovska, Studiorum, available at: http://studiorum.org.mk/evrodijalog/20/pdf/MKD/05-MAK_Oncheva_Spasenovska.pdf, (accessed on 27 July 2017).

"I feel good in the centre. I have problems with my vision and blood pressure, so I often use medical assistance. It is good!"- N.N-Transit Centre Vinojug FYR Macedonia

Regarding health protection of women in reception and transit centres in FYR Macedonia the existence of mobile gynecological clinics that have female medical staff on board in order to provide comfortable environment for women in need were rated as very useful by the female respondents. In 2016, 520 refugee women received medical services within the framework of the mobile gynecological clinics in the transit centres Tabanovce and Vinojug.¹¹⁷ Pregnant women were taken to nearby hospitals to deliver their babies.¹¹⁸

In the Reception Centre Vizbegovo the medical services are secured by the centre itself, through subcontracting medical personnel, free of charge. However, according to the respondents the doctor is available only once per week, which was regarded as a problem. This is seen as a shortcoming particularly by women with small children because not having medical personnel at hand creates insecurity and increases levels of anxiety in this group of vulnerable persons.

"I don't see the doctor very often, I have managed to talk with the doctor once, which was very short and superficial... and I am planning to visit a dentist soon."- A.A reception centre FYR Macedonia

Regarding secondary and/or tertiary medical protection the respondents feel that it is not easily accessible to them and that it takes long time to be referred to hospitals.

In Serbia primary health care is provided on a satisfactory level according to state officials, but according to the interviewed migrants and refugees if problems go beyond the basic level of health care, there are difficulties in accessing health services for refugees and migrants. Surgeries are not available in Serbia, *i.e.* only the most urgent cases could be treated at a higher level of health care. The respondents were not satisfied with the

¹¹⁷ More than 100 health workers, outreach service providers from civil society organizations and state institutions were trained for a minimum package for sexual and reproductive health and sexual violence in times of crisis.

¹¹⁸ <http://www.alsat-m.tv/mk/216032/>

level of health protection available in the transit and reception centres and felt that their ailments were not taken seriously thus causing a dose of frustration:

"I went to the doctor four times. I have arthritis and he treated me with paracetamol only. I could not move. The pain is unbearable. UNHCR finally helped me get the right treatment" (Female from Afghanistan, 34 years).

Regarding specific health protection of women, although UNFPA provides mobile and gynecological clinics for refugee and migrant women in Šid and Vranje, data shows that this is still insufficient practice and that gynecological services need to be made available for more refugee women. Pregnancy planning and contraceptive methods are not available in most transit and reception centres. At the moment, there are 189 pregnancies in the centre, while in the last period there were 19 births. Because of the general shortage of gynaecologists in local self-governments, it is impossible to employ a gynaecologist, nevertheless a female one. Bearing in mind the discomfort of women to be in the presence of men, let alone gynaecologists, it seems that this practice is not completely effective and deters women from using these services. Health officials reported that many women did not want to be treated by male doctors or in clinics where other male patients were present, so they've been seeking to recruit more female doctors and female translators to support the response, and where possible have a female-only examination rooms.

In FYR Macedonia psychosocial aid is offered continuously in the transit centres, as well as in the reception centre as pointed out by one woman in the Transit Centre Vinogug:

"I was provided with social, psychological and medical assistance and I feel safe and secure at TC Vinogug..."

Services available to identified and relocated persons with specific needs (second line services); counselling; reference to cases of violence or psychosocial first aid, safe sleeping areas and distribution of specific packages for women and children were carried out mainly through the civil organization La Strada in FYR Macedonia and lack systemic response. Persons with disabilities in mobility or other specific needs were directed

and accompanied to the Serbian border until the closure of the route in cooperation with the Danish Refugee Council, IOM, and during the peak of the crisis by Doctors without Borders. Refugees and migrants in centres have opportunity to use designated safe spaces in order to participate in art therapies. The women interviewed were especially content with the availability of these services, because as they stated, *"safe spaces away from men and children are an opportunity for relaxation and privacy."*

In Serbia in terms of mental health a limited psychosocial support services are provided to women through child friendly spaces and mother/baby centres. The PIN survey shows that 89% of people currently residing in Serbia are psychologically very vulnerable, while 2/3 of the refugees developed some symptomatology in response to extremely difficult experiences. It is estimated that about 80% of them have a need for psychological intervention. Every other person feels sad, empty, has trouble sleeping. On average, every other person has 13 traumatic experiences.¹¹⁹

Employees in asylum centres state that a large number of people have no work habits, they are getting late and do not take into account hygiene conditions. One of the explanations of such a situation is that they are suffering from PTSD or from depression. In an interview with women refugees who have survived multiple violence, it was pointed out that the help of psychotherapists was of the utmost importance to overcome or alleviate their traumatic experiences. However, state sponsored and organized psychological support programs for refugees and migrants, are sporadic, with no clear criteria and different from one service provider to another. There is no needs assessment at the system level. CSO representatives stated that organizations dealing with psychosocial services often have no access to centres.

Furthermore, in Serbia persons with special medical needs may generally be placed in hospitals or other facilities. However, it was observed that the identification of other groups of extremely vulnerable individuals such as unaccompanied minors, victims of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment, sexual and gender-based violence or human trafficking is quite rudimentary and, even when such cases have been identified, the authorities do not adopt a special approach to the needs of these persons with respect to medical assistance.

¹¹⁹ People in need survey 2015, found on: <https://www.clovekvtisni.cz/en/what-we-do/humanitarian-aid-and-development/emergency-preparedness-response/people-in-need-in-macedonia-and-serbia-supports-organisations-offering-refugees-material-psychosocial-and-legal-assistance-2448gp>

Social assistance in Serbia is received by persons with recognized legal status, which is determined by the Rulebook on social assistance for persons seeking or granted asylum.¹²⁰ Assistance is provided in the form of monthly cash assistance and is exercised by persons seeking or granted asylum if they have not previously been accommodated in the asylum centre and if such person and its family members have no income, or have an income below the census. The competent Centre for Social Work (centre in the municipality where the person resides) decides on the request for monthly financial assistance, and at request of the person should also attach an ID card and evidence that may have an impact on the exercise of rights. This has been implemented in several municipalities such as Vranje and Vračar with some success. However, it is unclear how many of the persons that have received protection are using this right and for how long. Generally, the access to information on social assistance among refugee and migration population, especially for women is lacking. In FYR Macedonia, interviewed persons with recognized legal status were not users of social assistance. It was unclear how many refugees have used this assistance prior the conduct of this research, however it has been identified that access to information regarding social protection services is inadequate as well as in Serbia.

FOOD, NON-FOOD ITEMS AND CONDITIONS IN CENTRES

Food (hot meals, baby food, and hot drinks) and non-food items in 2015/2016, such as blankets, sleeping bags, winter clothes, dish sets, shoes, underwear, plastic cutlery was provided by various humanitarian organizations both in Serbia and FYR Macedonia. In FYR Macedonia non-food items were distributed regularly.

In Serbia some agencies such as the Serbian Red Cross have prioritized non-food items and food distribution for vulnerable groups according to vulnerability criteria which are posted outside distribution sites in order to inform communities about who qualifies so as to reduce the risk of tension or insecurity between groups.¹²¹

¹²⁰ Rulebook on social assistance for persons seeking or granted asylum, "Official Gazette of the Republic of Serbia", 44/2008.

¹²¹ UN Women Report gender assessment of the refugee and migration crisis in Serbia and FYR Macedonia, 2016.

In FYR Macedonia, despite the fact that food comes regularly, most respondents complained about its nutrition value. The food for the asylum seekers accommodated in Reception Centre Vizbegovo is provided by the centre on a daily basis, but once per day leaving residents there practically undernourished. In addition, all the respondents complained about the frequency and quality of the provided food even though the Jesuit Refugee Service (JRS) is supplementing the adequate food on a daily basis.

"If I would ask for something to be improved, that would be the food. It is not enough and to be honest, not very good. JRS is giving us something in addition, but you know... It is not always enough. We have to manage on our own..." - I.I

Clothing and non-food items are available at the Reception Centre Vizbegovo on irregular basis also, and usually through connection with humanitarian CSOs. However, residents of this centre do not have regular access to sufficient and adequate personal hygiene products, as stated by some of the respondents. Personal hygiene is a challenge in the centre. This is especially challenging for women, and women with children. This has been ameliorated by efforts on part of CSOs but institutional and systemic response is lacking.

Additionally, it must be pointed out that the majority of the services and protection activities provided at the Reception Centre Vizbegovo are project based and performed by the non-governmental organizations, through funding secured from international organizations, thus they are not systemic, systematic, or sustainable. In order to secure quality and regularity of services, there is immediate necessity to develop Standard Operating Procedures on reception conditions (mostly targeting material reception conditions), at operational level, which can be used by reception authorities to support the planning/running of reception facilities or to support staff training.¹²²

In Serbia during the time of the research, the conditions were somewhat different from those in FYR Macedonia, regarding the number of people hosted in centres in the country. Namely, Serbia hosted way larger num-

¹²² An overview of reception standards are available in the EASO SOP on Reception Conditions, available at > <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance-%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf> (accessed 05 September 2017)

bers of migrants and refugees at the time which evidently put strain of the reception and transit centres regarding residing conditions. According to information gathered through interviews and observation, the conditions in the asylum centres in Serbia vary from one to the other, with those in the centres in Banja Koviljača and Bogovađa being the most acceptable. However, at the moment all asylum centres are overcrowded, with lack of privacy and poor hygienic conditions.

The Reception Centre Adaševci is run by the Commissariat for Refugees and Migrants, which ensures three daily meals and 24 hour/day access to healthcare for its residents. Children make up about half of the centre's residents; many of them are unaccompanied minors. The Reception Centre Krnjača currently has a capacity for accommodation of 350 persons. Although single women and families are housed separately in somewhat better conditions, altogether the state of the premises is very poor, with no proper recreational facilities, kitchen, adequate toilets and bathrooms. The facilities in Krnjača were graded as inadequate for long-term stay.

EDUCATION LANGUAGE COURSES AND LEGAL AID

In the reception centres in FYR Macedonia, educational activities are provided through Open Gate La Strada and SOS Children's Village. In addition, legal assistance, counselling and information is provided through the daily presence of lawyers from Macedonian Young Lawyers Association. Open Gate La Strada is responsible for provision of psychological and social protection and it provides teaching staff for the approved educational program (which includes Arabic language, mathematics, English and life skills). Jesuit Refugee Service provides supervised presence of children in child-friendly spaces during the time the parents are taking part in other activities.

Regarding education of children, courses are provided in transit centres, but migrant and refugee children do not attend formal education in school. However, it was pointed out that since December 2016, there have been efforts by UNICEF and MLSP to start doing so as a pre-integration step, under a pilot project. All school-age children from the Centre in Gevgelija had the opportunity to attend regular classes along with their FYR Macedonian peers in local primary schools. In FYR Macedonia, the interviewed migrants/refugees expressed their satisfaction for the organization of free language classes, such as Macedonian, German and English

language lessons. This was confirmed by the non-governmental organizations in the field: “languages are highly popular among the migrants and refugees.” The organization of education of refugee and migrant children in a pre-integration period was tested in practice and showed that the state does not have a specific program suitable for the education of children refugees and migrants. Thus, in an effort to amend that, UNICEF, in cooperation with the Ministry for Labour and Social Policy and the Ministry of Education and Science, adapted the national curriculum for pre-school education for children belonging to that group in the following school subjects: Mathematics, Natural Sciences, Civil Society, Information Technologies and Languages (German, English and Macedonian). At the end of 2016, in December, 16 school-age children from Transit Centre Vinojug attended for the first time, together with their peers, the primary school “Vlado Kantardžiev”. For English and German classes, teachers from the local schools from Skopje were hired, while the translators used the textbooks in Arabic, which are also used in Syria, issued by the Ministry of Education of Syria and provided by the organizations in the field. However, these activities have ceased to exist as there are few migrant and refugee children at centres at the moment.

Even though classes in Macedonian language are provided to migrants and refugees as a starting point for possible integration, motivation to learn it is lacking due to the desire of most respondents to carry on their journey towards Western Europe. Legal assistance provided by Macedonian Association of Young Lawyers, mostly focused on legal counselling and assistance related to the national asylum procedure and family reunification, general legal information, referral, and similar through everyday presence in the centres. The respondents highlighted that they were satisfied with the provision of assistance from the lawyers.

“I am very pleased with my lawyer. She always gives me information. I told her I don’t want to stay here, but she said that I need to know everything in case I change my mind. I know I won’t, my uncle is in England, but still it was a very useful information and an effort on her part.” – F.F

The organization offered a choice for women migrants and refugees to choose a female lawyers expanding legal options for this group of women. Until now, no woman user of services has reported or filed a complaint against a case of DV or sexual harassment or violation.

In Serbia language courses for people waiting for their legal status to be resolved are offered by the CSOs working in the area. Language courses are not provided by the state or organized in a systematic way for people who are in the process of asylum. However, education of children in reception centres has transformed into systemic response unlike in FYR Macedonia. The Ministry of Education, Science and Technological Development has adopted the Expert Manual with the aim of including all children of refugees and migrants in the education system. Last year's pilot project involved 21 children from the Centre for Asylum in Krnjača (Belgrade) who enrolled in the elementary school "Branko Pešić", while 4 girls enrolled in the Agricultural School in Belgrade. In September of the current year (2017), almost 645 refugees were enrolled in primary schools in the territory of 17 municipalities, where reception, transit and asylum centres are located. With the aim of better inclusion of children in the education system, CSOs and international organizations provide transportation, Serbian language courses, school supplies and materials for children. However, the impression is that the inclusion of migrant and refugee children in the school system is chaotic and that it cannot be called inclusion, since schools do not carry out a teaching that is tailored to the needs of children. This requires that the entire system be adapted to those who attend classes. In practice, children migrants and refugees are enrolled in schools and attend classes although they do not understand the language. There is insufficient number of translators and therefore a large number of children do not have this type of support. Representatives of CSOs stated that they are especially lacking translators for the Pashtu language. In spite of the fact that teachers have passed seminars on the implementation of the Professional Instruction, the teaching and the functionality of the class depend on their good will and sensitivity to work with migrant populations. And not only that, sometimes it is very difficult to organize the class to respond to the needs of these children because it is often the case that classes are visited by a large number of students, which makes it impossible to conduct teaching in an adequate way.

Participants in the focus groups said that it was noticed that more boys were attending educational activities than girls. In camps where there are IT corners with computers, boys use them more often than girls. An explanation for this can be sought in traditional patriarchal patterns and gender roles, on the basis of which women should fulfil only the role of mothers. In that regard, it is necessary to monitor the school attendance trends for girls and boys, and to encourage girls not to give up schooling. It is especially important to raise awareness of parents when it comes

to the topic of equal opportunities in education for girls and boys. With respect to recognition of foreign diplomas of those who were granted asylum in Serbia as well as those granted asylum in FYR Macedonia it was noted that there are a lot of obstacles in the process. As pointed out by the legal representatives of one of the persons with legal status in Serbia:

"We tried to nostrificate his diploma, but the Commissariat did not want to pay the fee because it was too expensive. They set up a very strange request for us to prove that his diploma will be nostrified if they pay the fee. It's completely impossible to predict that ..."

This shows that there is currently no facilitated procedure in Serbia regarding recognition of diplomas, which is an important matter having in mind that that refugees are often unable to submit the requested documentation due to situations in the countries of origin. Also, regarding financial support, if a person does not have enough money to pay the fees necessary for the nostrification procedures, there is currently no support from state institutions, but refugees must bear the costs themselves if they want to nostrificate the diploma.¹²³ If, for justified reasons, they are not able to submit the required documentation, no other procedure is foreseen regarding instituting level of education equivalent to Serbia's education levels.

EMPLOYMENT OF REFUGEES DURING THE REGULATION OF LEGAL STATUS

In Serbia persons entering the asylum procedure do not have an *ipso facto* right to access the labour market. However, asylum seekers whose asylum applications have not been decided upon through no fault of their own within 9 months of being submitted have the right to be issued a work permit valid for 6 months with the possibility of extension for as long as they remain in the asylum procedure.¹²⁴ FYR Macedonian Law has sim-

¹²³ SERBIA FROM TRANSIT TO DESTINATION COUNTRY – REFUGEE INTEGRATION CHALLENGES AND PRACTICES OF SELECTED STATES, Belgrade Centre for Human Rights, 2016.

¹²⁴ Article 13 Employment of Foreigners Act, Official Gazette of the Republic of R. Serbia, No. 128/2014.

ilar wording, providing that the asylum applicant can work only in the reception centre before a year has passed from the application, and if the application is not resolved within a year the person has a right to access to the open labour market in the country.¹²⁵

Employment of refugees with recognized status is difficult in Serbia. Even though the National Strategy for Employment envisaged creating and implementation of network of migration centre for services at the National employment agency tasked with information, advice and direction to people who are migrants and refugees, such services still do not function in Serbia. Persons that have received legal status in Serbia generally work for international organizations such as the Red Cross and haven't reached the open market.

Regarding employment in FYR Macedonia, according to data from the Centre for Refugee and Foreigner Integration, which helps refugees for procedural matters, no person from the persons with recognized international protection from the massive influx from 2015/2016 has benefited this possibility.¹²⁶ Few of them have been able to work for the Red Cross, but this engagement has not been on the basis of employment. If the employment is terminated not by their fault, these persons can be recorded in the unemployment register of the Employment Agency, but the big challenge is that they are not included in the permanent national employment programs. One of the key levers for inclusion in the labour market is the rapid recognition of formal and informal qualifications, knowledge of the Macedonian language, as well as further training to ensure that refugees can quickly find work corresponding to their existing qualifications and skill levels. The following case points out at a good practice of offering jobs to people that receive status in the country but shows that there is no systematic response to integration *vis a vis* education programs, scholarships and setting obligatory classes in Macedonian language:

Case study 3 - FYR Macedonia

R.R. is a girl from Aleppo, Syria. While she lived in Syria she studied at university and lived with both of her parents and siblings. She and her family had a normal, happy life in Syria. However, after the war started she suffered a lot. Her

¹²⁵ Article 48 Law on Asylum and Subsidiary Protection Official Gazette of FYR Macedonia, No. 27, 12.04.2013.

¹²⁶ Total of 160 work permits have been issued in the past five years, but this number only includes refugees/persons under subsidiary protection from the Kosovo refugee crisis.

house was bombed and her father was hurt. As she recalls she cannot forget the image of the dead young girl, practically a baby, who was her neighbour. At that time her both older brothers left Syria, and then her parents had no other options but to let her and her younger brother, who is still a child, go. She guarded herself and her brother too. They went from Syria to Turkey where they met one of their older brothers while the route was still open. Then, together they came to FYR Macedonia and in March 2016, with the closure of the West Balkan route, they found themselves stuck in the transit centre Tabanovce.

After they stayed in Tabanovce for several months, they decided that it is best to seek asylum in FYR Macedonia and get legal status and opportunity to start a normal life here. As soon as they decided to seek asylum, they were transferred to the Reception Centre for asylum seekers in Vizbegovo. Now she is accommodated in private apartment. R.R feels safe here in FYR Macedonia. Now, as she says, has extra protection, but minute later recalling the deaths she witnessed. I am pleased with the work of my legal representative and I talked to social workers, and I will also be getting a job myself soon. Everybody treats me well.

She worked voluntarily in the Red Cross at first, but in June she got a subsidiary protection and the Integration department offered her a job as a translator.

"I'll soon start working for the Ministry of Labour and Social Policy. I am exited... The most important thing is to support us in the educational part if we want to continue with our school and provide financial support."

In FYR Macedonia she has active social life and adapted to the culture really fast. She knows few words in Macedonian, but has never attended official classes, although there are some courses, however, with her getting a job she feels she will have to learn the language.

As stated in the Resolution on Migration Policy of FYR Macedonia, in conditions of high unemployment, the country should also conduct a flexible and market-oriented policy of admission of foreign workers according to the long-term goals of the employment policy in the future. Therefore, it is necessary to design appropriate policies and procedures for admission of highly educated and immigrants with financial capital, different types of temporary flexible employment, etc.

In both countries language barrier is a problem for all those who do not speak the local languages, thus work in international organizations appears as the only reasonable option which is not in line with the process of integration. Similarly, programs of professional development or acquiring practical work experience, demand solid knowledge of local languages from participants. In addition, another problem is as pointed out by interviewed refugees the fact that the work permit must be paid.

Furthermore, as said before, diplomas acquired in their country of origin are not recognized or cannot be recognized in the country of residence thus, and refugees enter the market as unqualified labour.

Usually the refugees waiting for resolution of their legal status at this instance receive service contracts for their work in international organizations. Jobs in IT or welding jobs are considered for refugees and migrants in Serbia too. Employment depends on a case by case basis, and there are no incentives in terms of socially responsible employment, nor is there any program that offers equal job opportunities for women. In fact usually mostly men are looking for jobs. Culture and tradition in the Middle Eastern countries, as well as in other countries from which migrants and refugees come from, impose the cultural obligation to provide on men. Therefore, men are perceived as bread winners, and women as mothers. In such a system, women do not tend to become independent and enter the labour market. Consequently, it is important to encourage women and provide them with additional training in order to become competitive in the labour market and be more self-sustainable, which in the long run is a potentially preventive factor of GBV.

In conclusion, generally speaking, Serbia much as FYR Macedonia has not established an organized system of supporting and involving refugees in their respective societies. Hence FYR Macedonia has stepped up this process by improving legislation policies and strategies to adequately answer to the upcoming challenges of integration. Good practices have been identified in both countries. However, implementation of laws and policies is still questionable in both countries. This also applies to **vulnerable categories such as women and children, as no specific legislative incentives have been foreseen for their integration in the respective societies.** Perhaps the realities in both countries are one of the reasons why many people from the refugee and migrant population do not see Serbia and FYR Macedonia as a country of refuge, but only as a country of transit.

PROTECTION OF VULNERABLE CATEGORIES OF REFUGEES AND MIGRANTS IN TRANSIT AND RECEPTION CENTRES

“Recognizing that, while women and girls may be exposed to certain risks, such as trafficking, in any location, the different nature of camp and urban environments can expose women and girls to different protection risks and that in camps, for example, their freedom of movement and capacity to earn a livelihood may be more restricted and they may be more exposed there to sexual and gender-based violence (SGBV).”¹²⁷

According to UNHCR women and girls, especially those travelling alone, face particularly high risks of certain forms of violence, including sexual violence. Concerns were expressed about the lack of awareness on the part of the authorities and humanitarian actors of the occurrence of sexual and gender-based violence affecting this group of refugees and migrants. Cases of sexual violence committed by guards and other refugees against women and girls in refugee reception/transit centres have also been reported.¹²⁸

Women are often held in reception centre together with men who are not members of their family. There are increasing concerns about the lack of adequate reception conditions for refugees and migrants and its serious negative impact on refugee and migrant women’s physical safety, dignity and health.¹²⁹

In FYR Macedonia the UNHCR, UNICEF, Ministry of Labour and Social Policy and the Macedonian Red Cross, established a standard package of services for families and children through the Children and Family Support Centres (“Blue Dot” services), similar to other refugee and migrant centres in the whole region. Information/resources officers were available to provide information and directions of any professional service

¹²⁷ Conclusion on Women and Girls at Risk, UNHCR Executive Committee 2006.

¹²⁸ Human rights of refugee and migrant women and girls need to be better protected, CoE, 2016, found on: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=true>

¹²⁹ Human rights of refugee and migrant women and girls need to be better protected, CoE, 2016, found on: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/human-rights-of-refugee-and-migrant-women-and-girls-need-to-be-better-protected?desktop=true>

or counselling needed by refugees and migrants especially women. The services included information and advice; child friendly spaces; service for establishing family relationships; specialized spaces for mothers and babies/children; presence of psychologists; social workers and/or other trained personnel from civil society organizations.

Organizations present in Reception Centre Vizbegovo informed that mechanism is in place to consider whether there are specific and objective reasons for vulnerable groups to be allocated to particular housing “Safe House.” This is especially important for accommodation of single women with children or unaccompanied minors. That facility is run by the Jesuit Refugee Service, but the decision for placement of refugees in this facility is under direct discretion of the Ministry of Labour and Social Policy. The problem with this facility is the fact that it is from closed character, which leaves the refugees with limited freedom of movement. Some of the refugees who were accommodated in the Safe House and suffered some trauma, informed their lawyers that they don’t want to be trapped in closed spaces and insisted on being transferred to the Reception Centre in Vizbegovo. The Centre has few multi-purpose room which is used for carrying out leisure activities,¹³⁰ depending on the need and time of the day. The Jesuit Refugee Service created and runs the IT room which gives the possibility for asylum seekers to have internet access.

Designated areas (containers) for vulnerable individuals were available at transit centres seven months after the closure of the borders.¹³¹ La Strada, SOS Children’s Village and other organizations established occupational activities (workshops) for women and children within the transit centres. These activities, according to interviewees, significantly influenced to ease the situation and planted positive thoughts among these individuals.

In the centres women with children with or without spouses, usually fear the possibility of being attacked, raped, trafficked and/or robbed, thus they trust nobody. Obviously, women in centres fear a variety of types of violence such as; physical, sexual, and or economical. Interviewed CSOs expressed concerns about lack of awareness on the part of the authorities and some of the humanitarian actors of the occurrence of family violence and/or sexual and gender-based violence affecting this group. On one hand there is victims’ reluctance to speak out about the situation and

¹³⁰ Importantly, the term ‘leisure activities’ refers to activities involving not only children but also adults.

¹³¹ MYLA field report September 2016, available at: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/11/MYLA-Field-Report-September.pdf> (accessed 02 September 2017).

lack of knowledge and willingness from the responsible authorities to act upon already identified cases by some of the organizations. The Centres for Social Work (within the transit centres the designated social workers), part of the Ministry of Labour and Social Policy that were and are the responsible authorities regarding dealing with extremely vulnerable individuals, in spite being present and being obliged to undertake protection measures under the existing SOPs for GBV mostly avoided taking action to address the violence. Namely, it was reported that the social workers and the police officials were using back and forth rhetoric and arguments on which institution is responsible to act upon thus stalling the response.

The adopted SOPs were and remained to be largely unused for provision of adequate referral and protection. The authorities usually take interest once the people decided to leave the centres and irregularly continue their journey. Subsequently, effective access to justice of women victims of violence was not secured, and no legal priority was given to women with children in securing their stay in the country. Thus reliable statistics on reported cases of DV or other GBV on part of migrant/refugee women on national level is not available. The following case describes the unsatisfactory practices on part of national authorities in addressing GBV in reception and transit centres:

Case study 4 - FYR Macedonia

M.M is from Afghanistan, traveling with her husband and his close family. Their ultimate destination was Germany because, as she said her husband had relatives there. Her dream is to go to school which causes a lot of problem for her. After a long period of negotiation with her parents for the first time at age of 13 years she was allowed to go to school. That caused a lot of problems in the surroundings, since women are not allowed to attend schools. Thus, her parents immediately arranged her marriage. She went to live with her husband and his family. He showed understanding for her wish for schooling but it caused new problems, this time with his family, so they decided to leave Afghanistan and go to Iran. There they have spent several years there and she finished primary school. However, after the arrival of several members of the extreme Islamic groups in the village they didn't feel safe and had to leave Iran.

This family arrived to the Transit Centre Tabanovce. The woman was invited to visit the child friendly space but she refused. After several unofficial talks it was discovered that she is afraid to leave the tent. She didn't trust the other people from Afghanistan. She said they were using unpleasant words and were drunk most of the time.

After several meetings with the staff of La Strada she felt confident and able to leave the tent. She was interested to learn, so she was included in Macedonian and English classes. After a while the field staff noticed that M. had a bandage on her right hand. When she was asked to tell what happened, she said that her hand was not hurt and that her husband did it while he was joking around.

"I was checking messages on my phone and my husband wanted me to give him the phone. He said in jest that surely I had something to hide from. He grabbed my hand because I refused to give him the phone. It was a joke. It didn't hurt much, I really didn't need any medical assistance." M. refused to report the case as violence to the police. Even though the social workers from MLSP were informed about the case, and according to the SOPs had an obligation to act, they failed to report the case to the police, under the pretence that M. didn't want to turn her husband in and wanted to leave the country.'

This case illustrated the lack of interest on part of responsible personnel and lack of proper training to address such or similar cases. This lack of interest has been observed throughout most cases of suspected GBV in the centres.

In Serbia the practice in the cases of violence against women in the accommodation capacities of the Commissariat for Refugees, is mostly arbitrary and depends on the personal assessment and sensitivity of the service provider. A survey conducted by CSO Atina shows that violence against women is very common in refugee/migrant populations. The study found that 46 percent of women experienced a type of violence during transit,¹³² and 24 percent were exposed to sexual violence. Domestic violence has been identified as a problem as well, thus, in interviews with professionals working in centres it was noted that large number of women accept the violent behaviour of their spouses and family members as normal and do not understand violence as a crime because it is deeply rooted in societies where they come from.

Despite the fact that there are a large numbers of CSOs and IOs in asylum centres that implement various types of services for both women and men, there is still no specially tailored specialized women-specific services and facilities related to secured premises that will enable them to connect, empower and feel secure. **All services for women created so far are designed from the prism of motherhood, neglecting the fact that women also have other needs and purposes.** The initiative to change this

¹³² Violence against women and girls among refugee and migrant population in Serbia, Atina 2017.

was supported by UN Women and the Women's Centre and the ADRA community centre was opened. The Women's Centre is a safe space for women refugees and migrant women designed to help women be empowered, to feel secure and to have an opportunity to relax and to participate in education offered in the centre.

During interviews with staff working in the centres it was identified that **there is a problem of recognizing violence against women, by professionals dealing with migrants and refugees in Serbia**, especially when it comes to less visible forms. If there is an escalation of violence, the Commissariat employees, as well as, field social workers, are obliged to react by calling the police first and then proceeding further. Data showed that police officers do not take any official activities to protect women victims of GBV. Criminal charges against perpetrators are never made, thus the impression is that the police is not sufficiently sensitized to recognize and protect women against GBV. In order to address this problem a Standard Operating Procedures for preventing and responding to gender-based violence were developed but are still not adopted by the Ministry of Labour, Employment and Veterans Affairs.

Practice shows that Commissariat workers deal with domestic violence by separating the abuser and the victim into separate shacks or accommodation. However, despite this physical separation, a particular problem is the fact that they are not separated on the priority lists compiled by Commissariat of refugees for crossing the Hungarian border. This is topped by the fact that women often insist that they stay on the list together with the abuser, because it is much easier to cross the border as a family than alone. Changes in the lists can lead to women not going further because they reported violence, so they decide not to do it.

The refugee centre does not have separate accommodation capacities for women refugees and migrant women victims of domestic and sexual violence. The Maternity Home in Zvečanska Street, which is part of the Centre for the Protection of Infants, Children and Youth, as well as, the CSO Atina have the possibility of accepting both women and men victims of violence and trafficking in human beings, but these capacities are insufficient. A similar situation exists with the Shelter within the Centre for the Protection of Trafficking Victims at the central level. In addition, **there is no organized support system for women who have survived some form of violence**. Although a large number of CSOs provide psychosocial care services, it is noticeable that these organizations do not have enough capacity and resources to deal with topics such as gender-based violence

and understand the specifics of the gender aspect of the asylum system thus services need to be adapted to the newly created situation and provide services that are important for integration from a gender perspective.

It was also reported that violence and harassment of women in transit and reception centres from other men is common occurrence. For instance, in reception centres along the Croatian border, women have been verbally harassed and threatened by male refugees and migrants as they were going to the toilets at night. Following these incidents CSOs distributed anti-rape whistles and torches to refugees and migrant women. Another form of harassment identified through interviews with women refugees and migrants was gender-based harassment from workers in the transit and asylum centres that has created re victimization of women. Namely, professionals from state institutions working there have inadequate communication with women and do not understand the problems these women encounter. This reality pushed women in preferring to contact CSO representatives rather than service providers working in the centres in case of need:

"I turned to the asylum centre employees and complained that minor boys sexually harass me. Nobody took me seriously, instead they laughed at me. I felt helpless." - (Woman from Afghanistan, 25)

"Employees do not treat refugees well, especially women. I am not pleased with their attitude towards us. The guards shout at us and do not provide us with relevant information." - (Woman from Iraq, 32)

The problem of attitude towards refugees/migrants on part of professionals working in the centres could be also approached from the perspective of understaffing. Thus in comparison to a large number of users of centres there is insufficient number of employees. Although Commissariat for refugees has 350 employees working in the field, there is a noticeable shortage of workers, so it is often the case that only several employees work with a few hundred refugees/migrants. Additionally, in some cen-

tres such as Reception Centre Krnjača, women do have security issues as pointed out by the following case:

Case study 5 – Serbia

AA fled Afghanistan. She is 33 years old and she is a single-year-old mother. The reasons for that on the road to Europe were multiple, from poverty to violence suffered by her husband and then by her cousin.

AA is highly educated with master studies and fluent in English. As she studied, she married her husband, who, according to her, did not treat her well. For years, she suffered physical and psychological violence and various other forms of violence about which she did not want to talk openly, “because it’s a shame”. Her husband, after years and years of torture of his wife, AA, decided to leave Afghanistan and go to Sweden. This was accepted by AA because she thought he would support her in that way. However, since he went, he did not call or send money back to Afghanistan to his son and wife. It was very difficult for AA because she felt that her husband had abandoned her, which was a great embarrassment in a society like that of Afghanistan. Additionally, her son was abused at school and she decided to print the material and home school him. After several years of waiting for her husband to return from abroad or take her with him, her cousin called her and said that he had a solution for her marital status. She hoped to marry his friend and thus allow her son to have a family and father, but this was not the case. Her cousin planned to marry her. AA was detained for two weeks with her son at her cousin’s house with his two wives. She knew that if she did not run away with her own son, she would suffer violence for the rest of her life. That is why, with the help of his other wife, she was not afraid to take a chance with hers on and escape to Kabul. From Kabul they were able to reach Iran, and then with the aid of smugglers they went to Turkey and then to Bulgaria. On the road to Serbia, they constantly suffered physical and psychological violence. In the end, she managed to come to Serbia, more precisely to Miksalište (reception centre) and she described this experience as follows:

“When I arrived to Miksalište (reception centre), I cleaned my face from dirt and became a human being again.” Then she was transferred to the Asylum Centre in Krnjača where she is currently waiting for the resettlement provided by the UNHCR. In Krnjača she managed to get a room for herself and her son after the request she sent to the Commissariat because she was subjected to violence.

However, AA stated that despite the fact that she is in Serbia, exposure to violence does not end. Her son was abused by a smuggler in Krnjača. She also decided that her son would not be going to school, because the environment is not good for him and the children are violent. She still feels unsafe in Serbia and that is why she does not want to stay here.

In addition to women experiencing gender-based violence at the hands of their husbands and family members during transit and in reception and transit centres, they could also be victims of other forms of gender-based violence such as trafficking in women. The strict policy on closed border was also a push factor for increased likelihood of people being trafficked. The fact that people are no longer able to submit a certificate of intention to seek asylum and legally move and continue their journey in FYR Macedonia and Serbia, resulted with activation and revival of the smuggling services. The frequent turnover of people in the transit centres showed that even though the borders were closed, people still continued to move. The smugglers and traffickers have been using the vulnerable position of these people, especially women and earn money using their desperate situation. In FYR Macedonia during April 2016, around 70% of the refugees/migrants left the camp in Tabanovce in unknown direction. Some of them were caught by the Serbian police, pushed back to FYR Macedonia and later forcibly returned to Greece. Others managed to reach Serbia and continue to Hungary, dropping the number of refugees (from 1,300 at the beginning of March to some 500 and later, in the time of writing this study 34). Refugee women that came from Greece shared information that in Greece there are smugglers who promised them transportation to Šid – Serbia for 2,000 Euros per person.

According to La Strada Macedonia, the number of presumed victims of trafficking among refugees that were identified by their staff was 237 persons for the period of August 2015 till May 2016 (in both camps Vinojug and Tabanovce). Majority of cases were identified after the closure of the Balkan Route. However, there is a very small number of officially identified victims of trafficking in FYR Macedonia. According to official data¹³³, first responders (CSOs and Government institutions) identified a total of 120 (78 adults and 42 children) potential trafficking victims in 2016, and 94 in 2015. Field staff referred potential victims to relevant institutions, who made the official identification. In 2015, authorities did not investigate any of these cases further, and the anti-trafficking unit did not screen for trafficking victims. The government identified and provided assistance to only three female migrants who were victims of trafficking prior to arriving to FYR Macedonia. With the significant decrease in migrants transiting through the country in 2016, the government, in cooperation with international organizations, developed indicators for potential traf-

¹³³ More in 2016 US State Department Trafficking in Persons Report, available at: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2017/271232.htm> (accessed on 02 September 2017).

ficking victims in mixed migration flows and standardized victim identification procedures. Field staff, including police officers, immigration officials, CSO workers, and social workers, were trained on initial screening procedures for migrants, refugees, and unaccompanied children. MLSP provided advanced training to social workers on victim identification and dispatched 99 social workers to conduct proactive victim identification efforts at border crossings and migrant and refugee camps. However, in spite of the invested efforts in capacity building and the fact that CSOs reported that during interviews the officials screened regularly for indicators of trafficking at border crossings, border agents were still unable to properly identify trafficking victims.

In terms of provision of accommodation for these victims, the government runs two types of facilities. The first one is a shelter for trafficking victims and the second is a transit centre for irregular migrants that offered separate facilities for foreign trafficking victims. These facilities are open to male, female, and child victims. The government-run shelter is opened only when authorities identify an official trafficking victim.¹³⁴

Potential victims and officially recognized victims are provided with protection and assistance, including psycho-social support, rehabilitation, and reintegration services through the respective authorities and the CSOs as pointed out by La Strada representative:

"We had one case of young Nigerian girl who was identified as victim of trafficking. Even though the National Referral Mechanism and SOP for victims of THB effectively exist in Macedonia for many years, this case was not proceed through this mechanism and SOP was not implemented.

She received temporary protection, the case was proceeded through the asylum system. The girl was accommodate in safe house for vulnerable individuals. She was not accommodate in the shelter for victims of THB where special professionals are providing protection services." - La Strada representative

The national legislation provides for the opportunity for foreign victims a two-month reflection period to decide whether to testify against their traffickers, followed by a six-month temporary residence permit, regardless of whether they testify. However, no foreign victim requested residence permits in 2016, nor was sought as important by the national

¹³⁴ More on the issue of immigration detention is available at: <https://www.globaldetention-project.org/countries/europe/macedonia> (accessed on 02 September 2017).

institutions. MLSP reported 12 of the 125 potential victims assisted in initial investigations and two of the six officially identified victims gave statements against their alleged traffickers. No victims acquired witness protection services in 2016.

Apart for the significant changes in terms of strengthened legal framework and increased investment in training, the capacities for screening for trafficking among refugees and asylum-seekers remained to be questionable. Proactive victim identification, particularly among irregular child and women migrants and asylum-seekers is not a priority in the current situation of closed borders. Moreover, interviews showed that proper coordination among state institution is lacking, thus it is difficult to state that the protection standards are upheld. Also, as pointed out by the respondents they did not have any awareness raising education of trafficking and smuggling in the centres during their stay, which adds to the possibility of their becoming victims of crime once they continue their journey. However, it must be pointed out that there are cases where government officials have acted appropriately regarding smuggling of migrants, a practice that was and is very dominant on the Balkan route. The following case illustrates a good practice regarding saving migrants/refugees from the hands of smugglers by FYR Macedonian authorities:

Case study 6 - FYR Macedonia

A.A. is a 41-year-old woman from Syria. She has a husband and five children. In 2012, they were forced to leave the country because of the war. First they lived in Iraq for three years. After the Mosul fall in 2014, her husband and one of their sons left Iraq and went to Germany. Since then, she continued her journey with her four children. First, they left Iraq and went to Turkey and then to Greece, where they were accommodated for the first 3 months in the camp of Idomeni, and after its closure, they stayed at the camp Eleksia, in Thessaloniki. In the meantime, her husband and their son regularized their stay in Germany. During their stay in the camp in Thessaloniki, her husband and son visited them and stayed in the camp for 20 days. When A.A. and the group she (and her children) travelled with crossed the Greek-FYR Macedonian border with smugglers, they were apprehended by the police. At first, she didn't want to apply for asylum in FYR Macedonia, but later saw that she needed help from the FYR Macedonian institutions, so she applied. She submitted asylum application and was accommodated with her children at the Safe House. In this facility, she mostly communicated with JRS and MYLA. During her stay there, she was on a trial hearing for the case against the smugglers, as witness, but according to her, the procedure is now over.

"Now I feel safe, but for the first two months I was very scared because there was police in front of the door all the time. I get in touch with the social worker from time to time and my children learn stuff, they attend courses, not official school. But, they can speak Macedonian..."

A.A believes that she will succeed to reunite with her family and go to Germany with her children, and the family will be together again.

In Serbia, *de lege* formal identification as a victim of human trafficking provides various rights and protections, including the right to temporarily stay in the country and to receive comprehensive assistance and protection. However, identification as a victim of trafficking also means staying in Serbia and, as such, generally conflicts with the migrant's/refugee's main objective, to arrive safely in the EU.¹³⁵ Furthermore, identification of victims of trafficking is very difficult during such mass influxes of persons at borders. Apart from difficulties in identification there were identified problems in accommodation of identified victims of trafficking, since the government was lacking specialized shelters for these women.

In 2015, most have been referred to CSOs, as social welfare centres lacked specialized programs and trained staff to work with trafficking victims. CSO ran the only shelter exclusively for female and child trafficking victims, and CSO provided medical, legal, psychological, educational, and other reintegration assistance to victims. Male victims do not have access to a dedicated trafficking shelter but the CSO would rent accommodation if needed, and male victims could access all other rehabilitation services offered to female victims. Specialized shelters for child trafficking victims did not exist; child victims were returned to their families, sent to foster care, or accommodated in one of two centres for orphans. Oxfam and its partner Atina, run several safe houses. Although two more houses were opened with the help of Oxfam, there are still not enough spaces available. In any case, a system at institutional level has to be developed to ensure that those in need receive the specialized protection and assistance they require.

According to TIP Report in 2016 the government reported approximately 100,000 migrants and refugees transited Serbia in 2016, authorities identified two migrants as trafficking victims; however, CSOs suspect many

¹³⁵ Anette Brunovskis and Rebecca Surtees, Vulnerability and exploitation along the Balkan route: Identifying victims of human trafficking in R. Serbia, ATINA, 2017.

more victims remained unidentified.¹³⁶ Law enforcement in charge of investigating prostitution-related offenses have limited to no training on victim identification.

Regarding protection there is the protection agency and the urgent reception centre; however, for the fourth consecutive year the urgent reception centre, designed to provide safe shelter and services, is not functional. The CSO-run shelter remained the only specialized shelter for female trafficking victims; local centres for social work operated shelters for domestic violence victims that accommodated female trafficking victims.

INSTITUTIONS AND ORGANIZATIONS INVOLVED IN MIGRANTS' PROTECTION (INTERSECTORIAL RESPONSE)

In order to implement successful integration of refugees and migrants into the local environment, coordinated efforts of competent and relevant institutions and organizations are needed, but also to ensure the participation of refugees and migrants in the design and implementation of relevant policies and activities.

In FYR Macedonia the Transit Centres are Tabanovce and Vinojug, where the Government, UNHCR, IOM, other UN agencies and civil society organizations consolidated the services they offered to people who stayed at the end of 2015, early 2016. The Crisis Management Centre, together with the work of its supervisory body - the Headquarters for Crisis Management - was the responsible authority for overseeing the operation and functioning of these centres. Border control and registration is under the responsibility of the Ministry of Interior, while humanitarian assistance and reception conditions are coordinated by the Ministry of Labour and Social Policy in cooperation with UNHCR. Apart from the national institutions, many non-state actors, humanitarian organizations, individuals and civic organizations showed an initiative and willingness to help.¹³⁷ The Reception Centre for asylum seekers is Vizbegovo that is of open character and is run by the Ministry of Interior. The integration of the refugees in FYR Macedonia is contained to central level. Municipalities were generally excluded from this process so far. Recently an effort from

¹³⁶ U.S. Department of state, Trafficking in persons report 2016.

¹³⁷ Only some of them are mentioned in this research..

the central government is under way that supports the enactment of Action Plans of the municipalities that will target the integration of refugees. However, this has not been completed so far and it could be said that the municipalities lack resources and infrastructure to answer to upcoming challenges of integration of refugees, especially the smaller ones.

In Serbia the Commissariat for Refugees and the Ministry of Interior are responsible for management of the transit and reception centres. There are 18 transit and reception centres. In Serbia, the Government established a Working Group on Mixed Migration Flows (comprised of the Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Affairs, the Commissariat for Refugees and Migration the Ministry of Interior, the Ministry of Health. International organizations such as UNHCR, IOM UN Women the Red Cross and national CSOs such as Atina and other have played a significant role in coordinating response to the crisis providing services of the refugees and migrants during the crisis.¹³⁸

In most of the local self-governments in Serbia that are affected by the refugee crisis, there are groups for mixed migration, which involve representatives of local authorities and other competent institutions. The task of these working groups is to monitor the situation related to the refugee-migrant population, and offer solutions to solve the specific problems this population faces, or create an environment in which the organization of their lives will become functional and sustainable.

The results of focus-group interviews with representatives of local civil society organizations show that the practice regarding addressing refugees is not uniform and often depends on the openness of local self-government. Thus, in some local self-governments there is resistance to the opening of reception centres, primarily because they have not been informed by the central authorities on time or adequately included in the whole process. In order to improve the communication between different local authorities, that is, local and central level of government, the program for the promotion of local self-government in implementing the measures and activities, which are necessary for reaching the set goals in the area of migration management for 2017, was adopted. Since this program has relatively recently been adopted, its effects will only become visible after passage of certain amount of time, especially considering that it envisages activities to promote and increase tolerance towards migrants in the local communities in which they are accommodated.

¹³⁸ UN Women Report gender assessment of the refugee and migration crisis in Serbia and FYR Macedonia, 2016.

In the local self-governments in Serbia there is a network of refugee officers within the Commissariat for Refugees, but according to the findings of the research, they do not deal with the refugees/migrants in a satisfactory way. For example, the city of Vranje plans to adopt local action plan for the improvement of the status of refugees, internally displaced persons, returnees, asylum seekers and migrants for the period 2017-2022, which has been developed together with the Commissariat but this plan does not deal with the support of refugees who want to stay in Serbia and do not anticipate their integration. This shows that local government authorities do not see the integration of refugees as an important topic, nor are they planning long-term policies aimed at affirming.

Having this in mind, and the fact that activities of a large number of actors were not sufficiently coordinated, CSO ATINA, within the framework of the project “Building Together – Community Monitoring and Advocacy” started forming six local networks in Serbia to support refugees and migrants, in which representatives of all relevant institutions and organizations participate in local level. The intention is therefore that these actors mutually interact and work together to improve the position of refugees and migrants in their communities, to reduce the distance between the new comers and the domicile population and in general the process of integration of these people in the local environment.

CONCLUSION



Having in mind the enormous influx of migrants and refugees in FYR Macedonia and in Serbia in the relatively short time period of 2015/2016, both countries have invested huge efforts in a form of human resources, finances and infrastructure to deliver an appropriate response to the situation. FYR Macedonia has adopted the approach of bottom up, thus creating and implementing measures parallel to the emerging needs of the refugees and migrants. This approach has been identified as effective for the most part. Serbia has adopted somewhat slower response approach from the top down, thus slowing down the much needed immediate response towards the needs of the migrants and refugees. Hence, both countries have established and relied upon the strong support from international organizations, as well as, from national CSOs.

Regarding the response of the countries towards the migrants and refugees in the transit and reception centres, generally they were graded as appropriate. Efforts have been made to provide much needed services to the migrants and refugees. Health services, especially primary were rated high by migrants and refugees in both countries, thus in Serbia there were serious issues identified with secondary and tertiary health protection of persons in centres. The major problematic areas that have been identified are: the poor living conditions in the centres, the insensitivity of staff working there to the needs of the refugees and migrants. The provision of psychosocial treatment to refugees and migrants was regarded as very useful by interviewees in both countries and the access to various courses including language was praised. Both countries put an effort to address special needs of women and children in the centres by ensuring specially designated spaces for women, special health care and similar. Despite the identification of these gender-sensitive good practices, existence of gaps was identified leaving space for improvement in connection to the response planning, services, protection capacity and information in line with specific vulnerabilities. Specifically, registration systems are not adequately identifying and referring at-risk groups, and have weak linkages to protection responses; qualitative data on women and girls, as well as other vulnerable groups is limited and it is not clear whether or how existing disaggregated data is being used in both countries. SOPs for gender-based violence are non-existent in Serbia and in FYR Macedonia are not used at all. Moreover, active and daily coordination among rele-

vant governmental institutions, specifically on cross cutting issues such as respond to GBV, smuggling and trafficking was identified as weak in both countries.

Regarding the regulation of the legal status of migrants and refugees, the study found that the asylum procedure in both countries is lengthy and a very small number of applicants receive positive response, thus leaving refugees stranded in the legal and *de facto* limbo of the system. Also the system does not give priority to women as vulnerable category when deciding upon asylum applications. However, In Serbia and in FYR Macedonia initial steps have been taken to recognize the gender aspect in creating and providing support programs for and migrants (for example, in Serbia gender statistics on submitted asylum applications are kept and regularly published on the Migration Profile of the Republic of Serbia), but it is necessary to work on its development and improvement.

Regarding integration of the persons with recognized status generally speaking, Serbia much as FYR Macedonia has not established an organized system of supporting and involving refugees in their respective societies. Hence, FYR Macedonia has stepped up this process by improving legislation and policies to adequately answer to the upcoming challenges of integration, but has not adequately addressed the inclusion of local self-government. Even though good practices have been identified in both countries such as the inclusion of local self-government efforts in Serbia, implementation of laws and policies is still questionable. This also applies to vulnerable categories such as women and children, as no specific legislative incentives have not been foreseen for their integration in the respective societies. Perhaps the realities in both countries are one of the reasons why many people from the refugee and migrant population do not see Serbia and FYR Macedonia as a country of refuge, but only as a country of transit.

Early integration of refugees and migrants is inadequate in both countries, experience shows that time spent pending a final decision on the status of persons is wasted time if it is not fulfilled with activities that will facilitate the later integration process. Inclusion of language courses for studying Macedonian or Serbian in a systematic way, courses for cultural orientation and integration in the local community, psychological support, as well as training for qualification and further qualification as part of the introductory programs constitute the body of a package of measures that consist of early integration. These measures are only partially available in reception centres and municipalities where people live.

RECOMMENDATIONS

Serbia and FYR Macedonia

- Prioritize the safety, dignity and rights of asylum seekers and migrants over restrictive policies, including border closures, which force people to undertake dangerous and clandestine journeys;
- Provide access to a fair, transparent and efficient asylum process and take into consideration gender-based characteristics as mitigating circumstance in line with international standards;
- Together with other actors, develop and implement a comprehensive coordinated response to survivors of GBV and human trafficking, including the provision of safe houses or where they exist, increasing their capacities, and employment of trained staff;
- Enhance the capacity of officials to identify and respond to vulnerable individuals, including victims of trafficking and to prevent and respond to GBV;
- Create strong local networks made up of local stakeholder in order to enable successful integration of persons with recognized legal status;
- Create specific indicators for monitoring and evaluation of implementation of relevant laws and policies for integration;
- Improve gender statistic on national level and use it to develop or modify policies and legislation regarding integration of refugees and migrants;

For Serbia

Normative framework

- Establish a normative and practical synergy between the Asylum Law and other laws relevant to different aspects of integration: housing, social protection, health, education, protection against discrimination, protection against violence, and others;
- Ensure synergy of normative standards and practices in the field of protection of vulnerable groups such as GBV and Trafficking so identified victims from the refugee population can enjoy rights;

Community participation

- Educate the public and, through media content, to strengthen positive attitudes about refugees and migrants and their integration in Serbia;
- Affirm volunteerism and volunteer work, both in the local population and in the refugee-migrant population, in order for the two communities to establish a deeper interaction and, through common (ecological, cultural and other) activities, get to know each other, reduce their distance, and at the same time improve circumstances for the development of the local environment.

Realizing the right to refuge

- Establish gender-sensitive procedures in the asylum process to which Serbia has committed itself to ratifying the Istanbul Convention and other mechanisms of protection in this area;
- Strengthen the capacities of the competent institutions, primarily the Asylum and Police Office for the Sensitive Treatment of Women and Girls, for which the endured violence could be the basis for seeking international protection.

Access to the protection and integration process

- Develop programs that take into consideration the needs and specific sensitivity of girls and women, since they are expected to embody in their communities all the memories of the country of origin by taking care of children, the household, the language: this role assigned to them has a serious impact on the integration process and additional isolation and social, economic and cultural dependence. This is also a key reason why women migrants and refugees are less visible and have more difficult access to services.
- Strengthen the capacity of competent institutions and organizations to change the paradigm of protection and integration programs, as follows:
 - From standards and standardized models to participatory models of “positive deviation”, where users define the effects and successes themselves and become active entities and promoters of some models of integration in their communities
 - from a model based on predetermined activities, to models based on the needs and rights of migrants

- from models that are gender and age-neutral on gender and age-sensitive models
- Include representatives of local authorities, as well as migrants and refugees, in decision-making on activities and programs targeted for them, and in particular create mechanisms for active participation of women and children;

Information

- Create and constantly update the list and description of services available at national and local level (including programs and services provided by civil society organizations), intended for all persons from the refugee-migrant population, irrespective of their current legal and political status;
- Create a list of specialized services for women and girls;
- Given the unequal access to resources, including information, specific interventions targeting women and girls should be applied in order to ensure their equal access to all services. In this regard, information should be provided by well-trained associates, including female translators/cultural mediators, and should include information packages on violence prevention, protection against violence and services available, including counselling.

Accommodation

- Provide accommodation that promotes interaction with the local environment in order to reduce social distance, xenophobia, but also to develop a tolerant society that protects people in need for shelter;
- Take advantage of the existing capacities of the social care system, and increase them in order to provide adequate accommodation and protection for separated children and unaccompanied children, such as halfway home, foster care and similar.
- Establish specialized programs and accommodation capacities for women and girls from migrant and refugee survivors who include services that are tailored to gender, culture, age, and compulsory cultural mediation services that allow access to all services without difficulty;
- Adopt standard operating procedures and make a formal referral mechanism that would enable victims of trafficking and violence

to receive timely and comprehensive support. After the adoption of procedures and a formal referral mechanism it is necessary to organize training for all actors on the ground with the aim of adequate and timely implementation;

Health protection

- Ensure that health services are out of the centres in order to reduce social distance but also improve the psychological status of refugees and migrants;
- Provide counselling on reproductive and sexual health in the mother tongue, as well as gynecological examinations outside centres to prevent marginalization in the local environment;
- Clearly define procedures for medical interventions and provide information in a timely manner, especially on more complex procedures such as abortion, surgery, etc.;

Education

- Enable translation in all schools, provide accelerated language courses and parents' participation in child education
- Enable high school education in accordance with the child's interest, with full participation;
- Ensure an easier procedure for nostrification of applicants/asylum certificates, since most come from war-affected areas where they cannot obtain evidence of education, but arrange knowledge and skills testing as one of the means of nostrification and certification;

Employment and inclusion in the labour market

- Provide vocational courses, support for refugees and migrants at the National Employment Service that would facilitate easier inclusion in the labour market;
- Adopt measures for the inclusion of migrants and refugees on the labour market, such as facilitations for employers, as well as promoting the concept of social responsibility in the business sector;
- Enable early entry into the labour market (before the end of the ninth month) with the issuance of temporary work permits for a period of three to six months, which would contribute to the prevention of labour exploitation.

For FYR Macedonia:

Normative framework

- Establish by laws and Directives facilitating the process of asylum granting to refugees with particular attention to vulnerable groups;

Community participation

- Educate the public and, through media content, to strengthen positive attitudes about refugees and migrants and their integration in FYR Macedonia;
- Integrate the local communities into the integration system by economically empowering them and by establishing well trained human resources.

Realizing the right to refuge

- Strengthen the capacities of the competent institutions, primarily the Asylum and Police Office for the Sensitive Treatment of Women and Girls, for which the endured violence could be the basis for seeking international protection.

Access to the protection and integration process

- Develop programs that take into consideration the needs and specific sensitivity of girls and women, since they are expected to embody in their communities all the memories of the country of origin by taking care of children, the household, the language: this role assigned to them has a serious the impact on the integration process and additional isolation and social, economic and cultural dependence. This is also a key reason why women migrants and refugees are less visible and have more difficult access to services;
- Strengthen the capacity of competent institutions and organizations to change the paradigm of protection and integration programs, as follows:
 - From standards and standardized models to participatory models of “positive deviation”, where users define the effects and successes themselves and become active entities and promoters of some models of integration in their communities
 - From a model based on predetermined activities, to models based on the needs and rights of migrants

- From models that are gender and age-neutral on gender and age-sensitive models

Information

- Create and constantly update the list and description of services available at national and local level (including programs and services provided by civil society organizations), intended for all persons from the refugee-migrant population, irrespective of their current legal and political status;
- Create a list of specialized services for women and girls;
- Given the unequal access to resources, including information, specific interventions targeting women and girls should be applied in order to ensure their equal access to all services. In this regard, information should be provided by well-trained associates, including female translators/cultural mediators, and should include information packages on violence prevention, protection against violence and services available, including counselling.

Accommodation

- Provide accommodation that promotes interaction with the local environment in order to reduce social distance, xenophobia, but also to develop a tolerant society that protects people in need for shelter;
- Take advantage of the existing capacities of the social care system, and increase them in order to provide adequate accommodation and protection for separated children and unaccompanied children, such as halfway home, foster care and similar.
- Establish specialized programs and accommodation capacities for women and girls from migrant and refugee survivors who include services that are tailored to gender, culture, age, and compulsory cultural mediation services that allow access to all services without difficulty;

Education

- Enable translation in all schools, provide accelerated language courses and parents' participation in child education;
- Enable high school education in accordance with the child's interest, with full participation;

- Ensure an easier procedure for nostrification of applicants/asylum certificates, since most come from war-affected areas where they cannot obtain evidence of education, but arrange knowledge and skills testing as one of the means of nostrification and certification;

Employment and inclusion in the labour market

- Provide vocational courses, support for refugees and migrants;
- Adopt measures for the inclusion of migrants and refugees on the labour market, such as facilitations for employers, as well as promoting the concept of social responsibility in the business sector;
- Enable early entry into the labour market (before the end of the ninth month) with the issuance of temporary work permits for a period of three to six months, which would contribute to the prevention of labour exploitation.

ANNEX

BIBLIOGRAPHY

Research and other relevant documents

Barbara Bezec, Marc Speer, Marta Stojić Mitrović, *Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime*, Publisher: Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe, 2016.

“Health aspects of the migrant and refugee crisis in the Republic of Macedonia”, Silvana Oncheva and Margarita Spasenovska, Studiorum, available at:

Vojin Dimitrijević, Dragoljub Popović, Tatjana Papić, Vesna Petrović, *International law of Human Rights*, 2, BCHR, Belgrade, 2007.

“Integrating Refugees and Migrants through Education: Building Bridges in Separated Societies”, Platform for Lifelong Learning, September 2016.

Action Plan Chapter 24, Serbia found on: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_zapoglavlje_24_-_mart_2016_.pdf

AIDA, Asylum information, Country Report R. Serbia, 2016.

Anette Brunovskis and Rebecca Surtees, *Vulnerability and exploitation along the Balkan route: Identifying victims of human trafficking in Serbia*, ATINA, 2017.

Article “Macedonia gets help to prevent the flow of migrants”, available on: <http://www.politico.eu/article/syria-migration-crisis-macedonia-greece-schengen/> (accessed on 2 July 2017).

Asylum Law (Official Gazette R. Serbia, No. 109/2007).

Available at http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf (accessed on 27 June 2017). At the moment of preparation of this research, the proposal Strategy for integration of refugees and foreigners in the Republic of Macedonia 2017-2027 is in the parliamentary debate.

Belgrade Centre for Human Rights, *Asylum in the Republic of Serbia: Report for the period of January – May 2015*, 2015, available at: <http://bit.ly/1pirWQH>, 5.

CEDAW United Nations General Assembly, 18 December 1979 3 September 1981.

Claudia Gaylor, Nicolas Schoff and Eckart Sereking, “When Skills Become Opportunities for Career”, Bertelsmann Stiftung, 2015.

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL, Third Report on the Progress made in the implementation of the EU - Turkey Statement.

Communication to the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Third Progress Report on the implementation of the EU-Turkey Declaration.

Conclusion on Women and Girls at Risk, UNHCR Executive Committee 2006.

CONSTITUTIONAL AFFAIRSWOMEN'S RIGHTS & GENDER EQUALITY Female refugees and asylum seekers: the issue of integration, EU, 2016.

Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990.

Convention relating to the Status of Refugees Adopted on 28 July 1951 by the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons convened under General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950 Entry into force: 22 April 1954, in accordance with article 43.

Council of Europe, "The right to leave the country", 2013.

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003.

Danilo Mandić, Anatomy of a Refugee Wave: Forced Migration on the Balkan Route as Two Processes, Council of European Studies.

Decree on Criteria for Establishing Priority Accommodation of Persons Recognized the Right to Refuge or Granted Subsidiary Protection and the Conditions for the Use of Temporary Housing *Official Gazette of the RS*, 63/15.

Denis L. Spitzer, Anthropology in Action, "Immigrant and Women Refugees: Creating Significance in a Transnational Context", 2007.

DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIESPOLICY DEPARTMENT C: CITIZENS' RIGHTS AND CONSTITUTIONAL AFFAIRSWOMEN'S RIGHTS & GENDER EQUALITY Female refugees and asylum seekers: the issue of integration, EU, 2016.

Draft Strategy for Integration of Refugees and Foreigners in the Republic of Macedonia 2017-2027.

Employment of Foreigners Act, Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 128/2014.

European Asylum Agency, "Applications for Asylum in the Western Balkans: Comparative Trends Analysis, Pressure and Response Factors – Update", May 2015.

EUROPOL, "Smuggling of migrants to the EU", February 2016.

Field reports of the Macedonian Young Lawyers Association for 2016 and 2017.

Gavrilovski Zoran, "Legal assistance and representation for the rights of refugees", Civil Society Research Centre, 2011.

Gender Aspects of Providing Protection of Refugees and Migrants in the Republic of Macedonia, Macedonian Young Lawyers Association, 2016.

Gender Issues in Asylum Claims, UK Visas and Immigration, October 2010.

Global Institute of Mexico, "New Refugees in Europe: How to Improve Results of Integration", November 2016.

Human rights of refugee and migrant women and girls need to be better protected, CoE, 2016.

Institutional mechanism for persons that have been granted asylum in Serbia, Lana Petrović, Sonja Tosković, 2016, BCHR.

International Covenant on Civil and Political Rights Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49.

IOM, Migration flows in Europe - 2017, quarterly review June 2017.

IRREGULAR MIGRATION, TRAFFICKING AND SMUGGLING OF HUMAN BEINGS POLICY DILEMMAS IN THE EU, CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES (CEPS) BRUSSELS, 2016.

J. Freedman, *Women's Right to Asylum: Protecting the Rights of Female Asylum Seekers in Europe?* 2008.

Macedonian Young Lawyers Association, Field Report 2017.

Magdalena Lembovska, "Challenges for Reintegration of Returnees in Macedonia in accordance with Readmission Agreements", Analitika, 2017.

MYLA field report September 2016, available at: <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/11/MYLA-Field-Report-September.pdf> (accessed 02 September 2017).

National Employment Strategy of the R. Serbia (Official Gazette of RS, No. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 и 16/11).

OECD (2016), *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris.

OECD/EU, *Indicators for Integration of Immigrants 2015*, issued June 2015.

Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 215 from 11.12.2015, available at: <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-vrabotuvane-i-rabota-na-strantsi-11-12-2015.pdf> (accessed on 17 July 2017)

Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 49/2003.

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 entered into force on 18 January 2002.

P.V.A. Sholten and I. van Bregel, Managing mainstream integration - new trends in migrant integration policies in Europe, (2016).

Program for assistance and support for reintegration of returnees in the Republic of Macedonia according to the readmission agreements, 2010, available at: <http://www.migrant-service-centres.org/userfile/PROGRAMA%20ZA%20POMOS%20I%20PODDRS-KA%20PRI%20REINTEGRACIJA%20NA%20POVRATNICI%20VO%20REPUBLIKA%20MAKE-DONIJA%20SOGLASNO%20REA.pdf>

Program for realization of social protection for 2017, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 192 dated 17 October 2016, available at:

Program Report on Impact of Border Closure on Refugees and Migrants in Serbia and Macedonia, with special focus on women and children, September 2016 “Closed Borders”, OHFAM, Macedonian Young Lawyers Association and Belgrade Centre for Human Rights, 2016.

REACH Centre found on: <http://www.reachresourcecentre.info/>

REACH, European Migration Crisis Rapid Assessment: Asylum in Serbia, 2016.

Recommendation CM/Rec (2008) 4 of the Committee of Ministers to Member States on strengthening the integration of children of migrants and of immigrant background (Adopted by the Committee of Ministers on 20 February 2008 at the 1018th meeting of the Ministers’ Deputies).

Recommendation CM/Rec (2011) 13 of the Committee of Ministers to Member States on mobility, migration and access to health care (Adopted by the Committee of Ministers on 16 November 2011 at the 1126th meeting of the Ministers’ Deputies).

Regina Conley Seidel and Georg Bolis, Integration of Refugees in the Labour Market: Strategies and Good Practices, European Parliament Committee on Employment and Social Affairs, 2016.

Right to Asylum in the Republic of Macedonia for 2012, Official Gazette, No. 24/2012.

Rulebook on social assistance for persons seeking or granted asylum, “Official Gazette of the Republic of Serbia”, 44/2008.

Ruti Sinai, Adi Binhas, Yael Rockoff, *Tools for work in integration of migrants Serbia*, IOM, 2012.

Silvana ONCHEVA and Margarita SPASENOVSKA, Studiorum, “Health aspects of the crisis with migrants and refugees in the Republic of Macedonia”, 2016.

Simonida Kacarska and Angel Mojsovski, “Roma on the Macedonian Borders”, EPI and KHAM Delchevo, December 2016.

SOP for accepting, identifying and referring vulnerable categories of persons - foreigners (VCPF), available at: http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/Стандардни-оперативни-процедури-за-постанува_е-со-ранливи-категории-лица-странци.pdf

SOP for dealing with cases of gender-based violence (GBV) in emergency and crisis situations and disasters, available at: <http://iph.mk/wp-content/uploads/2014/09/Мултисекторски-стандардни-оперативни-процедури-за-превенција-и-одговор-на-РБН.pdf>

SOP for identification and referral of unaccompanied minors - child alien (UMCA), available at: <https://rm.coe.int/16806c0638>

SOP for the treatment of victims of human trafficking (VHT), available at: <http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/operativni.pdf>

SERBIA FROM TRANSIT TO DESTINATION COUNTRY – REFUGEE INTEGRATION CHALLENGES AND PRACTICES OF SELECTED STATES, Belgrade Centre for Human Rights, 2016.

Strategy for the Integration of Refugees and Foreigners of the Republic of Macedonia 2008-2015, available at: http://mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/strategija_begalci.pdf

Strategy for the Prevention and Suppression of Trafficking in Human Beings, in particular Women and Children, and for the Protection of Victims 2017-2022, along with the supplementary Action Plan for 2017-2018 (“Official Journal of RS”, No. 77/2017).

Suzana Vorbs and Tatiana Baraulin, “Refugee Women in Germany: Language, Education and Work”, Research Centre for Migration, Integration and Asylum, Federal Office of Germany for Migration and Refugees (2017).

The Convention against Transnational Organized Crime (2000) and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, adopted by the UN General Assembly: 15 November 2000, by resolution 55/25, Entry into force: 29 September 2003.

The Law on Primary Education, “RS Official Gazette”, No. 55/2013 from June 25, 2013, came into force on July 3, 2013.

The Law on Secondary Education “RS Official Gazette”, No. 55/2013 from June 25, 2013, it came into force on July 3, 2013.

Tu Dan Kim and Cohen Colerie, “Equity in Education - Topic Focus Belgium”, 2003.

U.S. Department of state, Trafficking in persons report 2016.

UN Women Report gender assessment of the refugee and migration crisis in Serbia and FYR Macedonia, 2016.

UNHCR Executive Committee, Conclusion on Local Integration, No. 104 (LVI) – 2005, preamble and (k).

UNHCR SERBIA UPDATE 07-13 August 2017.

UNHCR SERBIA UPDATE 18-24 Sep 2017.

UNHCR, “Guidelines for International Protection No. 9: Claims for refugee status based on sexual orientation and/or gender identity in the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 2012.

UNHCR, “New Beginning: Integration of Refugees in Europe”, September 2013

UNHCR, Global Trends: *Forced Displacement 2015*, 2016.

UNHCR, IOM Refugee Protection and International Migration in the Western Balkans, found on <http://www.unhcr.org/531d88ee9.pdf>

United Nations Convention on the Status of Refugees of 1951. Geneva, 28 July 1951 and Protocol relating to the Status of Refugees New York, 31 January 1967.

United Nations Economic and Social Affairs Division, “Integrating Migration into the Sustainable Development Agenda of 2030”, December 2015.

Violence against women and girls among refugee and migrant population in Serbia, Atina 2017.

WHO, Report SEXUAL VIOLENCE AGAINST REFUGEE WOMEN ON THE MOVE TO AND WITHIN EUROPE, No. 84, 2016.

Law Amending the Law on Citizens’ Associations and Foundations (“Official Gazette of the Republic of Macedonia” No 29/07.

Law on Higher Education (“Official Gazette of the Republic of Macedonia”, No. 37/08, 103/08, 26/09, 99/09, 115/10, 17/11 and 51/ 11).

Law on Protection of Children Official Gazette, No. 98/2000.

Law on Asylum and Subsidiary Protection Official Gazette of R. Macedonia, No. 27, 12.04.2013.

Law on Asylum and Temporary Protection Official Gazette of R. Macedonia, No. 27, 12.04.2013.

Law on Asylum and Temporary Protection, available at: <http://www.refworld.org/docid/53072d144.html>,

Law on Citizenship, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 158/11.

Law on Crisis Management (Official Gazette of RM, No. 29/2005, 36/2011, 104/2015).

Law on Employment and Insurance in Case of Unemployment - Consolidated Text (Official Gazette of RM, No. 112/2014).

Law on Employment and Work of Foreigners, available at: <http://www.refworld.org/pdfid/54edeb364.pdf>

Law on Employment and Work of Foreigners, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 35 dated 23 Mart 2006 the law entered into force on 31 March 2006 and shall be implemented starting from 1 April 2007.

Law on Employment of Foreigners was published in the Republic of Serbia's Official Gazette, No. 128/14 and came into force on 4 December 2014.

Law on Employment of Foreigners was published in the Republic of Serbia's Official Gazette, No. 128/14 and came into force on 4 December 2014.

Law on Family (Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 83/04).

Law on Foreigners ("Official Gazette of the Republic of Macedonia", No. 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012, 13/2013, 147/2013, 148/2015 and 217/2015).

Law on Foreigners, available at: https://www.ecoi.net/file_upload/1930_1332582379_fy-rom-law-on-foreigners-2006-en.pdf

Law on General Administrative Procedure (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 18/2016).

Law on Health Insurance, R. Macedonia, No. 07-1296/1, 2000.

Law on Higher Education Serbia found on: <http://www.minoritycentre.org/sites/default/files/law-higher-education-serbia.pdf>.

Law on Migration Management of the Republic of Serbia, Official Gazette of the Republic of Serbia, No. 107/2012.

Law on Primary Education R. Macedonia Official Gazette of the Republic of Macedonia, No.103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015 и 30/2016.

Law on Secondary Education ("Official Gazette of the Republic of Macedonia", No. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

Law on Secondary Education (“Official Gazette of the Republic of Macedonia”, No. 44/1995, 24/1996, 34/1996, 35/1997, 82/1999, 29/2002, 40/2003, 42/2003, 67/2004, 55/2005, 113/2005, 35/2006, 30/2007, 49/2007, 81/2008, 92/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015, 145/2015, 30/2016, 127/2016, 67/2017).

Law on Secondary Education, available at: [http://www.bro.gov.mk/docs/zakonodavstvo/sredno/Sredno_obrazovanie\(precistentekst\)_2002.pdf](http://www.bro.gov.mk/docs/zakonodavstvo/sredno/Sredno_obrazovanie(precistentekst)_2002.pdf)

Law on Social Protection, Official Gazette of the Republic of. Macedonia, No. 16/00, 17/03, 62/04, 21/06.

Law on the Foundations of the System of Education, found on: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/ekspertske%20misije/protection_of_minorities/the_law_on_education_system.pdf

CIP