АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА

ЕВРОПСКА УНИЈА, МИГРАЦИИ, АЗИЛ



Штип, 2024

АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА

ЕВРОПСКА УНИЈА, МИГРАЦИИ, АЗИЛ

Штип, 2024

Издавач:
Печатница „2-ри Август“

Уредник:
Пецев Аристид

Техничка подготовка:
Ана Никодиновска Крстевска

Печати:
Печатница „2-ри Август“
Тираж:
100

CIP – Каталогиација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

314.15:341.171 (4-672ЕУ)(045)
341.43:341.171(4-672)(045)
314.15.045(497.7)“2015/2016“(045)
314.15.3-054.73(497.7)“2015/2016(045)

НИКОДИНОВСКА Крстевска, Ана

Европска унија, миграции, азил / Ана Никодиновска Крстевска. – Штип : 2-ри Август, 2024. – 217 стр.; 25 см

Фусноти кон текстот. – Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-4879-88-6

а) Европска Унија – Политики – Миграции и азил – Статии б) Мигрантска
Криза – Македонија – 2015-2016 – Статии
COBIS.MK-ID 63801605

ПРЕДГОВОР

Публикацијата *Европска Унија, миграции, азил* претставува збирка од академски трудови од областа на Европската Унија и европските политики и право во делот на миграцијата и азилот. Оваа тематика, особено актуелна по миграциската криза од 2015 година, допира до прашања коишто се дел од супранационалните политики на Европската Унија. Тоа се прашања кои ги засегаат не само миграциите и азилот, туку и Шенгенскиот единствен простор и управувањето со надворешните граници, обезбедувањето на внатрешната безбедност на Унијата, есктернализацијата на политиките за миграции и азил, примената на меѓународните норми за човекови права во делот на бегалското право, како и концептот на солидарност меѓу земјите членки во нивните заеднички политики за азил и миграција, и друго. Трудовите содржани во оваа збрика претставуваат резултат од повеќегодишни истражувања во областа на Европската Унија и европските политики и право за миграција и азил. Поголемиот дел од овие трудови беа остварени преку различни меѓународни проекти од Еразмус + програмите, но и други проекти преку кои, Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, самостојно како и во соработка со други универзитети, оствари многубројни активности во насока на унапредување на познавањата за европските политики за миграции и азил во целост, но и на истражување на македонското право во делот на миграциските права и правото на азил и нивната хармонизација со европското право.

Оттука проникнува и идејата за оваа публикација, со цел да се систематизираат дел од веќе објавените рецензирани трудови и да се соберат во еден прирачник, кој ќе им послужи на студените и на други истражувачи да се запознаат со оваа проблематика и за кој се надеваме дека ќе побуди интерес за нови истражувања во ова поле. Конкретно, публикацијата содржи вкупно 12 труда, од кои 7 се напишани од авторот на книгата, и други 5 труда напишани во коавторство со други автори.

Во првиот труд насловен *Ексетрнализација на безбедноста на Европската Унија надвор од границите на ЕУ: мит или реалност?*, се говори за безбедносните пристапи односно за внатрешно-надворешната врска меѓу миграциите и тероризмот како безбедносни закани што ја засегнаа Унијата во 2015 годината. Во истражувањето се става акцент на повеќедимензионалниот пристап што Унијата го зазема во напорите да се

справи со овие безбедносни ризици преку азилот, миграцијата, трговијата, соработката, политиката за проширување и слично.

Во трудот *Legislazione nazionale, integrazione europea e cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord* (Национално законодавство, европска интеграција и меѓународна и регионална соработка во материја на азил и миграција во Северна Маекдонија), се разгледуваат пристапот на македонската држава во справување во мигрантската криза од 2015/2016, и тоа низ призмата на националното закондавство земајќи ги предвид измените што следеа на Законот за азил и меѓународна заштита, но и низ призмата на регионалната и меѓународна соработка и процесот на европска интеграција.

Во контекст на мигрантската криза и нелегалната миграција, во трудот *Нелегалната миграција, Република Македонија и Европската Унија: неколку опсервации за Договорот за реадмисија*, се обработуваат договорите за реадмисија што Унијата ги склучува со трети земји за да го регулира враќањето на нерегуларните мигранти во земјите на потекло или во транзитните земји. Конкретно, вниманието се посветува на Договорот за реадмисија меѓу Република Македонија и Европската Унија, при што се даваат одредени опсервации за начинот на имплементација на договорот, за неговите недостатоци и се даваат одредени претпоставки за причините на истите.

Во трудот насловен *Солидарност и екстернализација на безбедноста во Европската политика за миграција и азил: можен двоен концепт*?, се опишува системскиот колапс на европската политика за миграција и азил, што беше предизвикан од мигрантската криза во 2015 г. и којшто остави голема поделба меѓу земјите членки на ЕУ. Во трудот се разгледува принципот на солидарност на Европската Унија, виден низ неговата внатрешна и надворешна димнезија, и можното совпаѓање на надворешната димензија на солидарноста со екстернализацијата на безбедноста во политиката за азил и миграција на Европската Унија.

Насочувајќи се кон човековата димензија на миграциите, трудот *Il ruolo degli attori non statali nella Macedonia del Nord nella promozione della sicurezza umana durante la crisi migratoria del 2015/2016* (Улогата на недржавните актери во Северна Македонија за промоција на човечката безбедност за време на мигрантската криза од 2015/2016), ја истражува

улогата на невладините актери во промоцијата на човечката безбедност на мигрантите во поморските простори, во контекст на нелегалната миграција во Европа и во Северна Македонија. Конкретно, се опишува улогата на невладините организации во Северна Македонија и нивниот активизам за измена и дополнување на Законот за азил и привремена заштита, како и нивното укажување на незаконско лишување од слобода на мигранти и бегалци во Прифатниот центар за странци „Гази Баба“ во Скопје.

Во трудот *Некои размислувања за солидарноста во Европската Унија за време на мигрантската криза од 2015 година*, се говори за кризата на солидарност што се креираше помеѓу земјите членки на Европската Унија, а која настана како резултат од мигрантската криза во 2015 г., и во контекст на тоа, се претставуваат одредени мислења за солидарноста и за правичната поделба на одговорности во рамките на Европската Унија за време на мигрантската криза.

Следствено на тоа, трудот *Gli Accordi di riammissione tra l'Unione Europea e i paesi Balcanici: più di quanto non sembri!* (Договори за реадмисија меѓу Европската Унија и Балканските земји: повеќе отколку што изгледа!), ги разгледува договорите за реадмисија меѓу Европската Унија и трети земји, и ги истражува правните обврски за договорните страни и нивната имплементација, проблематизирајќи ја целисходноста на истите во смисла дали и колку овие договори за реадмисија навистина ги решаваат проблемите со миграцијата и дали навистина пружаат вистинска поддршка на третите земји - потписнички на договорот.

Во вториот дел од публикацијата каде се опфатени трудови објавени во ко-авторство, имено, станува збор за трудови што произлегуваат од заеднички истражувања спроведени со колешки од Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, и тоа со Олга Кошевалиска, со Борка Тушевска Гавриловиќ и со Елена Максимова, со кои, во текот на годините создадовме една истражувачка група посветена на миграциите и азилот, во рамките на која секоја од нас истражуваше и се специјализираше за специфични прашања, кои подоцна прераснаа во заеднички трудови и публикации.

Во трудот *Migration crisis : Macedonia at Crossroads* (Миграциска криза: Македонија на крстопат), напишан во коавторсто на Олга Кошевалиска, на Борка Тушевска Гавриловиќ и на Ана Никодиновска

Крстевска, се говори за мигрантската криза од 2015 и за улогата на Македонија во справување со кризата. Конкретно, се разгледува правото на влез или правото на транзит на нелегални мигранти низ Република Македонија, недостатоците на македонскиот систем во справување со мигрантската криза, но и обидите на државата да ги надмине овие недостатоци преку воведување на институтот 'интенција за барање на азил'.

Во ракописот *Migration and Asylum Policy System: the case of Republic of Macedonia* (Системи на политики за миграција и азил: случајот на Република Северна Македонија), се опишува македонскиот систем на политики за миграции и азил, притоа укажувајќи на празнините кои се појавија во истиот со мигрантската криза од 2015 година, и на последователните правни акти кои се усвоија во насока на надминување на овие празнини и на усогласување со правото на Европската Унија во делот на азилот и на политиките за миграција.

Трудот *Structured solidarity of the European Union towards illegal migration challenges in North Macedonia (*Структурна солидарност на Европската Унија кон предизвиците од нелегалната миграција во Северна Македонија), објавен во коавторство на Олга Кошевалиска, на Ана Никодиновска Крстевска и на Елена Максимова, се осврнува на концептот на солидарност на Европската Унија во политиката за азил, опишан низ призмата на основачките договори на Европската Унија, но и на различните пристапи што Европската Унија ги усвои кон Македонија како одговор на мигрантската криза.

Во трудот *Виктимизација на мигрантите и бегалците во Република Северна Македонија во кривични дела, со посебен акцент на трговијата со луѓе и криумчарењето мигранти*, напишан во коавторство на Елена Максимова, на Олга Кошевалиска и на Ана Никодиновска Крстевска, се говори за мигрантите и бегалците кои поминаа низ Македонија како дел од мешаните миграциски текови, и освен тоа, се обработува и се дискутира нивната виктимизација и опасност од регрутирање во трговија со луѓе и криумчарење на мигранти.

На крај, трудот *Antimigration rhetoric and xenophobia towards migrants in North Macedonia* (Антимиграциска реторика и ксенофобија кон мигрантите во Северна Македонија), во коавторство на Олга Кошевалиска, на Ана Никодиновска Крстевска и на Елена Максимова, ги истражува феномените на антимиграциска реторика и ксенофобија кои беа забележани во новинарството и во политичката реторика во Северна Македонија за време на миграциската криза од 2015, но и за време на

Украинската криза, а кои пак со текот на годините прераснаа и во кривични дела од омраза кон мигранти и бегалци.

Овие ракописи се веќе објавени во различни списанија и публикации, а податоците за нивното претходно објавување се поместени во библиографските белешки на крајот од книгата.

Конечно, оваа публикација ќе претставува една систематизирана збирка на ракописи, која ќе послужи за унапредување на знаењата поврзани со Европската Унија и европското право во делот на миграции и азил и, се разбира, ќе послужи за отворање на нови прашања и проблематики врзани со македонското право и неговата адаптација и хармонизација со европското право.

Пријатно читање!

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР

..... 5

СОДРЖИНА

..... 7

ТРУДОВИ ОБЈАВЕНИ САМОСТОЈНО

Никодиновска Крстевска Ана, *Екстернализација на безбедноста на Европската унија надвор од границите на ЕУ: мит или реалност ?*

..... 11

Nikodinovska Krstevska Ana, *Legislazione nazionale, integrazione europea e cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord*

..... 27

Никодиновска Крстевска Ана, *Нелегалната миграција, Република Македонија и Европската Унија, неколку опсервации за договорот за реадмисија*

..... 43

Никодиновска Крстевска Ана, *Солидарност и екстернализација на безбедноста во Европската политика за миграција и азил. Можен двоен концепт ?*

..... 59

Nikodinovska Krstevska Ana, *Il ruolo degli attori non statali nella Macedonia del Nord nella promozione della sicurezza umana durante la crisi migratoria del 2015/2016*

..... 73

Никодиновска Крстевска Ана, *Некои размислувања за солидарноста во Европската Унија за време на мигрантската криза од 2015 година*

..... 85

Nikodinovska Krstevska Ana, *Gli accordi di riammissione tra l'Unione Europea e i paesi Balcanici: più di quanto sembri !*

..... 95

ТРУДОВИ ОБЈАВЕНИ ВО КОАВТОРСТВО

Koševaliska Olga, Tuševska Gavrilovikj Borka, Nikodinovska Krstevska Ana, *Migration crisis: Macedonia at crossroads* 111

Koševaliska Olga, Nikodinovska Krstevska Ana, *Migration and Asylum Policy System: the case of Republic of Macedonia* 127

Koševaliska Olga, Nikodinovska Krstevska Ana, Ivanova Elena, *'Structured' Solidarity of the European Union for Illegal Migration Challenges in North Macedonia* 147

Кошевалиска Олга, Иванова Елена, Никодиновска Крстевска Ана, *Виктимизација на мигрантите и бегалците во Република Северна Македонија во кривични дела, со посебен акцент на трговијата со луѓе и криумчарењето мигранти* 163

Koševaliska Olga, Nikodinovska Krstevska Ana, Ivanova Elena, *Anti-migration rhetoric and xhenophobia towards migrants in North Macedonia* 191

Библиографска белешка за трудовите објавени самостојно 215

Библиографска белешка за трудовите објавени во коавторство 216

Белешка за авторот 218

ТРУДОВИ ОБЈАВЕНИ САМОСТОЈНО

НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА АНА

ЕКСТЕРНАЛИЗАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА НАДВОР ОД ГРАНИЦИТЕ НА ЕУ: МИТ ИЛИ РЕАЛНОСТ?

Апстракт: Во серијата на терористички напади што се случија во Европските градови во последните години, беше докажано дека постои директна врска помеѓу напаѓачите и миграциската криза, во однос на тоа дека напаѓачите не биле граѓани на ЕУ, туку бегалци коишто нерегуларно влегле на територијата на ЕУ преку миграцискиот бран. Како резултат на тоа, овие две закани за внатрешната и надворешната безбедност на Унијата беа восприемени како нешто повеќе од една обична врска, односно како закани кои се меѓусебно поврзани и се надополнуваат една со друга. Оттука, справувањето со овие закани не претставува единствено безбедносно и одбранбено прашање, туку има повеќедимензионален пристап и засега една плејада на прашања коишто влегуваат во рамките на различните европски политики како што се азилот и миграцијата, трговијата и соработката, политиката за проширување и други. Земајќи го предвид ова, трудот ќе има за цел да ги истражи безбедносните пристапи на Европската Унија кон овие закани и да утврди како Европската Унија се справува со нив.

Клучни зборови: *екстернализација на безбедноста на ЕУ, меки инструменти и инструменти на тврда моќ, миграциска криза, источно-медитеранска и централно-медитеранска рута*

NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

EXTERNALIZATION OF EUROPEAN UNION'S SECURITY OUT OF EU BORDERS: A MYTH OR REALITY ?

Abstract: In the series of terrorist attacks that happened in European cities in the past couple of years, it was proven that there was a direct link between the attackers and the migration crisis, in the point that the attackers were not EU citizens but were refugees that have entered regularly EU borders with the migration flow. Consequently, these two threats were conceived not only as a nexus, but as a continuum between the internal and external security of the EU. Thus, tackling such threats is not purely a security and defense matter, but it is rather multidimensional and refers to a variety of issues that fall within the scope of different EU policies like asylum and migration, trade and cooperation, enlargement policy and other. Having in mind this, the paper will try to analyze the EU security approach towards these two threats and to determine how the EU tackles these security issues.

Key words: *externalization of EU security, soft and hard power instruments, migration crisis, Eastern Mediterranean route and Central Mediterranean route*

Вовед

Во серијата на терористички напади што се случија во определени европки градови во последните години,[1] се јави сомнеж за постоење на директна врска помеѓу терористичките напаѓачи и миграциската криза, во смисла што имаше наоди дека напаѓачите во суштина не биле граѓани на Европската Унија, туку биле бегалци коишто влегле во Унијата по нерегуларен пат за време на миграциското наплив во 2015 г.[2] Како последица на тоа, тероризмот и миграциските движења почнаа да се восприемаат како две закани кои се непосредно поврзани, односно се сметаа за закани во рамките на внатрешно-надворешниот континуум на европската безбедност[3]. Врз основа на тоа, Европската Унија дефинираше три важни приоритети кои си ги постави за да се справи со овие безбедносни закани, и тоа: борба против тероризмот и борба против терористичките групи, 2. Борба против причините за тероризмот и радикализацијата и 3. Зацврстување на контролите на надворешните европски граници. Оттука, справувањето со овие закани освен што беше третирано како безбедносно и одбранбено прашање, врз основа на ситуацијата, тоа почна да се разгледува и од аспект на повеќедимензионалниот опсег на надворешни политики и инструменти на Унијата како азилот и политиките за миграција, трговијата, развојот и соработката, проширувањето и други, кои традиционално како политики беа асоцирани во рамките на нормативните теории на меѓународните односи и на анализата на надворешна политика. Со комбинирањето на овие два вида на политики, Европската Унија се обидува во суштина да ги екстернализира сопствените безбедносни грижи и да ја проектира својата безбедност надвор од своите граници.

Тргнувајќи од тоа, целта на овој труд е да се анализира оваа нова надворешна политика и безбедносен пристап на Европската Унија, коишто отсткокнуваат од традиционалниот начин на водење

[1] Како на пример, Барселона (август 2017), Лондон (јуни и март 2017), Манчестер (мај 2017), Париз (април 2017) Стокхолм (април 2017), Берлин (јули и декември 2016), Ница (јули 2016), Брисел (март 2016), Париз (јануари и ноември 2016) и други.

[2] На пример, сиријскиот бегалец Ахманд ал Мухамад кој се сметаше за одговорен на Париските напади во ноември 2015, според француските власти, тој влегол во Европската унија преку гречката граница во октомври истата година. Види на:

http://edition.cnn.com/2015/11/15/europe/paris-attacks-passports/index.html

[3] Federica Mogherini, Redefining EU's Security Agenda, World Economic Forum, Davos 2017. https://www.youtube.com/watch?v=Xl1Xj-stH6E

на надворешна политика во меѓународните односи, со цел да се определи како Европската Унија ја проректира својата безбедност кон трети земји и кон трети страни преку употреба на инструменти од тврда и мека моќ кои се проектираат низ повеќедимензионалниот пристап на надворешните политики на ЕУ. Така, фокусот на истражувањето ќе биде свртен кон анализа на европската безбедносна проекција кон африканските земји и земјите од централномедитеранска рута (Либија, Чад, Нигер и земјите од Африка, Карибите и Пацификот т.н. АКП земји) и земјите од источно-медитеранската рута (Турција и Западен Балкан) со фокус на Турција. Освен тоа, вниманието ќе биде ставено на ефектите на овој нов пристап односно на одговорот на прашањето дали „екстернализацијата“ претставува „мит или реалност“ во Европската Унија.

I. „Екстернализација на безбедноста“ во Европската Унија

Зборот „екстернализација“ дефиниран во рамките на електронскиот речник Меријам Вебстер (Merriam Webster) на англиски јазик означува две значења: 1) активност или процес на екстернализација односно состојба или карактеристики на екстернализираност; и 2) нешто што е екстернализирано: отелотворување.[4] Од областа на психологијата (Фројд), поимот „екстернализација“ означува „несвесен одбранбен механизам врз основа на кој, определена единка ги „проектира“ своите внатрешни карактеристики кон надворешниот свет;[5] и во полето на економијата, терминот вклучува трансфер на одредена надлежност кон надворешен ентитет, притоа изискувајќи високо ниво на координација и доверба помеѓу трговецот и надворешниот ентитет.[6]

Додека овие дефиниции се позајмени од други области, во постоечката литература поврзана со Европската Унија, постојат дефиниции за „екстернализација“ коишто воглавно се врзуваат со студиите за европска интеграција и теориите за анализа на надворешна политика на ЕУ, како на пример, надворешно владеење преку условеност (Schimmelfenning & Sedelmeier, 2011), трансформативна моќ на ЕУ (Grabbe, 2006), ЕУ како цивилна моќ

[4] https://www.merriam-webster.com/dictionary/externalization

[5] Sandler, Joseph (1988). Title Projection, identification, projective identification. Karnac Books. cited in https://en.wikipedia.org/wiki/Externalization

[6] Grosman, G. and Helpman, E., 'Outsorcing in a Global Economy" (London, CEPR Discussion Paper 3165, January 2002), 2, cited in Rijpma and Cremona (2007:12).

(Duchêne, 1972), нормативна моќ на ЕУ (Manners, 2002), меѓународен идентитет на ЕУ (Whitman, 1997), структурна моќ на ЕУ (Keukeleire, 2002) и слично. Во овие теории, екстернализацијата генерално е дефинирана како „способност на Европската Унија да ги менува концептите и перцепциите на она што се смета за нормално во рамките на меѓународните односи (Manners, 2002), или како способност на Унијата да ги поставува и обликува правилата на играта во меѓуанродните односи со трети земји (Keukeleire, 2002). Овие дефиниции воглавно се карактеристички за концептот на *Европеизација* којшто се однесува на различни процеси преку кои Европската Унија ги шири своите вредности, принципи и политики кон крети земји и го обликува нивното меѓународно и/или домашно однесување.

Сепак, кога ја истражуваме внатрешно-надворешната безбедносна врска во Европската Унија, вниманието треба да биде свртено кон областа не безбедносните студии за Европската Унија. Преку оваа перспектива, концептот на екстернализација се однесува на „надворешно владеење“ во меки безбедносни прашања (Lavanex, 2004), зближување на внатрешната и надворешната безбедност (Duke & Ojanen, 2006), екстернализација на безбедносните закани (Mounier, 2006), концептот на европска безбедност наспроти европски безбедности (Burgess, 2009), внатрешно-надворешна врска на безбедноста (Brandão, 2015), екстернализација на границите на мигрантската криза (Ruhrmann & FitzGerald, 2016), екстра-територијализација на полициска контрола врз границите во миграцискиот контекст (Rijpma and Cremona, 2007), управување со миграции однадвор (Parkes, 2016), и други.

На пример, Ериксон и Ринард (Eriksson and Rhinard, 2009:-245), тврдат дека односот помеѓу надворешната и внатрешната безбедност лежи во променливата природа на заканите коишто се движат помеѓу криминалот, граѓанската заштита, правдата и редот во рамките на државата, коишто можат да бида асоцирани со „внатрешна безбедност“ и безбедност како алатка за спречување и одвраќање на „надворешната безбедност“, при што тие стануваат се’ покомплексни во модерното општество, и вклучуваат вистински закани со прекугранична димензија коишто традиционално биле исклучени од јавните агенди. Овие безбедносни домени, од своја страна треба да бидат разбрани и проблематизирани како предводник за изучување на нивните ефекти врз политиките, перцепциите и системите. Додека Ериксон и Ринард се фокусираат на внатрешните реперкусии коишто ги поседуваат овие прекугранични закани кои и се заканууваат на Унијата, Лаванекс и Вичман (Lavanex and Wichmann, 2009:84), се концентрираат на надво-

решната проекција на внатрешните политики на Европската Унија во еден нов вид на надворешна политика, наречена „надворешна димезија“ на одредено поле на делување, како во областа на Правдата и внатрешните работи (ПВР), каде што соработката со Европската Унија вклучува трети земји (Lavanex, 2006). Конкретно, концептот на „надворешно владеење“ се користи за да се анализира (селективната) екстензија на европските норми, правила и политики, односно нивниот опсег и нивното проширување надвор од европските граници (Lavanex and Schimmelfenning, 2009), поместувајќи ги институционалните правни граници надвор од земјите членки на Унијата (Lavanex, 2004:683). Во иста насока Муние ја дефинира ектернализацијата како екстернализација на релевантни внатрешни политики со цел да се интервенира во спречување на заканите уште пред да стигнат до европско тло (Mounier, 2006).

Уште една интересна и нова дефиниција за екстернализацијата доаѓа од италијанскиот невладин сектор и се користи во новинарскиот жаргон, а се однесува на „овозможување на трети држави да управуваат со границите на Европската Унија“ (ARCI Report, 2016). Во овој случај невладиниот сектор ја критикува Европската Унија во миграцискиот контекст, велејќи дека Европската Унија ги злоупотребува фондовите од политиките за помош и меѓународна соработка со цел да „им помогне на луѓето во нивните домови“ и ги присилува африканските држави да соработуваат со Унијата преку затворање на нивните граници и и преку реадмисија на нелегални мигранти кои не се добредојдени во Унијата.

Од овие дефиниции може да се утврди дека екстернализацијата во голема мера е дефинирана во рамките на студиите за европски интеграции и за меѓународни односи, каде што беше дефинрана како неконвенционален пристап на водење на европската надворешна и безбедносна политика. Сепак, кога би се обиделе да дадеме една сопствена дефиниција за екстернализацијата врз основа на примерите коишто се предмет на ова истражување, би рекле дека „екстернализацијата на безбедноста на Европската Унија може да биде разбрана како префрлување на одговорноста на Европската Унија за сопствената безбедност надвор кон трети страни“.

II. Екстернализација на безбедноста на Европската Унија надвор од европските граници

Тргнувајќи од внатрешно-надворешната врска на европската безбедност, екстернализацијата на безбедносната политика на

Европската Унија кон трети земји може да се идентификува во склоп на три рамки на акција на Унијата и тоа: глобални политики за акција, специфични меки инструменти и инструменти на тврда моќ. Главната цел на овие политики е да се зацврстат надворешните граници на Европската Унија, да се управува со миграциските текови и да се намали или да се превенира нелегалната миграција.

Моменталниот пресек на состојбите на Европската глобална политика во рамките на безбедноста го опфаќа донесувањето на следните документи: 1. Ажурирана верзија на Европската безбедносна агенда;[7] 2. ново 'ниво на амбиција' (Level of Ambition);[8] Планот за имплементација за бездност и одбрана (2016) (Implementation Plan on Security and Defense);[9] Акциски план за Европската комисија за одбрана (Commission European Defense Action Plan);[10] Заедничката декларација меѓу ЕУ и НАТО (EU – NATO Joint Declaration (2016),[11] којашто постави 42 конкретни предлози за заедничка акција меѓу НАТО и ЕУ;[12] почеток на Перманентната структурна соработка за безбедност (Permanent Structured Cooperation on Security (PESCO) од 22 јуни 2017[13] и слично. Сите овие документи и акции се наменети да ѝ дадат импулс на Европската заедничка безбедносна и одбранбена политика (European Common Security and Defense Policy (CSDP)[14] и да ја зацврстат безбедноста на

[7] Ажурирана верзија на Стратегијата 'Shared vision, Common Action: A stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016.

http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/-eugs_review_web.pdf

[8] Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence - Council conclusions (14 November 2016) Brussels, 14 November 2016 (OR. en) 14149/16, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings- /fac/2016/11/14-15/

[9] Implementation Plan on Security and Defense, Brussels, 14 November 2016 (OR. en) 14392/16, http://www.consilium- .europa.eu/en/meetings/fac/2016/11/14-15/

[10] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, European Defense Action Plan, Brussels, 30.11.2016 COM(2016) 950 final,

http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20372

[11] European Council (6 December 2016) EU-NATO cooperation: Council adopt conclusions to implement Joint Declaration, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/06-eu-nato-joint-declaration/

[12] Progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016 14 June 2017 https://eeas.europa.eu/sites-/eeas/files/170614-joint-progress-report-eu-nato-en-1.pdf

[13] European Council conclusions on security and defense, 22.06.2017, Brussels. http://www.consilium.europa.eu/-en/press/press-releases/2017/06/22-euco-security-defence/

[14] Преку мобилизирање на различни инструменти и политики на Европскта унија

граѓаните на Европската Унија, како и да го поддржат развојот на заеднички одбранбени способности. Од друга страна, глобалните политики во делот на миграцијата се поставени во различните области на делување на Европската Унија, како развојот, помошта, соработката, политиките за проширување, трговијата и слично, кои се содржани во разни документи на Унијата како на пример: Глобалниот пристап за миграција и мобилност (2005) (Global Approach to Migration and Mobility (2005)[15], Европската агенда за миграција (2015) (European Agenda on Migration),[16] различни европски регулативи и директиви како Директивата за репатријација (Return Directive 2008/115/EC)[17], Директивата за привремена заштита (Temporary Protection Directive 2001/55/EC)[18] и други документи од областа на азилот и миграцијата коишто ги засегаат државите на Европската Унија.

Сепак, со оглед на тоа што европскиот пристап кон бебедноста и миграцијата е структуриран кон потребите и приоритетите на различни држави, Европска Унија разви специфични политики кон земјите од двете различни рути односно источно-медитеранската и централно-медитеранската рута. Тоа го стори преку развивање на иницијативи кои ги сочинуваат инструментите на мека моќ на ЕУ, но и на тврда моќ. Во првата група на инструменти односно оние од централно-медитеранската група се вбројуваат: Процесот на Картум (Khartoum process) односно иницијативата за миграција помеѓу ЕУ и земјите од Африканскиот рог од 2014 г. (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative),[19] која претставува платформа за политичка соработка помеѓу земјите; Договорот од Котону од 2000 г. (Cotonou agreement), особено чл. 13 (5(c)) којшто

преку еден интегриран пристап, вклучувајќи инструменти на мека и тврда моќ.

[15] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the Global Approach to Migration and Mobility, COM/2011/0743 final/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>

[16] Види повеќе на: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/whatwe--do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_-the_european_agenda_on_migration_en.pdf

[17] Види повеќе на: https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:-348:0098:0107:en:PDF

[18] Види повеќе на: https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:32001L-0055

[19] Види повеќе на: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4832_en.htm and https://www.khartoumprocess.net/

ја содржи клаузулата за реадмисија[20] и претставува правната рамка за соработка помеѓу Европската Унија и земјите од Африка, Карибите и Пацификот (АКП земјите); Акцискиот план од Самитот на Валета од 2015 (Valetta Action Plan)[21] како и Доверливиот фонд на ЕУ за итни случаи (EU Emergency Trust Fund),[22] кој истовремено ја преставува платформата за соработка и финансиска помош за земјите од интерес, во износ од 1.8 милијарди евра.[23]

Што се однесува до втората група или земјите од источно-медитеранската рута (Турција и Западно-балканските земји, глобалните политики во делот на безбедноста и миграциите ги опфаќа сите погореспоменати инструменти, но пред се' тие се канализирани низ политиките на проширување на Европската Унија коишто Унијата ги спроведува засебно со земјите пристапнички. Воглавно, овие инструменти ги опфаќаат договорите за стабилизација и асоцијација преку кои Унијата има воспоставено правни рамки за соработка,[24] трговски унии или царински унии со помош на кои се регулираат нивните меѓусебни односи,[25] Инструментот за претпристапна помош којшто ја претставува финансиската рамка на евроинтегративните процеси и се разбира, договорите за реадмисија (слични на клаузулата за реадмисија, но подетални и поопширни за разлика од неа), преку кои Европската Унија го регулира враќањето на нелегални мигранти кон земјите на потекло или земјите на транзит.[26] Од финансиските инструменти, Европската

[20] Види го договорот за реадмисија: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_-01/pdf/mn3012634_en.pdf

Посебни билатерални договори за реадмисија коишто се слични со договорот за реадмисија потпишан помеѓу ЕУ и Турција, се оние потпишани од страна на Италија и Тунис, Сенегал, Гана, Нигер и Брегот на слоновата коска.

[21] Види повеќе на следниот веб сајт: https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11- 12/

[22] Види повеќе на: https://www.rabat-process.org/images/RabatProcess/Documents/Valletta/EN/jvap-joint-valletta- action-plan_en.-pdf

[23] Види повеќе на: https://agensir.it/europa/2015/11/12/eu-africa-the-modest-results-of-the-valletta-summit/

[24] На пример, со Турција во 1964 г., со Република Македонија во 2004 г., со Албанија во 2009 г., со Црна Гора во 2010 г., со Србија во 2013 г. и други.

[25] На пример, Европската нија воспоставила царинска унија со Турција во 1995 г., додека со земјите од Западен Балкан се воспостави Средноевропски договор за слободна трговија и тоа со Република Македонија во 2006 г. и со другите балкански земји во 2007 г.

[26] Досега, Европската унија има потпишано договори за реадмисија со сите земји од Западен Балкан вклучувајќи ја и Турција.

Унија го потпиша Акцискиот план помеѓу ЕУ и Турција од 2016 г., кој во споредба со Доверливиот фонд на ЕУ за итни случаи, изнесува скоро тројно повеќе односно 6 милијарди евра и е единствено наменет за Турција.[27] Така што, кога ќе се споредат финансиските издатоци наменети за Турција и земјите од Африка, Карибите и Пацификот, ќе се увиди значителна разлика помеѓу нив. Всушност, овие различни финансиски пристапи кон земјите од централно и источните миграциски рути, произведуваат различни ефекти и имаат различна ефикасност во однос на намалување на миграциските текови од земјите од централно и источната медитеранска рута, што може да се увиди подолу во Табела бр. 1.

Како инструменти на тврда сила на надворешната политика на ЕУ во делот на политиките за безбедност и миграции во однос на централно-медитеранската руте се спроведуваат преку: 1. Операцијата Маре ностру (2013-2014, Италија) (Operation Mare nostrum), за пребарување и спасување на море ; 2. Заедничката операција Тритон (2014 -)(Joint Operation Triton), за пребарување и спасување на море; и 3. ЕУНАВФОР МЕД Операција Софија (2015-2018) (EUNAVFOR MED Operation Sophia) за борба против криумчарење на мигранти и трговија со луѓе) (Rurhman & Fitz-Gerald, 2016). Од друга страна, инструментите на тврда моќ кон земјите од источно-медитеранската рута се спроведуваат преку следните операции: 1. Распоредување на мисијата на Европската гранична и крајбрежна агенција на бугарско-турската граница (Капитан Андреево) (октомври, 2016); 2. Заедничка операција Тритон (2014 -) за пребарување и спасување на море, 3. ЕУНАВФОР МЕД Операција Софија (2015-2018) (EUNAVFOR MED Operation Sophia) за борба против криумчарење на мигранти и трговија со луѓе), 4. Постојаната поморска мисија 2 (Standing Maritime Group 2 (SNMG2) (NATO), која извршува активости за набљудување и препознавање и за спасување и задржување на лица на море, и 5. Мисијата за брза интервенција Посеидон (Poseidon Rapid Intervention), која ги вклучува Фронтекс и НАТО. Интересно е да се забележи дека во последните две години, особено со основањето на ЕУНАФОР МЕД заедно со Постојаната поморска мисија 2, често беше доведувана во прашање димензијата на зашитата на човековите права на безбедносниот пристап на Европската Унија кон миграцијата, особено во однос на принципот на *non-refoulment* односно за не-враќање.

[27] Види повеќе на http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_it.htm.

III. Влијанието на политиките на Европската Унија во миграцискиот контекст

Влијанието на политиките на Европската Унија во миграцискиот контекст може да се увиди врз основа на индикаторите за нелегална миграција во Европската Унија од централо- медитеранската и источно-медитеранската рута кои се дадени од Агенцијата за гранична и крајбрежна контрола на Европската Унија – Фронтекс, а се прикажани во Табелата бр. 1.

Table 1. Нелегални влезови (копно и море) на главните миграциски рути кон Европската Унија (2006-2016)

Main migration routes into the European Union	Illegal border crossings (land and sea)										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Western African route	31600	12500	9,200	2,250	200	340	170	250	275	874	671
Western Mediterranean route	N/A	N/A	6,500	6,650	5,000	8,450	6,400	6.800	7,840	7,164	10,231
Central Mediterranean route	N/A	N/A	39,800	11,000	4,500	64,300	15,900	40.000	170,760	153,946	181,459
Apulia and Calabria route	N/A	N/A	N/A	807	2,788	5,259	4,772	5.000			
Circular Albania-Greece route	N/A	N/A	42,000	40,000	35,300	5,300	5,500	8.700	8.840	8,932	5,121
Western Balkan route	N/A	N/A	N/A	3,090	2,370	4,650	6,390	19.950	43.360	764,038	130,261
Eastern Mediterranean route	N/A	N/A	52,300	40,000	55,700	57,000	37,200	24.800	50.830	885,386	182,277
Eastern Borders route	N/A	N/A	1,335	1,050	1,050	1,050	1,600	1 300	1.270	1,920	1,349
Totals	N/A	N/A	N/A	104,847	106,908	146,349	77,932	106,800	283,175	1,822,260	500,248

Source: Frontexr

Извор: FRONTEX (www.frontex.europea.eu)

Од Табелата може да се увиди дека бројот на нелегални премини преку копно или море од централно медитеранската рута кон Европската Унија, во периодот од 2006 до 2016 г., постојано е во пораст, односно дека ѝ покрај фактот што во 2015 г. се одржа Самитот во Валета и беше дефиниран Европскиот доверлив фонд за итни случаи, сепак бројот на нелегални мигранти продолжи да се зголемува, движејќи се од 153,946 (регистрирани во 2015) до 181,459 нелегални премини (регистрирани во 2016 г.). Од друга страна, на источно- медитеранската рута, се забележува дека бројот на нелегални премини варира низ годините. Најголемиот број на нелегални премини бил регистриран во 2015 за време на мигрантската криза односно 885,386 нелегални премини, додека во 2016 година, бројот драстично се намалува до 182,277 нелегални премини. Намалувањето на бројот на нелегални премини се совпаѓа со потпишувањето на Акцискиот план помеѓу Европската Унија и Турција во март 2016 г. и мобилизацијата на повеќе од 6 милијарди евра кои Европската Унија ги обезбеди за Турција со цел да ѝ

помогне за да се справи со миграциската криза.[28]

Ова докажува дека политиките на Европската Унија применети во насока на намалување на нелегалната миграција имале поголемо влијание и биле поефикасни врз земјите од источно-медитеранската група отколку кон оние од централно-медитеранската група. Тоа се должи пред се' на големината на финансиски средства извдоени од ЕУ кон третите земји заради управување со миграциските текови, кои во случајот со источно- медитеранската рута се значително повисоки и се доделени единствено на Турција, додека во однос на централно-медитеранската рута тие се пониски и се дополнително разделени на повеќе земји долж рутата. Ова ќе рече дека диспропроцијата во доделувањето на финансиските средства е причината зошто овие земји не се поттикнати да ги остварат заедничките цели со Европската Унија, како што е случајот со Турција.

Ефикасноста на политиките на ЕУ е исто така резултат на различните меки и тврди инструменти коишто ги применува Унијата во насока на справување со миграциските напливи. Со земјите од источно-медитеранската рута, Европската Унија воглавно ги негува односите во рамките на политиките за проширување, коишто се значително попрецизни и повеќе ориентирани кон постигнување на конкретни резулати. Додека со земјите од централно-медитеранската рута, Европската Унија спроведува политики на соработка и трговија коишто не предвидуваат перспективи на европска интеграција, и токму заради тоа овие земји не пројавуваат голем интерес за да придонесат во насока на остварување на заедничките активности и цели на соработка.

IV. Дали есктернализацијата на безбедноста на ЕУ е мит или реалност?

Екстернализацијата на безбедноста на Европската Унија не е мит, напротив таа преставува реалност. Оваа реалност се огледува во фактот што Европската Унија користи алатки и инструменти на контрола од далечина со цел да го ограничи или намали бројот на

[28] Договорот беше потпишан на 18 март 2016 година, по серија на состаноци кои следеа помеѓу Европската унија и Турција посветени на продлабочувањето на односите помеѓу Унијата и Турција, а со цел зајакнување на меѓусебната соработка за справување со миграциската криза. Види повеќе на https://www.consilium.europa.eu/en- /press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

лица односно мигранти коишто би сакале да дојдат до границите на Европската Унија и да бараат азил или друг вид на меѓународна заштита. Имено, со земјите од источно-медитеранската рута, конкретно со Турција, Европската Унија користи многу поефикасни инструменти, како што се алатките на мека и тврда моќ кои се канализирани низ политиките за проширување на Унијата, за кои е докажано дека поседуваат поголема атракциска моќ кон третите земји во однос на друг вид на политики за соработка. Исто така, финансиските инструменти кои се користат во однос на Турција се значително поголеми, што ѝ дава на Унијата поголема контрола и сигурност во постигнување на нејзините цели. Од друга страна, политиките што ЕУ ги применува кон земјите од централно-медитеранската група, иако користат инструменти на контрола врз третите земји во однос на управување со нелагалната миграција и миграциските напливи, сепак заради фактот што финансиските инструменти не се доволно високи и се поделени на повеќе трети земји, тие не успеваат да го постигнат истиот ефект во спречување на нелегалната миграција како и во случајот со земјите од источно-медитеранската рута.

Сето ова укажува дека Европската Унија ги користи своите политики и своите алатки на надворешна политика со цел да создаде така наречени „тампон зони“, во однос на кои таа ги префрла своите безбедносни грижи за заканите кои доаѓаат од нелегалната миграција и миграциските напливи, односно ја префрла одговорноста за бегалците, барателите на азил и мигрантите од себеси кон трети земји надвор од Унијата. Со тоа Европската Унија ги екстернализира своите политики односно ја екстернализира својата безбедност, со што ја префрлува одговорноста за истата надвор кон трети земји.

Користена литература

‘*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe’*, A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy, June 2016.<https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/-pdf/-eugs_review_web.pdf>

ARCI (2016) Le tappe del processo di esternalizzazione del controllo alle frontiere in Africa, dal Summit della Valletta ad oggi, Documento di analisi. <http://www.integrationarci.it/wp-content-/uploads/2016/06/esternalizzazione_docanalisiARCI_IT.pdf Accessed 15 September 2021>

Brandão, A. P. (2015) The Internal-External nexus in the security narrative of the European Union, JANUS.NET, e-journal of International Relations ISSN: 1647-7251 Vol. 6, n.º 1, pp. 1-19<http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol6_n1/en/en_vol6_n1.pdf>

Burgess J. P (2009) There is No European Security, Only European Securities. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Volume 44, No. 3, pp. 309-328.

Carrera, S. and Blockmans, S., and Gros, D., and Guild, E. (16 December 2015), The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities No. 20. (last visited 20 may 2017) <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eus-response-refugee-crisis-taking-stock-and- setting-policy-priorities/>

Dijkstra, H. and Vanhoonacke, S. (2017) Why study EU foreign policy at all? A response to Keuleers, Fonck and Keukeleire, Cooperation and Conflict, Vol. 52(2) 280–286

Duchêne, F. (1972) Europe's Role in World Peace in Mayne, R. (ed.) Europe Tomor-row: 16 Europeans look ahead, Fontana, London, pp. 32 – 47.

Duke, S. and Ojanen, H. (2007) Bridging Internal and External Security: Lessons from the European Security and Defense Policy. Journal of European Integration, Volume 28, No. 5, pp. 477 – 494.

Eriksson, J. and Rhinard, M. (2009) The Internal-External Security Nexus, Notes on an Emerging Research Agenda. Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association, Volume 44, No. 3, pp. 243-267.

Grabbe H. (2006) The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Grabbe, H. (2006) The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Keukeleire, S. (26-28.2002) Structural Foreign Policy, ECPR Pan-European conference on European Union politics, Bordeaux, France.

Lavanex, S. (2006) Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. Journal of European Integration, Volume 29, No. 2, pp. 329-350 DOI: 10.1080/01402380500512684

Lavanex, S. and Wichmann, N. (2008) The External Governance of EU Internal Security. Journal of European Integration, Volume 31, Number 1, pp. 83-102 DOI: 10.1080/07036330802503932

Lavenex, S. (2004) EU external governance in 'wider Europe', Journal of European Public Policy, 11:4, pp. 680-700

Manners, I. (2002) Normative Power Europe: A contradiction in terms?. Journal of Common Market Studies, Volume 40, No. 2, pp. 235-258.

Mounier, G. (2007) European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security. HUMSEC Journal, Issue 1, p. 47-64. <https://www.files.ethz.ch/isn/110-394/HUMSEC_Journal_Issue_1.pdf> Accessed 10 May 2021

Nikodinovska Krstevska, A. (2015) The relationship between values and policies of the European Union through the prism of its Foreign policy [Odnosot megu vrednostite i politikite na Evropskata unija niz prizmata na nejzinata nadvorešna politika], 2ri Avgust – Štip, Štip.

Ojanen, H. (2006) The EU and Nato: Two Competing Models for a Common Defence Policy. Journal of Common Market Studies, Volume 44, Number 1, pp. 57–76.

Parkes, R. (November 2016) Managing migration abroad Why, where, what and how?, European Union Institute for Security Studies (EUISS) November 2016, (last visited 09.03.2017) <http://-www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_31_Migration.pdf>

Parkes, R. (October 2016) The internal-external nexus: Re-bordering Europe, European Union Institute for Security Studies (EUISS) (last visited 09.03.2017) <http://www.iss.europa.eu/uploads/-media/Brief_28_Borders.pdf>

Rehrl, J. (2017) Handbook on CSDP, The Common Security and Defense Policy of the European Union (ed), 3rd edition. Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defense and Sports of the Republic of Austria, Viena.

Rijpma, J. and Cremona, M. (2007) The Extrateritorialization fo EU Migration Policies and the Rule of Law. EUI Working Paper Law 2007/1, European University Institute, San Domenico di Fiesole.

Ruhrmann, H. and FitzGerald, D. (September 2016) The Externalization of Europe's Borders in the Refugee Crisis, 2015-2016. Working Paper No. 194, Center for Comparative Immigration Studies, University of California – San Diego.

Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004) Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central

and Eastern Europe, Journal of European Public Policy, 11:4, pp. 661-679,
DOI: 10.1080/1350176042000248089

Tardy, T. (February 2017) The EU: from comprehensive vision to integrated action, European Union Institute for Security Studies (EUISS) (last visited 09.03.2017) <http://www.iss.europa.-eu/uploads/media/Brief_5_IntegratedApproach.pdf>

Whitman, R. (1997) The International Identity of the European Union: Instruments as Identity in LANDAU, Alice & WHITMAN, Richard G. (eds.) Rethinking the Euro-pean Union. Institutions, Interests and Identities, Macmillan Press Ltd, Basingstoke, pp. 54 – 75.

Żornaczuk, T. (2017) Crisis in Macedonia and the Trans-Hellenic Route to the EU (last visited on 18.01.2017) <http://www.european-leadershipnetwork.org/crisis-in-macedonia-and-the-trans-hellenic-route-to-the-eu_2859.html>

NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

LEGISLAZIONE NAZIONALE, INTEGRAZIONE EUROPEA E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E REGIONALE IN MATERIA DI ASILO E MIGRAZIONE NELLA MACEDONIA DEL NORD

Astract: The Republic of North Macedonia has initiated the process of European integration in 2004 and since then it follows a continuous harmonization with the EU law in matter of asylum and migration. In 2015 and 2016 it was affected by the big migratory influx that stroke all Europe. In front of it the country found itself to be greatly unprepared, before all because it did not dispose with proper legislative framework that would have permitted migrants to legally transit the country, and second, because some gaps emerged in the institutional-legislative system in matter of asylum and migration. The research will focus principally on the collected date from the progress reports of the European Commission in the period that goes from 2011 to 2019. Obviously, considering the great reach of the subject, there will be presented only some observations. The second aspect will be dedicated to the regional and international cooperation of North Macedonia in matter of prevention of illegal migration and readmission of third country nationals, where, other than the scientific research, also other non-official date will be presented, obtained in an unofficial interview with a Macedonian border police officer. All this in order to give a clear idea about the level of Europeanization of the legislation and the national polices in matter of migration and asylum of North Macedonia and its alignment with the EU law.

Key words: *Law on asylum and temporary protection, international and regional cooperation, FRONTEX, readmission agreements*

1. Introduzione

La Repubblica di Macedonia del Nord ha iniziato il processo di integrazione europea nel 2004 e da allora prosegue il continuo allineamento con il diritto europeo in materia di asilo e migrazione. Nel 2015 e nel 2016 è stata colpita dal forte flusso migratorio che ha investito tutta l'Europa. Di fronte ad esso il paese si è trovato in gran parte impreparato, in primo luogo perché non disponeva di un quadro legislativo adatto che avrebbe permesso ai migranti di transitare il paese legalmente, e secondo perché sono emerse alcune lacune nel sistema legislativo-istituzionale che avrebbero gravato sui diritti umani dei migranti. Il tema che verrà trattato in seguito si incentrerà su due aspetti. Il primo verterà attorno alla legislazione nazionale in materia di asilo e migrazione vista nell'ottica dell'integrazione europea. La ricerca si baserà principalmente sui dati raccolti dai rapporti sul progresso della Commissione Europea nel periodo che va dal 2011 al 2019. Ovviamente, vista e considerata la vasta

portata della materia, saranno presentate solo alcune osservazioni. Il secondo aspetto invece sarà dedicato alla cooperazione regionale ed internazionale della Macedonia in materia di prevenzione di migrazioni illegali e rimpatrio di migranti dove, oltre alla ricerca scientifica, vengono riportati alcuni dati non ufficiali forniti da un rappresentante della polizia di frontiera macedone. Tutto questo per dare un'idea più chiara del livello di europeizzazione della legislazione e delle politiche in materia di migrazione e asilo della Macedonia del Nord con il diritto europeo.

2. Legislazione nazionale e integrazione europea in tema di migrazione e asilo

La Repubblica di Macedonia del Nord ha iniziato il suo percorso di integrazione nell'Unione europea nel 2004, con la sottoscrizione dell'-Accordo di stabilizzazione e associazione. Nel 2005 ha ottenuto lo status di paese candidato. Successivamente, dopo la sottoscrizione dell'Accordo di buon vicinato con la Bulgaria nel 2017 e quello con la Grecia riguardo al cambio del nome nel 2018, il Consiglio Europeo, nel marzo 2020, ha accolto la proposta della Commissione europea circa l'apertura dei negoziati, e quindi la Macedonia del Nord è diventata ufficialmente un paese in via di adesione, cioè un acceding country. [1]

La legislazione nazionale macedone in tema di migrazione e asilo ha seguito un lungo processo di armonizzazione con il diritto europeo in materia ed è stata più volte modificata e allineata con i nuovi regolamenti e le direttive. La legislazione, oltre a basarsi sulla Costituzione (art. 29 sul diritto di asilo)[2] e sulle Convenzioni internazionali in materia come la Convenzione sullo status dei rifugiati (1951) e il seguente Protocollo (1967)[3], si basa principalmente su tre leggi: la Legge sull'asilo e protezione temporanea[4] divenuta oggi Legge sulla protezione internazionale e

[1] Joint statement of the Members of the European Council, 26 March 2020, (https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf).

[2] Constitution of the Republic of North Macedonia, (https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/odluka%20amandmani%20ustav-en.pdf)

[3] L'adottamento delle norme internazionali nell'ordinamento macedone avviene tramite l'art. 8 della Costituzione, ultimo comma, dove viene sancito che il paese rispetta le norme internazionali generali del diritto internazionale.

[4] Legge sull'asilo e sulla protezione temporanea (Gazzetta ufficiale della Rep. di Macedonia, No. 49/2003 e seguenti emendamenti No.66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 27/2013, 101/2015, 55/2016 e 71/2016).

temporanea (2018)[5], la Legge sugli stranieri (2018)[6] e la Legge sulla gestione delle frontiere[7]. La Commissione europea segue il paese nella problematica di asilo e migrazione tramite il capitolo n. 24, intitolato 'Giustizia e affari interni', ove nell'ultimo rapporto sul progresso del paese ha valutato che la Macedonia del Nord ha fatto un notevole progresso di avanzamento nell'approssimazione con il diritto europeo. Però, ovviamente, durante gli anni, ci sono stati degli alti e bassi nel percorso di integrazione europea.

Una svolta nella legislazione e nella politica migratoria in generale c'è stata con i grandi flussi migratori misti del 2015-2016. A causa della posizione geografica centrale del paese nella penisola balcanica, tutto il flusso migratorio si era indirizzato verso la Macedonia come una delle vie principali della rotta Balcanica per raggiungere il Nord Europa. Infatti, l'allora legislazione nazionale non era concepita per adempiere ad una sfida di quelle proporzioni, e quindi si limitava solo a stabilire che i migranti entrati illegalmente nel paese potevano solamente chiedere asilo sul confine della Macedonia (art. 17), altrimenti sarebbe stata applicata la Legge sugli stranieri (art.101), in base alla quale i migranti sarebbero stati soggetti alla deportazione. Nell'intento di rispondere alle necessità dei migranti di transito e di sopperire a questa lacuna, lo stato fece degli emendamenti sulla Legge sull'asilo e sulla protezione temporanea nel giugno 2015[8], legalizzando il passaggio dei migranti nel paese. Venne adottata la formula della legalizzazione del soggiorno dei migranti per un periodo di 72 ore dal loro primo ingresso. In pratica, la clausola prevedeva che tutti i migranti entrati illegalmente nel paese per poter transitare in modo legale, dovevano manifestare alle autorità competenti sul confine l'intenzione di richiedere asilo, in base alla quale poi le autorità rilasciavano un documento di viaggio che avrebbe permesso loro di transitare legalmente sul territorio del paese procedendo verso la Serbia. In questo lasso di tempo, i migranti potevano fare due cose, transitare e lasciare il paese entro 72 ore, oppure fare la domanda di asilo nella Macedonia del Nord. Oltre la scadenza del termine, il loro soggiorno sarebbe diventato illegittimo e quindi rischiavano di essere deportati nel paese d'uscita. Questa soluzione sbloccò il

[5] Legge sulla protezione internazionale e temporanea (Gazzetta ufficiale della Rep. Di Macedonia, No. 64/2018).

[6] Legge sugli stranieri (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Macedonia No. 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/10, 158/11, 84/12, 13/13, 147/13 e 97/2018).

[7] Legge sulla gestione delle frontiere (Gazzetta ufficiale della Repubblica di Macedonia No. 171/10, 41/14, 148/15, 55/16 e 64/18)

[8] Emendamenti della Legge sull'asilo e sulla protezione temporanea (Gazzetta ufficiale della Rep. Di Macedonia, No. 101/2015).

flusso migratorio e permise ai migranti intrappolati in Grecia di viaggiare verso l'Europa e di raggiungere i paesi di destinazione, che di solito erano la Germania oppure l'Austria. Infatti, la nuova legislazione ha significativamente ridotto la criminalità organizzata nel traffico di migranti e ha provveduto ad un accesso migliore ai trasporti pubblici per i migranti, riducendo così il rischio di incidenti stradali.[9] La clausola di 72 ore venne applicata fino alla stipulazione dell'Accordo di cooperazione tra l'UE e la Turchia[10]. L'Accordo in sè prevedeva l'obbligo da parte della Turchia di ricevere indietro 'tutti i nuovi migranti e richidenti d'asilo arrivati dalla Turchia in Grecia, le cui richieste d'asilo sono state dichiarate inammissibili'. Oltre a ciò l'Accordo stabilisce che per ogni siriano rimpatriato in Turchia dalle isole greche, un'altro siriano sarebbe stato ricollocato nell'Unione europea. Successivamente, questo Accordo fece chiudere la rotta Balcanica nel marzo del 2016, però fece aprire la porta delle migrazioni illegali che da quel momento in poi sarebbero state di nuovo l'unica via di entrata verso l'Unione Europea. Nell'intento di adeguarsi con la nuova politica europea, la Macedonia del Nord fece degli emendamenti legislativi aggiuntivi, e tra gli altri introdusse la clausola del 'paese terzo sicuro' (articolo 10-a).[11] Con questa clausola si stabilì che tutti i paesi facenti parte dell'UE, dell'EFTA e della NATO sarebbero considerati come paesi di origine sicura, il che fa di quasi tutti i paesi vicini – dei paesi terzi sicuri.[12] Infatti, con la chiusura della rotta balcanica, questa clausola avrebbe permesso l'immediata deportazione di tutti i nuovi arrivati migranti illegali entrati in Macedonia verso il paese dell'uscita.

[9] Prima della legalizzazione del transito di migranti, essi, per non essere catturati da parte della polizia, non usavano i regolari mezzi di trasporto per transitare il paese. Anzi, si rivolgevano generalmente ai trafficanti di migranti che pagavano per trasportarli fino al confine con la Serbia (Legis, 2015. "2015 Annual Report Legis", January 10, 2016, http://www.legis.mk/uploads/LEGIS_Annual-Report_2015%20-%20Copy%207.pdf). Nel caso i migranti decidessero di proseguire da soli senza trafficanti, spesso prendevano la via ferroviaria oppure l'autrostrada, diventando spesso vittime di incidenti stradali. Infatti, più di 30 migranti hanno perso la loro vita sulla ferrovia vicino alla città di Veles, attirando così l'attenzione anche dei media internazionali i quali, a loro volta, l'avevano definito 'un'emergenza umanitaria' (The Guardian, Macedonia declares state of emergency to tackle migrant crisis, 20 August 2015, (https://www.theguardian.com/world/2015/aug/20/macedonia-state-of-emergency-migrant-crisis)

[10] EU – Turkey Statement, 18 March 2016 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/

[11] Emendamenti sulla Legge sull'asilo e sulla protezione temporanea (Gazzetta ufficiale della Repubblica di Macedonia, N. 55/2016 e 71/2016)

[12] La Grecia e la Bulgaria fanno parte dell'Unione europea e l'Albania fa parte della NATO.

Attualmente è in vigore una nuova Legge sulla protezione internazionale e temporanea del 2018[13], che ha sostituito la vecchia legge del 2003, la quale è in gran parte allineata con il diritto europeo in materia[14]. La legge è stata oggetto di una vasta consulta tra vari stakeholders nazionali ed internazionali, come la Commissione europea, FRONTEX, UNHCR, IOM e varie organizzazioni governative e non governative macedoni. La più grande novità rispetto alla precedente legge è che in quest'ultima viene incluso anche l'orientamento sessuale come una delle basi per la richiesta d'asilo (art. 7 para. 5).

3. Detenzione arbitraria dei migranti

Durante il 2015 ci sono state denunce da parte di due ONG internazionali – Amnesty international (Amnesty International, 2015 a,b) e Human Rights Watch (Human Rights Watch, 2015), le quali con l'aiuto delle organizzazioni locali avevano scoperto la detenzione arbitraria dei migranti in un Centro di accoglienza per stranieri a Skopje 'Gazi Baba'. Questo Centro veniva usato come un centro di detenzione dei migranti illegali, arrestati assieme ai loro trafficanti mentre stavano tentando di transitare illegalmente il paese. Infatti, secondo il Codice penale Procedurale (art. 235 e 278)[15], i migranti erano detenuti nell'intento di testimoniare di fronte alla Corte e di assicurare la testimonianza contro i loro trafficanti. Comunque, siccome non esisteva nessuna base legale per detenere formalmente i migranti, essi non potevano ricevere un ordine della Corte, il quale in circostanze normali sarebbe stato emesso entro un periodo di 24 ore, e di conseguenza erano deprivati della possibilità di

[13] Legge sulla protezione internazionale e temporanea adottata nel 2018 (Gazzetta ufficiale della Repubblica di Macedonia N. 64/2018).

[14] Qui di seguito l'elenco delle direttive con le quali è stata allineata la Legge: The Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection; The Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection; the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted; and Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

[15] Codice di Procedura penale, Gazzetta Ufficiale N. 150/2010. Versione tradotta in inglese che si può consultare sul seguente link: https://www.unodc.org/cld/document/mkd/1997/-criminal_procedure_code_of_the_republic_of_macedonia_as_of_2010.html

fare appello contro la decisione di detenzione, perché ovviamente non vi era nessuna decisione (Human Rights Watch, 2015:47). A causa di ciò, i migranti erano arbitrariamente detenuti nel Centro per periodi estesi, in alcuni casi più di un anno. I lunghi periodi di detenzione erano generalmente dovuti alla mancanza di interpreti nelle rispettive lingue per casi criminali in Corte (UNHCR, 2015:10). A parte ciò, Amnesty International e Human Rights Watch, avevano scoperto che vi erano anche delle violazioni dei diritti umani nel Centro dove i migranti erano detenuti. Dalle indagini è emerso che il Centro era sovraffollato e che i migranti erano esposti a cattive condizioni di vita con molte limitazioni riguardo all' accesso ad un'adeguata igiene e sanità, inoltre avevano subito violenze da parte della polizia. Dopo la pubblicazione dei rapporti, il Centro di accoglienza 'Gazi Baba' fu chiuso, e i migranti furono rilasciati liberi con possibilità o di proseguire verso il confine con la Serbia oppure di fare richesta d'asilo nella Macedonia del Nord. Però, comunque, dopo due anni, il Centro ritornò ad essere aperto e a detenere arbitrariamente nel 2018 altri 95 migranti nell'attesa di testimoniare nel processo penale contro i trafficanti (European Commission, 2018:36).

4. Registrazione dei migranti

Una delle maggiori carenze del sistema di migrazione e asilo è stata la bassa capacità strategica in termini di personale e di attrezzature per gestire il flusso migratorio durante il 2015/2016. Il paese disponeva di un database sugli stranieri coprendo l'asilo e la sua Strategia per la gestione integrata delle frontiere (2015 – 2019) conforme al concetto sulla gestione integrata delle frontiere dell'UE del 2006 (European Comission, 2018). La registrazione dei migranti consisteva in un sistema di identificazione, nel senso di impronte digitali, fotografie e raccolta di dati personali, però comunque rimaneva difficile rispondere all'incombente sfida migratoria. Infatti, a seguito dell'introduzione della clausola dei 72 ore, il numero dei flussi giornalieri di migranti aumentava notevolmente, per raggiungere il picco massimo con più di 10.000 entrate al giorno, superando così di gran lunga le capacità amministrative di registrare i migranti. Ne conseguì una discrepanza nelle registrazioni di migranti. Infatti, la polizia nel periodo giugno 2015 – marzo 2016 aveva registrato circa 490.000 migranti[16], mentre il numero constatato da parte delle

[16] Ministero affari interni, (http://data.gov.mk/dataset/5dc0e734-8942-410e-8d38-10-c12dc125f0/resource/92a029d7-d722-4b76-a97a-ca222fd4d5b9/download/-.xlsx), sito consultato il 20.06.2020.

ONG locali ammontava a quasi 900.000 migranti per lo stesso periodo (Legis, 2015).

Un'altra difficoltà riscontrata dagli ufficiali di polizia[17] e che vi furono vari casi di migranti illegali provenienti dalla Grecia che furono lasciati passare nella Macedonia del Nord senza documenti cioè senza essere registrati dalle autorità greche. Questo probabilmente fu dovuto al sovraffollamento nelle isole greche, onde le autorità statali, per evitare che si sovraffollassero, trasportavano i migranti dalle isole alla terra senza fare le dovute registrazioni, consentendo in tal modo ai migranti di registrarsi da soli presso le autorità statali ad Atene. Oltre a ciò, molti migranti si presentarono con documenti di registrazione identici, contenenti lo stesso nome e cognome e la stessa fotografia, rilasciati dalle autorità greche. Questa cattiva prassi metteva in difficoltà le istituzioni competenti ed impediva la regolare ed adeguata profilazione dei gruppi vulnerabili dei migranti che necessitano protezione e il loro conseguente rinvio ai meccanismi nazionali per la protezione. In relazione a ciò, emerge un'altra carenza del sistema di registrazione nazionale che persiste tutt'ora e si tratta della mancanza di collegamento con l'EURODAC – il database europeo per i richiedenti d'asilo politico e le persone con soggiorno irregolare nell'UE. L'inesistente collegamento tra i due sitemi di banca dati rappresenta un grande ostacolo nella prevenzione delle migrazioni illegali e nella lotta contro il crimine oltrefrontaliero, nel senso che non essendo collegati, il sistema macedone non riesce a rintracciare i movimenti precedenti dei migranti e conseguentemente a rispondere nel modo migliore ai bisogni dei migranti, e nemmeno a seguire il crimine oltre frontiera.

5. Collaborazione bilaterale

Dai rapporti della Commissione europea si legge che il paese ha sviluppato una buona prassi di cooperazione regionale con quasi tutti i paesi del vicinato in materia di prevenzione di migrazioni illegali e di lotta contro crimini oltre frontiera, eccetto con la Grecia. Infatti, La Macedonia del Nord ha firmato degli accordi di frontiera (borders agreements), con tutti i paesi limitrofi, eccetto con la Grecia. A cominciare dal 2012 ha aperto dei Centri di contatto (Joint contact centers) con tutti i paesi vicini, ad eccezione della Grecia (ad es. Albania 2012, Serbia 2013, Kosovo 2016 etc.), e già a cominciare dal 2012, in base agli accordi di

[17] I dati rappresentati in seguito in questa parte, ma anche nella sezione relativa alla collaborazione regionale e con FRONTEX, sono stati forniti da un'ufficiale della polizia di frontiera della Macedonia del Nord in un'intervista condotta il 20.06.2020. L'ufficiale di polizia ha voluto rimanere anonimo.

cooperazione si effettuano regolarmente dei pattugliamenti misti sui confini con il Kosovo, con la Bulgaria, l'Albania e la Serbia, sempre eccetto con la Grecia. Infatti, sono stati effettuati più di 400 pattugliamenti misti solo nel 2013 (European Commission, 2014).

Comunque, dall'inizio della crisi migratoria la cooperazione bilaterale della Macedonia si estese anche con altri paesi lungo la rotta balcanica, come l'Austria, la Croazia, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Polonia e la Slovacchia, con lo scopo di gestire meglio i flussi migratori e di prevenire le migrazioni illegali. Queste cooperazioni bilaterali consistevano nello smistamento di ufficiali di polizia (guest officers) sulla frontiera meridionale, i quali, congiuntamente con i poliziotti macedoni e con l'esercito, conducevano dei pattugliamenti misti. In questo modo, il controllo effettivo sul confine con la Grecia fu assicurato. I controlli che si facevano sulla frontiera consistevano nell'identificazione e profilazione comune delle persone, ed erano talmente complete che gli altri stati percepivano i controlli eseguiti in Macedonia come conclusi per il 90 % in Macedonia[18]. Cosi, infatti, le forze di polizia evitavano che i migranti, una volta lasciato il paese, venissero fermati in Ungheria oppure in Austria e rimandati indietro. Quindi il confine tra la Macedonia e la Grecia era una specie di filtro nei flussi migratori.

Dalla chiusura dei confini questi ufficiali di polizia sono rimasti nel paese e il loro compito è di dare assistenza tecnica e aiuto nonché assistenza di polizia con veicoli attrezzati di termocamere. Oggi, questi guest officers non sono più inviati solo al passaggio sul confine di entrata irregolare durante la crisi sulla famosa 'Pietra 59 (Kamen 59)', ma sono distribuiti lungo tutto il confine meridionale e quindi a Gevgelija, Dojran e Bitola. Loro non hanno le stesse competenze come quelle dei poliziotti macedoni, però sono armati nello stesso modo con la differenza che qualsiasi azione si debba intraprendere lo può decidere soltanto l'ufficiale macedone, ed essi sono solamente di assistenza. Durante i pattugliamenti dei 'guest officers' è obbligatorio che ci sia presente almeno 1 ufficiale della polizia macedone. Questi accordi sono tutt'ora attivi e sono pur sempre bilaterali, però la differenza consiste nel fatto che adesso i finanziamenti per le operazioni sono passati sotto l'ombrello dell'Unione europea, tramite un progetto per la gestione delle frontiere e assistenza alla Macedonia nella gestione dei flussi migratori.[19]

Uno degli ostacoli riguardo alla collaborazione bilaterale regionale è stata la collaborazione con la Grecia, la quale al livello formale è stata del

[18] Dato fornito dall'ufficiale della polizia di frontiera.

[19] Idem

tutto inesistente.[20] La Grecia non ha sottoscritto nessun accordo di cooperazione con la Macedonia del Nord in materia di asilo e migrazioni. Tutto questo a causa della disputa sul nome. Però, nonostante l'assenza di tali accordi la cooperazione a livello locale e non ufficiale è stata soddisfacente. Dalle testimonianze dell'ufficiale di polizia, risulta che durante la crisi migratoria la cooperazione tra le due polizie di frontiera locali è stata talmente stretta che le forze di polizia pattugliavano di comune accordo il confine sul passaggio chiamato 'Pietra 59'. Ad esempio, le prime 6 ore pattugliavano i greci, le successive 6 ore i macedoni, poi le successive 6 ore avevano pattuglia mista etc.

6. Collaborazione con FRONTEX e Accordo di riammissione con L'Unione europea[21]

La Macedonia del Nord per la prima volta ha iniziato la collaborazione con FRONTEX nel 2007, nell'area della gestione integrata delle frontiere cioè nel campo dell'identificazione di documentazione falsa. Da allora, hanno lavorato assieme nel 2013-2014 nel progetto condiviso con l'IOM, in base al quale FRONTEX ha distribuito ufficiali di polizia sulle postazioni di frontiera con lo scopo di scoprire vittime minorenni sulla frontiera. Dal 2015 ad oggi, hanno collaborato insieme nella preparazione di training per ufficiali di polizia di vari paesi alla presa con il flusso migratorio e più tardi dal 2016, tramite i fondi IPA (Instrument for pre-accession), i Balcani Occidentali più la Turchia, hanno fatto parte di un progetto 'Regional Support to Protection – Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey' insieme a FRONTEX, EASO, UNHCR e IOM. All'interno del progetto erano previste attività di addestramento per gli ufficiali di polizia, i quali seguirono un corso per training for trainers (TOT) riguardo lo screening di nazionalità, la gestione delle migrazioni, la protezione di gruppi vulnerabili, la ricezione di documenti falsi e dichiarazioni false riguardo al paese d'origine. Oltre a questo, le attività del progetto erano legate anche alla lotta contro i trafficanti di esseri umani e traffico di migranti.[22] Il paese ha un buon

[20] Fino a giorno d'oggi, gli unici accordi internazionali sottoscritti tra la Grecia e la Macedonia sono l'Accordo temporaneo tra la Grecia e la Macedonia del 1995 e l'Accordo sulla costruzione e gestione dell'olleodotto del 1999 L'ultimo accordo firmato tra la Grecia e la Macedonia è quello sul cambio del nome firmato nel giugno del 2018.

[21] Dati generalmente forniti in via non ufficiosa dal rapresentate di polizia di frontiera.

[22] UNHCR, EU supports protection – sensitive approaches integrated into migration management practices in the Western Balkan and Turkey, 16 May 2019 (https://www.unhcr.org/see/11407-eu-supports-protection-sensitive-approaches-integrated-into-migration-management-practices-in-the-western-balkan-and-turkey.html).

livello di cooperazione con FRONTEX nella parte sulle migrazioni illegali tramite il Western Balkan Analysis Network (WBRAN), e collabora anche in operazioni comuni (joint operations) sotto forma di osservatori.

Nel 2018 sono iniziati i negoziati tra l'Unione europea e la Macedonia del Nord, sull'accordo sullo status di FRONTEX[23], però al momento la sua stesura è stata sospesa a causa dell'opposizione e del blocco della Bulgaria, riguardo l'uso della lingua macedone come lingua ufficiale. La collaborazione che si dovrebbe instaurare con FRONTEX, in base all'accordo, riguarderà principalmente l'assistenza tecnica e prevenzione di migrazioni illegali, e sarà focalizzata soprattutto sul rimpatrio di migranti illegali. Questo a sua volta sarà di supporto all'accordo di riammissione concluso con l'Unione Europea nel 2008, riguardo al rimpatrio di cittadini nazionali ma soprattutto riguardo ai rimpatri di cittadini terzi. Infatti, la Macedonia del Nord ha concluso degli accordi di riammissione con l'UE e con gli altri paesi del vicinato (ad esempio, con la Serbia, il Montenegro, il Kosovo, l'Albania, la Bulgaria etc.)[24], però questi accordi vengono implementati soltanto per il rimpatrio di cittadini nazionali e non per cittadini di paesi terzi, come stabilito ad esempio nell'articolo 3 dell'Accordo di riammissione con l'UE. [25] Qui di seguito nella Tabella n. 1 vengono riportati i dati forniti della Commissione europea nei Rapporti sul progresso della Macedonia del Nord, relativi al numero di rimpatri effettuati dall'UE verso la Macedonia in base all'Accordo di riammissione.

Tabella n. 1

Dati ricavati dai Rapporti dalla Commissione europea sulla Macedonia dal 2010 al 2019 riguardo al rimpatrio di cittadini macedoni

[23] EU Monitor, Decision 2018-1535 – Signing of the Status Agreement with Macedonia on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in Macedonia, (https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vksn6m5d9rzi)

[24] Per La lista degli accordi conclusi dalla Macedonia vedi: "Bilateralnite odnosi megju Republika Makedonija i drzavite od Jugoistocna Evropa, Pregled na ratifikuvanite bilateralni dogovori", [Le relazioni bilaterali tra la Repubblica di Macedonia e gli stati del Sud-Est Europa, Elenco dei trattati bilatterali rattificati], Milcevski, Ilija e Koroveshovska, Fani, 2017, Parlamentaren institut, Sobranie na RM, Skopje.

[25] Nell'articolo 3 sulla Riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi si legge che (1.) La ex Repubblica iugoslava di Macedonia riammette, su istanza di uno Stato membro e senza ulteriori adempimenti rispetto a quelli previsti dal presente accordo, i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soffiorno nel territorio dello Stato membro richiedente, (...). (L'Accordo si può consultare sul seguente link: https://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=6441).

dall'Unione europea verso la Macedonia in base all'Accordo di riammissione UE – Macedonia

Rimpatrio di cittadini macedoni dall'Unione Europea in base all'Accordo di Riammissione UE – Macedonia		
Anno	Numero di cittadini nazionali rimpatriati	Numero di cittadini di paesi terzi rimpatriati
2009	697	
2010	839	0
2011	1.022	0
2012	1.076	0
2013	1.328	0
2014	1.213	0
2015	1.832	0
2016	5.975	0
2017	Non viene riportato un dato preciso. C'è scritto solo che 'Il numero delle persone rimpatriate rimane basso'.	0
2018	Non viene riportato un dato preciso. C'è scritto solo che 'il tasso di rimpatrio è pari a 128 %, con un'alta percentuale di popolazione Rom.	Il rimpatrio di cittadini terzi è molto basso.
2019	Non viene riportato un dato preciso. C'è scritto solo che 'il tasso di rimpatrio è pari a 100%, con un'alta percentuale di popolazione Rom.	Il rimpatrio di cittadini terzi è molto basso.

Dalla tabella si può constatare che esiste un'ottima collaborazione tra l'UE e la Macedonia riguardo al rimpatrio di cittadini nazionali, la quale percentuale di rimpatrio volontario arriva anche al 128% (European Commission, 2018:39), però lo stesso non vale per la riammissione di cittadini terzi. Questo emerge soprattutto dagli ultimi due rapporti del 2018 (European Commission, 2018:39) e del 2019 (European

Commission, 2019:41), dove la Commissione constata che il numero dei rimpatri di cittadini terzi dall'UE in Macedonia è molto basso.

7. Conclusione

La conclusione va in una prospettiva di una futura adesione della Macedonia del Nord nell'Unione europea. Come osservato, la posizione della Macedonia del Nord rimane sempre centrale nelle rotte migratorie dei Balcani Occidentali e rimarrà anche al centro delle poltiche migratorie europee. Le aspirazioni del paese ad entrare nell'Unione europea rimangono molto alte. Ciò si nota anche dall'impegno del paese a sviluppare la Legge sulla protezione internazionale e temporanea in base agli standard europei, ma anche dall'impegno a collaborare con gli altri paesi nel campo della prevenzione delle migrazioni illegali e la lotta contro il crimine oltrefrontaliero. Ci sono alcune lacune nel sistema di detenzione dei migranti, dovute soprattutto alla collisione di alcune leggi interne con la protezione dei migranti e richiedenti d'asilo, alle quali bisognerà rimediare. La collaborazione regionale continua ad essere nutrita ed è ad un buon livello. Rimane incerta la collaborazione con la Grecia e di recente anche la collaborazione con la Bulgaria. Con la prima, ci sono promettenti prospettive soprattutto dopo la stesura dell'Accordo sul cambio del nome che porterebbero ad un più altro livello di cooperazione tra i due paesi. Con la seconda invece, preoccupa la politica di blocco che il paese ha nei confronti della Macedonia del Nord riguardo all'uso della lingua macedone e quindi, come si è visto con il blocco sulla stesura dell'Accordo sullo status di FRNTEX, ciò potrebbe significativamente rallentare i processi di eurointegrazione. In questa sede, l'Unione europea dovrebbe assumere un ruolo più decisivo riguardo al perseguimento delle politiche di integrazione europea e di non permettere alle politiche di stampo nazionalista di prevalere sulle altre. Questo del resto è anche uno degli scopi principali dell'Unione europea che ha portato avanti sin dalla sua nascita.

Bibliografia

Amet, Sibel. 2018. "The rights of refugees, migrants and asylum seekers in Republic of Macedonia,". Annual report for 2018, Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, 2018 https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/05/Help-On-Route-ANG-2018-final.pdf

Amnesty International (a), *Urgent Action Hundreds Unlawfully held in Inhuman Conditions,* 25 February 2015, https://www.amnesty.-org/download/Documents/EUR6510832015ENGLISH.pdf

Amnesty International (b), *Urgent Action Infamous 'Gazi Baba' Reception Center closed*, 27 July 2015, (https://www.amnesty.-org/download/Documents/EUR6521662015ENGLISH.pdf)

Center for Crisis Management of the Republic of Macedonia (website). www.cuk.gov.mk

Chupeska-Stanishkovska, Ana and Christidis, Yorgos. 2018 "Breaking the 'Hostility discourse': Border security cooperation between Athens and Skopje since the beginning of the refugee crisis (2015-June 2018)." "*Contemporary Macedonian Defence,* Volume 18, No 35 (December 2018): 9-26. http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2019/01/01_Sovremena-Makedonska-Odbrana_br.35_za-web.pdf."

Drangovski, Zoran, 2019, "Analytical report Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region", 'Prague Process: Dialogue, Analyses and Training in Action' Initiative, International Center for Migration Policy Development (May 2019), https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/document?id=180

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia (COM(2013)700 final).* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for Republic of North Macedonia* (COM (2019) 260 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia* (COM(2018) 450 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia* (COM(2016) 715 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia (*COM(2015) 611 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia* (COM(2014)700 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia* (COM(2012) 600 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia (*COM(2011) 666 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86&page=1

FRONTEX (website). www.frontex.europa.eu

Human Rights Watch, *As Though We Are Not Human Beings: Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia*, September 2015, https://www.hrw.org/report/2015/09/21/though-we-are-not-human-beings/police-brutality-against-migrants-and-asylum

Human Rights Watch, *As Though We Are Not Human Beings: Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia*, September 2015, (https://www.hrw.org/report/2015/09/21/-though-we-are-not-human-beings/police-brutality-against-migrants-and-asylum)

Koshevaliska, Olga, and Borka Tusevska Gavrilovikj and Ana Nikodinovska Krstevska. 2015. "Migration crisis: Macedonia on crossroads" In *Migration at sea: International Legal Perspectives and Regional Approaches.*, edited by Ana N. Krstevska and Borka T. Gavrilovikj, 61-67. Napoli Giannini Editore, 2015.

Legis, 2015. "2015 Annual Report Legis", January 10, 2016, http://-www.legis.mk/uploads/LEGIS_Annual-Report_2015%20-%20-Copy%207.pdf

Legis, 2016. "2016 Annual Report Legis". January 10, 2017, http://legis.mk/news/2488/annual-report-2016

Legis, 2017. "2017 Annual Report Legis". January 10, 2018, http://legis.mk/news/2482/annual-report-2017

Legis, 2018. "2018 Annual report on irregular migration on the Northern border of Macedonia – Lipkovo area, July, 2017 – May, 2018," May 10, 2018, http://legis.mk/news/2568/annual-report-on-irregular-migration

Ministry of Defence (website). www.morm.gov.mk

Ministry of Interior (website). www.mvr.gov.mk

Senada Selo Sabić and Sonja Borić, 2016, “At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route“, (Zagreb: Fridrich Ebert Stiftug, January 2016).

Weber, Bodo. 2016. “Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU – Turkey Deal”, A DPC Policy Paper. Berlin: Democratization Policy Council.

НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА АНА

НЕЛЕГАЛНАТА МИГРАЦИЈА, РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА: НЕКОЛКУ ОПСЕРВАЦИИ ЗА ДОГОВОРОТ ЗА РЕАДМИСИЈА

Апстракт: Нелегалната миграција во Република Македонија но и во Европа, отсекогаш постоела како прашање коешто било предмет на регулирање во националните законодавства но и на ниво на Европската Унија. Сепак, прашањето добива поголемо внимание особено со Европската мигрантска криза од 2015/2016 година која ја погоди Европската Унија, а чијшто миграциски бран се реперкуираше и врз земјите долж Балканската рута. Тргнувајќи од тоа, предметот на овој истражувачки труд ќе биде насочен кон договорите за реадмисија кои Европската Унија ги склучува со трети земји, а кои ѝ служат како алатка за враќање на нерегуланите мигранти во земјите на потекло или во транзитните земји. Конкретно, истражувањето ќе биде насочено кон Договорот за реадмисија помеѓу Европска унија и Република Македонија и ќе се истражи дали и во колкава мера договорот се имплементира од страна на Република Македонија, како во делот на реадмисија на национални државјани, така и во делот реадмисија на државјани од трети земји на потекло. Откако ќе се утврди статусот на неговата имплементација и можните недостатоци, ќе се дадат одредени сугестии и претпоставки околу неговата имплементација.

Клучни зборови: *нелегална миграција, договори за реадмисија, државјани од трети земји на потекло, Европска мигрантска криза*

NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

ILLEGAL MIGRATION, REPUBLIC OF MACEDONIA AND THE EUROPEAN UNION: SOME OBSERVATIONS ON THE READMISSION AGREEMENT

Abstract: Illegal migration in Republic of Macedonia but also in Europe has been present since ever as an issue that is subject to regulation in national legislations but also at European level. Still, the issue gains great attention especially with the European migrant crisis from 2015/ 2016 which stroke the European Union, but also had repercussions upon the states along the Balkan route. Starting from that, the subject of this research paper will tackle Readmission agreements which the EU concludes with third countries that serve as a tool for return of irregular migrants in third countries of origin or transit countries. Concretely, the research will be directed to Readmission agreement between the EU and Republic of Macedonia, where it will be examined if and to what extent the agreement is being implemented by the Republic of Macedonia, both in relation to own country nationals and third country nationals. After having determined the status of its implementation and possible shortcomings, certain suggestions and hypothesis will be given concerning its implementation.

Keywords: *illegal migration, readmission agreement, third country nationals, European migrant crisis*

1. Вовед

Нелегалната миграција во Република Македонија но и во Европа, отсекогаш постоела како прашање коешто било предмет на регулирање во националните законодавства но и на ниво на Европската Унија. Сепак, тоа добива поголемо внимание особено со Европската мигрантска криза од 2015/2016 година која ја погоди Европската Унија, а чијшто миграциски бран ги погоди и земјите долж Балканската рута. Големиот наплив на мигранти од најразлично потекло којшто доаѓаше од соседна Грција, а чијашто дестинација не беше Македонија туку разни европски земји, предизвика серија на тешкоитии коишто влијаеа врз целокупниот правно-политички систем на државата. На почеток, Република Македонија не располагаше со правно решение коешто би им овозможило слободно транзитирање низ нејзината територија. Имено, тогашниот Закон за азил и привремена заштита им овозможуваше на нелегалните мигранти кои ќе бидат затекнати на територијата на Република Македонија да поднесат барање за азил во државата, но доколку истите не го сторат тоа, тие ќе се сметаат како лица со незаконски престој и ќе подлежат на репатријација. Набрзо надворешното сценарио и политики се сменија, така што државата воведе правна равенка којашто им овозможи легален транзит на мигрантите низ територијата во временски рок од 72 часа. Оваа законска одредба беше на сила сè до склучувањето на Договорот за реадмисија помеѓу ЕУ и Турција во март 2016[1], со којшто се поставија основите за меѓусебно регулирање на миграцискиот прилив кон Европа. Имено, Договорот предвидуваше 'за секој сиријски државјанин што ќе биде вратен во Турција од грчките острови дека друг сиријски државјанин ќе биде прифатен во Европската Унија.' За возврат, Европската Унија се обврза да го либерализира визниот режим за турските граѓани и да го забрза процесот на преговори, но исто така да ѝ даде финансиска поддршка на Турција во износ од 6 милијарди евра наменети за помош на бегалците во Турција.[2]

Склучувањето на договорот влијаеше врз миграциските политики на државите долж Балканската рута, така што Австрија, Словенија, Хрватска воведоа дневни квоти за влез на мигранти, а

[1] EU – Turkey deal, European Council, 18 March 2016. URL=https://www.consilium-.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/ (Accessed 10 July 2020)

[2] EU-Turkey Statement and Action Plan, Legislative train schedule, European Parliament. URL= https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-eu-turkey-statement-action-plan. (Accessed 11 July 2020).

тоа пак како домино ефект влијаеше и врз Македонија, придонесувајќи за затворање на јужната граница на Македонија со Грција, а со тоа и за затворање на Балканската мигрантска рута. Како последица од тоа во Република Македонија се изврши измени и дополнување на Законот за азил и привремена заштита[3], при што член 10-а од Законот се воведе листа на трети земји со безбедно потекло, во која влегоа сите земји ЕУ, НАТО и ЕФТА. Врз основа на оваа измена, нелегалните мигранти коишто ќе влезат во Република Македонија а кои доаѓаат од некоја од овие земји, без да им се разгледа правото на азил ќе бидат подлежни на репатријација во земјата од којашто доаѓаат бидејќи истата се смета за трета безбедна земја. Овие промени придонесоа за стопирање на легалниот прилив на мигранти и на некој начин ставија крај на Европската мигрантска криза, но од друга страна пак, повторно ги разработија рутите на нелегалната миграција и на криумчарењето на мигранти. Тргнувајќи од оваа премиса, истражувањето во трудот е структурирано во две точки во кои се содржани различни опсервации кон нелегалната миграција во Република Македонија. Во првата фокусот е ставен на меѓународната соработка помеѓу Европската Унија и Република Македонија во делот на нелегалната миграција. Конкретно, се истражува степенот на имплементација на Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија, функционалноста на договорот во делот на реадмисија на државјани од трети земји на потекло, и се даваат претпоставки околу истото. Истражувањето се базира пред сè на извештаите за напредок на Европската комисија кон Република Македонија како основ за прибирање на податоци, но и на интервју спроведено со анонимен граничен полициски службеник од Република Македонија во врска со праксите и искуствата од соработката помеѓу Македонија, земји членки на ЕУ и Европската Унија.

2. Меѓународна соработка помеѓу Европска унија и Република Македонија во делот на нелегалната миграција

Република Македонија и Европската Унија ги започнуваат првите рамки на соработка уште во 2004 год., со потпишувањето на Спогодбата за асоцијација и стабилизација помеѓу двете страни, по што во 2005 г., Република Македонија веќе станува земја кандидат

[3] Измени и дополнувања на Закон за азил и привремена заштита (Службен весник на РМ, бр. 55/2016 и 71/2016).

за влез во ЕУ со што полека го отпочнува процесот на хармонизација на македонското со европското законодавство. По склучувањето на Договорот за добрососедски односи со Бугарија во 2017 г. и Договорот за промена на името со Грција во 2018 г., Македонија откако го смени името во Северна Македонија, во март 2020 г. официјално доби статус на пристапничка земја за влез во Европската Унија.[4] Националното законодавство до делот на миграција и азил има поминато долг процес на хармонизација со европското право и истото било повеќе пати менувано и усогласувано со нови регулативи и директиви. Националното законодавство во делот на миграција и азил, освен што се базира на Уставот (чл. 29 за правото на азил)[5] и врз меѓународните конвенции од областа како што се Конвенцијата за статусот на бегалците (1951) и дополнителниот Протокол (1967), во основа се базира врз три закони: Закон за азил и привремена заштита (2003)[6] денешен Закон за меѓународна и привремена заштита (2018)[7]; Законот за странци (2006)[8] и Законот за гранична контрола (2010)[9]. Освен овие, Европската комисија постојано ја мониторира државата во делот на миграцијата и азилот преку Поглавје 24, насловено 'Правда и внатрешни работи'. Од извештаите на Комисијата може да се увиди дека во различни периоди земјата имала различни предности или недостатоци во однос на усогласувањето со европското законодавство. Сепак, во последниот Извештај за напредокот на земјата, Европската комисија оценува дека Македонија има постигнато одреден прогрес во однос на напредокот за апроксимација со европското право (European Commission, 2019:33).

Конкретната рамка за соработка во делот на нелегалната миграција помеѓу Република Македонија и Европската Унија се воспоставува со Договорот за реадмисија помеѓу двете страни склу-

[4] Joint statement of the Members of the European Council, 26 March 2020. URL= https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf (Accessed 10 June, 2020)

[5] Устав на Република Македонија (1991), URL= https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/odluka%20amandmani%20ustav-en.pdf (Accessed 10 June 2020).

[6] Закон за азил и привремена заштита (Службен весник на РМ, бр. 49/2003 и измени и дополнување бр. 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 27/2013, 101/2015, 55/2016 и 71/2016).

[7] Закон за меѓународна и привремена заштита (Службен весник на РМ, бр. 64/2018).

[8] Закон за странци (Службен весник на РМ, бр. 35/2006, 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/10, 158/11, 84/12, 13/13, 147/13 и 97/2018).

[9] Закон за гранична контрола (Службен весник на РМ, бр. 171/10, 41/14, 148/15, 55/16 и 64/18)

чен во 2008 г.[10], но исто така има склучено и поединечни билатерални договори за реадмисија со европски земји и скоро со сите соседни земји, како на пример со Албанија, Австрија, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Данска, Франција, Германија, Србија, Словачка и други. Покрај овие договори за реадмисија, државата има склучено имплементирачки протоколи со Австрија, Чешка и земјите од Бенелукс. Исто така, со Грција е иницирано потпишување на таков протокол, но сеуште е во фаза на ратификација. Во меѓувреме, правната рамка којашто се користи помеѓу овие две земји се заснова на Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија од 2008 г. Освен Грција, Република Македонија има започнато преговори и со Турција уште во 2010 г., и преговорите се сеуште во тек.

3. Статус на имплементација на Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија

Но, да видиме кој е статусот на имплементацијата на Договорот за реадмисија со Европската Унија. Во оваа фаза, битно е да се напомене дека при прибирањето на податоци во однос на имплементацијата на Договорот, се наиде на многу тешкотии. Имено, во јавноста постои недостаток на официјални податоци коишто се однесуваат на исходите од имплементацијата на Договорот за реадмисија помеѓу ЕУ и Македонија, и воопшто договорите за реадмисија склучени помеѓу Македонија и други земји. Недостатоците се однесуваат на пример на бројот на депортирани национални државјани или пак државјани од трети земји, понатаму недостоци во однос на процедурите за репатријација, трошоците поврзани со истите, тешкотиите со кои се соочуваат државите при репатријација, бенефитите, влијанието врз процесите на управување со миграцијата и сл. Практично, не постои никаква информација на таа тема и особено не постојат податоци коишто ја засегаат Република Македонија. Всушност, единствените официјални податоци кои можат да се најдат се оние коишто се издадени од Европската комисија во нејзините извештаи за напредок кон државата, а во извештаите пак се содржани податоци прибрани од националните владини институции, различни национални и меѓуна-

[10] 2007/817/EC: Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the readmission of persons residing without authorization. URL= https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007D0817 (Accessed 5 May 2020)

родни организации, но и од Европскиот завод за статискитка 'ЕУРОСТАТ'.

Земајќи ги предвид извештаите за напредок на Европската комисија кон Република Македонија, подолу изготвивме една табела (Табела бр. 1), во која е прикажан статусот на имплементацијата на Договорот за реадмисија помеѓу ЕУ и Македонија во периодот од 2009 до 2019 година. Во табелата се прикажани податоци за репатријација на национални државјани од ЕУ кон Македонија и за репатријација на државјани од трети земји од ЕУ кон Македонија. Податоците се извадени од извештаиите и се обработени по календарски години, што е различно од она што е прикажано во извештаите, затоа што тие воглавно известуваат за периоди од септември до септеври во текот на две различни календарски години.

Табела бр. 1

Податоци извадени од извештаите за напредок на Европската комисија за Република Македонија за периодите од 2010 до 2019 година, во врска со бројот на депортирани граѓани од Европска унија кон Македонија врз основа на Договорот за реадмисија помеѓу ЕУ и Македонија

Репатријација на граѓани од Европска унија кон Република Македонија врз основа на Договорот за реадмисија помеѓу ЕУ и Република Македонија од 2008 г.		
Година	Број на депортирани национални државјани	Број на депортирани државјани на трети земји
2009	697	Нема податоци
2010	839	0
2011	1.022	0
2012	1.076	0
2013	1.328	0
2014	1.213	0
2015	1.832	0
2016	5.975	0

2017	Нема податоци. Единствено се наведува дека 'бројот на депортирани лица е низок'	0
2018	Нема податоци. Единствено се наведува дека 'процентот на депортирани лица е еднаков на 128%, со висок процент на Роми'.	Се наведува дека репатријацијата на граѓани од трети држави е многу ниска.
2019	Нема податоци. Единствено се наведува дека 'процентот на депортирани лица е еднаков на 100%, со висок процент на Роми.'	Се наведува дека репатријацијта на граѓани од трети држави е многу ниска.

Од Табелата може да се утврди дека постои одлична соработка помеѓу Европската Унија и Република Македонија во однос на репатријацијата на национални државјани, чијшто процент на доброволно враќање во државата во 2018 г. достигнува и до 128% односно во него се содржани и вратените лица коишто добиле одлуки за репатријација во претходната година (European Commission, 2018:39). Но, соработката помеѓу ЕУ и Македонија не е на исто ниво кога станува збор за реадмисија на државјани од трети земји. Ова јасно се увидува особено во последните два извештаи од 2018 (European Commission, 2018:39) и од 2019 (European Commission, 2019:41), каде што Комисијата констатира дека бројот на депортирани граѓани од трети земји од Европската Унија кон Република Македонија е многу низок и укажува на тоа дека потребно е да се стават во функција механизмите за враќање на нерегуларни мигранти.

Но, ова сценарио не се случува единствено со Македонија, туку се повторува и со други западнобалкански земји како на пример со Србија (European Commission, 2019b:38). Единствената држава која го имплементира договорот за реадмисија со ЕУ во целост, вклучувајќи го враќањето на државјани од трети земји, тоа е Албанија (European Commission, 2019c:39). Црна Гора исто така има одобрено враќање на низок процент на државјани од трети земји, но повеќе од нив поседуваат државјанство на некоја од поранешните југословенски републики (European Commission, 2019d:39-40).

Оттука се поставува прашањето, зошто Договорот за реадмисија не функционира односно кои се недостатоците за негова целосна имплементација?

4. Претпоставки за нефункционирање на Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија

Тргнувајќи од она што погоре го споменавме дека во јавноста недостасуваат официјални податоци во однос на имплементацијата на Договорот, аргументите коишто ќе ги дадеме во однос на функционирањето на Договорот за реадмисија помеѓу ЕУ и Република Македонија ќе се засноваат на претпоставки, токму заарди тоа што не се располага со соодветни информации.

Прва претпоставка: Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија не се имплементира во делот на реадмисија на државјани од трети земји затоа што постои недостаток од потпишани договори за реадмисија помеѓу Република Македонија со трети земји на потекло или транзитни земји од каде што поттекнуваат или од каде што транзитирале државјаните на трети земји коишто се предмет на репатријација (како на пример, Авганистан, Пакистан, Бангладеж, Сирија, Ирак, Турција или други).

Имено, штом Европската Унија ќе побара да се вратат државјани од трети земји во Република Македонија врз основа на член 3 од Договорот, и доколку истите бидат прифатени од Република Македонија, Македонија своевремено нема да биде во можност да ги врати во земјата на потекло од којашто поттекнуваат или третата земја низ која транзитирале, токму заради тоа што недостасува соодветна правна или оперативна рамка односно договор за нивна репатријација со третата земја на потекло како на пример Авганистан, Иран, Ирак и слично, или со земјата низ која што транзитирале, како на пример со Грција или Турција. Така што, лицата-државјани на трети земји штом ќе бидат вратени од ЕУ во Македонија, голема е веројатноста да останат во Република Македонија заради неможноста да бидат повторно депортирани. Оваа претпоставка на пример објаснува зошто Алабнија целосно ги почитува договорните обврски коишто ги има преземено со ЕУ во делот на реадмисија не само за сопствени државјани туку и на државјани од трети земји, затоа што таа е меѓу единствените земји од Западен Балкан којашто има потпишано договори за реадмисија со Мароко, Авганистан, Ирак и Иран (European Commission, 2019c:39).

Како логична причина којашто произлегува од сето ова, а се однесува на тоа зошто Договорот за реадмисија не се почитува токму во овој дел, лежи фактот дека доколку државјаните од трети земји не бидат вратени во земјата на потекло или транзитната земја, тие ќе паднат на товар на државата односно на Република Македонија,

при што таа ќе треба да се грижи за нивната интеграција, домување, издршка, социјална и здравствена заштита и слично, што пак би имало значителни финансиски импликации за националниот буџет.

Втора претпоставка: Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија не се имплементира во делот на реадмисија на државјани од трети земји заради исполнување на обврските на Република Македонија коишто произлегуваат од членството во Советот на Европа.

Оваа претпоставка е поврзана со почитувањето на пресудите од Европскиот суд за заштита на човековите права (ЕСЧП). Имено, во случајот M.S.S. v. Belgium and Greece од 21 јануари 2011 г., ЕСЧП пресуди дека Грција не би можела да се смета како 'трета безбедна земја' затоа што не ги исполнува минималните стандарди во материја на азил предвидени согласно меѓународното право[11] и врз основа на тоа препорача дека земјите членки треба да го почитуваат правото на ЕУ во материја на азил и мигрција, и особено обврските кои произлегуваат од Европската конвенција за заштита на човековите права. Тргнувајќи од оваа одлука, Германија на пример ги суспендираше сите Даблински трансфери на барателите на азил кон Грција.[12] Оттука произлегува дека, настрана фактот што Република Македонија не е членка на ЕУ, туку како членка на Советот на Европа таа е потребно да ги почитува обврските коишто произлегуваат од членството, што ќе рече дека Република Македонија не го имплементира Договорот за реадмисија со ЕУ во делот на државјани од трети земји, затоа што ја почитува пресудата на Судот односно не ја смета Грција како 'трета безбедна земја'.

Трета претпоставка: Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија не се имплементира во делот на реадмисија на државјани од трети земји заради негативната реперкусија што ја има Даблинскиот систем на Европската Унија[13]

[11] На следниот линк може да се најде пресудата на Европскиот суд за човекови права, URL= https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22dmdocnumber%22:[%22880339%22],%22itemid%22:[%22001-103050%22]} (Accessed 15 July 2020)

[12] ECRE, *Germany: suspension of Dublin procedures to Greece set to end on 15 March 2017*, https://www.ecre.org/germany-suspension-of-dublin-procedures-to-greece-set-to-end-on-15-march-2017/ (January 13, 2017)

[13] Под Даблински систем се мисли на комплексното европско законодавство материја на азил и миграција кое воглавно е содржано Dublin III Regulation, со кое се утврдуваат критериумите и механизмите за определба на државата којашто е одговорна за испитување на барањата на азил поднесени во Европската унија. URL = https://ec.europa.eu/-

врз Република Македонија односно врз Договорот за реадмисија. Врз основа на тоа, товарот за утврдување на одговорните државите за разгледување на барањето за азил коешто по правило треба да го сносат земјите членки на Европската Унија, во овој случај би паднал и врз Република Македонија иако таа не е дел од ЕУ односно е трета земја.

Конкретно, кога зборуваме за системот на азил и за утврдување на земја членка на ЕУ којашто ќе биде одговорна за разгледување на барањето за азил, според *Регулативата (ЕУ) бр. 604/2013 за утврдување на критериумите и механизмите за определување на земја членка одговорна за разгедување на апликација за меѓународна заштита*[14], тие се базираат примарно на системот на 'првата точка односно првата земја на нерегуларен влез' на мигрантите на територијата на Европската Унија. Ова подразбира дека доколку мигрантите како потенцијални барателиа на азил, го остварат својот прв влез во Европската Унија на пример во Грција, по правило таму треба да бидат регистрирани и да аплицираат за азил, и од тој момент па натаму почнуваат да се применуваат и т.н. Даблински квоти, врз основа на кои земјите членки на Европската Унија го делат товарот на апликациите за азил, во случај граничните земји на ЕУ да имаат прекумерен број на апликации. Оттука, во случај барателите на азил да направат некое секундарно движење во друга европска земја и поднесат второ барање за азил, сепак тие ќе бидат вртени во Грција како прва земја на регистрација и нивното барање за азил ќе биде разгледно од грчките власти. Како што може да се увиди, овој систем создава прекумерни тешкотии и товар на граничните земји на Европската Унија како Грција, Италија и Шпанија, и не само тоа за време на Европската мигрантска криза се покажа како нефункционален,[15] врз основа на ова се претпоставува дека грчките власти тенденциозно ги пропуштале мигрантите без да бидат регистрирани во Грција односно во ЕУРОДАК системот - единствениот регистраски систем на Европска унија за барателиа на

home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en (Accessed 3 June 2020)

[14] *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person.* URL= https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=jHNlTp3HLjqw8mqGbQSpZh1VWpjCyVQq14Hgcztw4pbfSQZffnr-n!557467765?uri=CELEX:32013R0604 (Accessed 3 June 2020).

[15] Garcés-Mascereñas, B. Why Dublin doesn't work? CIDOB, November 2015. URL= https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/notes_internacionals/n1_135_por_que_-dublin_no_funciona/why_dublin_doesn_t_work (Accessed 15 July 2020)

азил. Како пример, сведочат определени сведоштва коишто поттекнуваат од граничната полиција во Република Македонија, според кои во Република Македонија биле регистрирани недокументирани мигранти коишто влегле од Грција, а кои не поседувале никакви документи за регистрација издадени во грчките власти. [16] Во контекст на тоа говори уште едно сведоштво дека биле регистрирани многу случаи на мигранти кои влегле во Република Македонија а кои поседувале исти документи издадени од грчките власти со едно исто име и презиме и дури иста фотографија.[17] Што означува сето ова и на кој начин истото е поврзано со Даблинскиот систем?

Низ призмата на Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија ова означува дека мигрантите коишто не биле регистрирани во Грција а кои транзитирле низ неа за да влезат во Македонија, и истите биле регистрирани во Македонија, нивниот прв влез ќе се смета дека бил Република Македонија а не Грција. Така што, земјите на Европската Унија повикувајќи се на Договорот за реадмисија помеѓу ЕУ и Македонија, може да побараат мигрантите од трети земји кои биле регистрирани во Македонија да бидат вратени во Македонија. Постапувајќи на овој начин, товарот за одговорноста за мигрантите наместо на Грција, ќе падне на Република Македонија, иако таа не е ниту земја на прв влез а ниту пак дестинација на мигрантите.

Четврта претпоставка: Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија не се имплементира во делот на реадмисија на државјани од трети земји заради фактот дека трошоците кои настануваат околу процедурите за враќање на државјани од трети земји на потекло се многу високи.

Што се однесува до трошоците околу процедурите за враќање на државјани од трети земји на потекло, ова претставува уште едно прашање за кое не може да се најдат доволно официјални податоци. Но, без разлика на тоа, земајќи предвид одредени податоци коишто произлегоа од едно италијанско истражување спроведено за случаи на враќање на мигранти преку ФРОНТЕКС во 2015/2016 год.[18], се чини дека бројките покажуваат дека трошоците за враќање на мигранти коишто нелегално престојуваат во рамките на Европската Унија дека се високи. На пример, во рамките на истражувањето

[16] Податоците се прибрани од интервју со припадник на граничките полициски сили на Република Македонија кој го даде интервјуто во анонимност.

[17] Idem

[18] EU Observer, *Skyrocketing costs for returning EU migrants*, 5 May 2017.URL = https://euobserver.com/migration/137720 (Accessed 30 June 2020)

пресметале дека во просек ФРОНТЕКС троши околу 5,800 евра за секоја индивидуа којашто е депортирана назад во својата земја на потекло. Воочливо дека износот на трошиците зависи од оддалеченоста на земјата, како на пример доколку мигрантите поттекнуваат од некоја од земјите од Западен Балкан, во тој случај трошоците може да стигнат и до 1000 евра за лице, но доколку на пример мигрантите поттекнуваат од некоја африканска земја, во тој случај трошоците може да достигнат и до 9,000 евра. Земајќи го ова како пример, трошоците кои државата мора да ги покрие за државјани од трети земји ќе бидат многу повисоки во споредба со трошоците што ќе бидат потрошени за враќање на сопствени државјани. Имено, трошоците кои настануваат за враќање на сопствени државјани или државјани на трети земји од Европска унија до Македонија, според Договорот паѓаат на товар на Европската Унија. Но, понатаму трошоците кои би настанале за враќање на државјаните од трети земји од Република Македонија во земјата на потекло или во транзитната земја, ќе ги сноси Република Македонија, се разбира доколку постои договор за реадмисија со тие земји.

Заклучок

Откако наведовме кои може да бидат можните причини зошто Договорот за реадмисија помеѓу Европската Унија и Република Македонија не се имплементира целосно односно не се имплементира од страна на Македонија во делот на реадмисија на државјани од трети земји, во следниве две три реченици ќе ги сублимираме препораките за надминување на овие недостатоци.

Имено, најпрво потребно е да се ревидира европската регулатива во делот на азилот односно потребни се измени во Даблинскиот систем со цел да се растерети товарот што го сносат граничите земји членки на ЕУ во однос на апсорпција на нелегалните мигранти и барателите на азил. На овој начин ќе се отстранат негативните реперкусии што ги има Даблинскиот систем врз Република Македонија. Како втора препорака, и тука ќе отвориме една заграда, иако авторката смета дека целиот систем на ЕУ за реадмисија на државјани од трети земји односно нелегални мигранти е погрешен бидејќи системот не е ориентиран за да го реши проблемот со бегалците и со нелегалните мигранти, коишто несомнено бегаат од некакви неприлики, туку тој е реактивен систем кој единствено ги префрлува проблемите и грижите за мигрантите на други земји односно ги враќа во земјите од коишто мигранти избегале, а кои пак земји како што напати се покажало вршат постојано прекршување

на основните човекови права, и тука ја затвораме заградата; доколку се следи трендот на Европската Унија за реадмисија на трети лица, затоа што без разлика на природата на Договорот дали е правичен или не, несомнено е дека тој постои како меѓународна обврска и дека истата не може преку ноќ да се смени, во тој случај Европската Унија треба да се јави во улога на фацилитатор, користејќи ја својата позиција на т.н 'Нормативна моќ' којашто привлекува трети земји, и со тоа таа да послужи како форум за преговори помеѓу Република Македонија и третите земјите со цел да издејствува потпишување на договори за реадмисија помеѓу Република Македонија и третите земји. Врз основа на тие договори, Република Македонија би била во можност директно да ги враќа државјаните во тие земји. Што се однесува до почитувањето на обврските коишто произлегуваат од членството во Советот на Европа, имено за ова потребно е да се следи трендот на Советот на Европа односно неговото мнение дали обврската којашто произлегла за Грција е апсолвирана од истата или не. На крај, во однос на надминување на големите трошоци за репатријација на државјани од трети земји, ова може да се надмине преку меѓусебна соработка и поделба на трошоците помеѓу земјите долж транзитната рута. Иако, според авторката земјите од транзитната рута не би требало да сносат никакви трошоци во врска со транспортирањето на државјаните од трети земји во земјата на потекло, затоа што земјата на дестинација на тие мигранти или барателите на азил не била Република Македонија туку некоја од земјите во Европската Унија, така што врз основа на тоа товарот на трошоци би требало целосно да падне врз Европската Унија. Но, да го апстрахираме тоа, и да се навратиме на фактот дека Договорите за реадмисија веќе постојат и дека веќе се уредени на тој начин, во тој случај се предлага трошоците за репатријација да бидат поделени во пропорционален дел меѓу сите земји низ коишто транзитирале нелегалните мигранти за да стигнат во Европската Унија. На тој начин ќе се намалат трошоците за секоја држава поединечно и би можело да се обезбеди директно враќање на државјаните од трети земји од Европската Унија во нивната земја на потекло, без непотребно да се враќаат во другите транзитни земји долж Балканската рута.

Библиографија

Amet, Sibel. 2018. "The rights of refugees, migrants and asylum seekers in Republic of Macedonia,". Annual report for 2018, Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, 2018 https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/05/Help-On-Route-ANG-2018-final.pdf

Amnesty International (a), *Urgent Action Hundreds Unlawfully held in Inhuman Conditions,* 25 February 2015, https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR6510832015ENGLISH.pdf

Amnesty International (b), *Urgent Action Infamous 'Gazi Baba' Reception Center closed*, 27 July 2015, (https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR6521662015ENGLISH.pdf)

Center for Crisis Management of the Republic of Macedonia (website). www.cuk.gov.mk

Chupeska-Stanishkovska, Ana and Christidis, Yorgos. 2018 "Breaking the 'Hostility discourse': Border security cooperation between Athens and Skopje since the beginning of the refugee crisis (2015-June 2018)." "*Contemporary Macedonian Defence,* Volume 18, No 35 (December 2018): 9-26. http://morm.gov.mk/wp-content/uploads/2019/01/01_Sovremena-Makedonska-Odbrana_-br.35_za-web.pdf."

Drangovski, Zoran, 2019, "Analytical report Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region", 'Prague Process: Dialogue, Analyses and Training in Action' Initiative, International Center for Migration Policy Development (May 2019), https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/document?id=180

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia (COM(2013)700 final)*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for Albania (c) (*COM(2019) 260 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement-/countries/detailed-country-information/albania_en

European Commission. *Progress Report for Montenegro (d)* (COM(2019) 260 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en

European Commission. *Progress Report for Republic of North Macedonia (a)* (COM (2019) 260 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-north-macedonia-report.pdf

European Commission. *Progress Report for Serbia (b) (COM(2019) 260 final),* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia* (COM(2018) 450 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia* (COM(2016) 715 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia (*COM(2015) 611 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia* (COM(2014)700 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia* (COM(2012) 600 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86

European Commission. *Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia (*COM(2011) 666 final), https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86&page=1

FRONTEX (website). www.frontex.europa.eu

Human Rights Watch, *As Though We Are Not Human Beings: Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia*, September 2015, https://www.hrw.org/report/2015/09/21-/though-we-are-not-human-beings/police-brutality-against-migrants-and-asylum

Human Rights Watch, *As Though We Are Not Human Beings: Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia*, September 2015, (https://www.hrw.org/report/2015/09/21/-

though-we-are-not-human-beings/police-brutality-against-migrants-and-asylum)

Koshevaliska, Olga, and Borka Tusevska Gavrilovikj and Ana Nikodinovska Krstevska. 2015. "Migration crisis: Macedonia on crossroads" In *Migration at sea: International Legal Perspectives and Regional Approaches.*, edited by Ana N. Krstevska and Borka T. Gavrilovikj, 61-67. Napoli Giannini Editore, 2015.

Legis, 2015. "2015 Annual Report Legis", January 10, 2016, http://www.legis.mk/uploads/LEGIS_Annual-Report_2015%20-%20Copy-%207.pdf

Legis, 2016. "2016 Annual Report Legis". January 10, 2017, http://legis.mk/news/2488/annual-report-2016

Legis, 2017. "2017 Annual Report Legis". January 10, 2018, http://legis.mk/news/2482/annual-report-2017

Legis, 2018. "2018 Annual report on irregular migration on the Northern border of Macedonia – Lipkovo area, July, 2017 – May, 2018," May 10, 2018, http://legis.mk/news/2568/annual-report-on-irregular-migration

Ministry of Defence (website). www.morm.gov.mk

Ministry of Interior (website). www.mvr.gov.mk

Senada Selo Sabić and Sonja Borić, 2016, "At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route", (Zagreb: Fridrich Ebert Stiftug, January 2016).

Weber, Bodo. 2016. "Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU – Turkey Deal", A DPC Policy Paper. Berlin: Democratization Policy Council.

НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА АНА

СОЛИДАРНОСТ И ЕКСТЕРНАЛИЗАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСТА ВО ЕВРОПСКАТА ПОЛИТИКА ЗА МИГРАЦИЈА И АЗИЛ. МОЖЕН ДВОЕН КОНЦЕПТ?

Апстракт: Бегалската криза од 2015-2016 длабоко влијаеше врз Европската Унија и врз земјите членки, предизвикувајќи еден вид на системски колапс на европската политика за миграција и азил, и притоа оставајќи голема поделба помеѓу земјите членки на ЕУ. Различни обиди беа направени за да ја олеснат солидарноста во Унијата и да создадат еден договорно-заснован механизам којшто би обезбедил подеднакво споделување на одговорноста за барателите на азил помеѓу земјите членки, но сепак овие активности не произведоа конкретни резултати. Напротив, соработката со трети земји беше зацврстена, особено во насока на обезбедување на границите на Европската Унија, со цел да се намали бројот на нерегуларни мигранти и да се превенира нелегална миграција. Тргнувајќи од тоа, наспроти внатрешната солидарност, која се однесува на солидарноста помеѓу земјите членки, помеѓу Европската Унија и нејзините земји членки, како и помеѓу европските граѓани и државјани на трети земји коишто живеат во ЕУ; Европската Унија ја зацврсти надворешната солидарност којашто се однесува на солидарноста од ЕУ кон лица коишто се наоѓаат во трети земји коишто бегаат од војна, од прогон, од глад, од насилни конфликти во нивната земја на потелко и солидарност со трети земји коишто ги прифаќаат тие бегалци во сосоедните земји. Засновувајќи се на тоа, во трудот ќе бидат разгледани принципот на солидарност на Европската Унија низ неговата внатрешна и надворешна димензија, и можното совпаѓање на надворешната димензија на солидарноста со екстернализацијата на безбедноста во политиката за азил и миграција на Европската Унија.

Клучни зборови*: принцип на солидарност, екстернализација на безбедност, миграција и азил*

NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

SOLIDARITY AND EXTERNALIZATION OF SECURITY IN EU MIGRATION AND ASYLUM POLICY. A DOUBLE-FOLDED CONCEPT?

ABSTRACT: The Refugee crisis of 2015-2016 deeply impacted upon the European Union and its member states, Union creating almost a system collapse in EU's asylum and migration policy and leaving great division among EU Member states. Various attempts were made to facilitate solidarity and to create a treaty-based mechanism that would ensure fair sharing of responsibility for asylum seekers among EU Member States, still these actions have not brought to a concrete outcome. Instead, cooperation with third countries has been strengthened, especially to secure EU external borders, to reduce the number of irregular migrants and prevent illegal migration. Therefore, against the backdrop of internal solidarity, where internal solidarity refers to the solidarity shown between Member states, between the European Union as a whole and its Member States, or between EU citizens and third-country nationals present in the EU; the EU strengthened external solidarity which refers to solidarity by EU towards people in third countries who are fleeing from war, persecution, hunger or violent conflicts in their country of origin and solidarity with third countries that currently receive huge numbers of refugees fleeing

war, persecution and hunger in neighboring countries. Therefore, this paper will look at the principle of solidarity of the European Union through its internal and external dimension, and the possible match of the external dimension of solidarity with the externalization of security in EU's asylum and migration policy.

Keywords*: principle of solidarity, externalization of security, migration, and asylum*

1. Вовед

Бегалската криза од 2015/2016 силно влијаеше врз Европската Унија (ЕУ) и врз нејзините земји членки, предизвикувајќи целосен колапс на европската политика за миграција и азил и оставајќи голема поделба помеѓу земјите членки на ЕУ, пред сé помеѓу оние од Вишеградската група, фронталните земји на ЕУ, но и другите земји на Унијата коишто прифаќаа мигранти и бегалци. Ова особено се однесуваше на затворањето на граници, на враќањето на мигранти, на одбивањето на барањата за релокација на барателите на азил во други земји од ЕУ и сл. Најразлични обиди беа покренати за да се олесни солидарноста и за да се обезбеди подеднакво споделување на одговорноста за барателите на азил помеѓу земјите членки на ЕУ особено во насока на растеретување на товарот што го носеа фронталните земји членки на Унијата коишто ги претставуваат надворешните гранци на Европската Унија како Грција, Италија, Малта, Унгарија, Шпанија и други; но, сепак овие активности како што ќе видиме, не произведоа некои значајни резултати. Напротив, неуспехот во обезбедување на внатрешната солидарност помеѓу земјите членки на ЕУ, го поттикна засилувањето на надворешната димензија на солидарноста поттенцирајќи ја важноста на соработката со трети земји.

Така што, спротивно на внатрешната солидарност, која би можело да се дефинира како солидарност од една страна 1. помеѓу земјите членки на Европската Унија, 2. помеѓу Европската Унија и земјите членки како и 3. помеѓу европските граѓани и државјани на трети земји кои престојуваат во Европската Унија; Европската Унија ја поддржа надворешна солидарност односно солидарноста со трети земји коишто примаат голем број на бегалци коишто бегаат од војна, прогон и глад во соседните земји.[1] Но, заради специфичноста

[1] Metsola, P. and Kyenge, K. (2015) *Working document on Article 80 TFEU – Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations* (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration), European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 15.7.2015. Retrieved from URL

на мигрантската криза, која со себе понесе и закана по европската безбедност и безбедноста на граѓаните на ЕУ, што се потврди со поврзаноста на различните терористички напади коишто се случија во европските градови, за кои се докажа дека сторителите на тие напади преминале во Европската Унија преку напливот на мигранти во 2015 г.,[2] Европската унија истовремено ја засили и надворешната димензија на политиката за азил и миграција, поврзувајќи ја безбедноста со миграцијата и азилот, односно правејќи безбедносен спој помеѓу внатрешната безебедност и внатрешните политки на Унијата со надворешната димензија на нејзините политики конкретно во азилот и миграцијата.[3] Тргнувајќи од тоа, во трудот ќе бидат разгледани принципот на солидарност на Европската Унија низ неговата внатрешна и надворешна димензија, и можното совпаѓање на надворешната димензија на солидарноста со екстернализацијата на безбедноста во политиката за азил и миграција на Европската Унија.

2. Европска политика за миграција и азил

Политиката за азил и миграција, не била отсекогаш предмет на регулирање од страна на Европската Унија. Имено, соработката во азилот и миграцијата најпрво се разви надвор од рамката на Европската Унија односно во рамките на меѓународен договор склучен помеѓу земјите членки на Унијата т.н. Даблинска конвенција од 1990 г. Следствено преку Договорот од Мастрихт, азилот и миграцијата постепено се здобија со супранационални елементи, влегувајќи во тогашниот трет столб од политиките на Унијата, по што преку последователните договори за измена и дополнување, особено со Лисабонскиот договор тие целосно преминаа во надлежност на Европската Унија,[4] а со тоа и во надлежност на Судот на правдата

https://www.europarl. europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-564907_EN.pdf?redirect

[2] На пример, се докажа дека на сириискиот бегалец Ахмад ал Мухамед (Ahmad al Muhammad), кој се сметаше за одговорен за нападите во Париз во ноември 2015 г., всушност му бил дозволен влез во Грција во октомври истата година. Retrieved from URL http://edition.cnn.com/2015/11/15/europe/ paris-attacks-passports/index.html

[3] Federica Mogherini, Redefining EU's Security Agenda, World Economic Forum, Davos 2017. https:// www.youtube.com/watch?v=Xl1Xj-stH6E

[4] Basilien-Gainche, M.L. (2012) The EU immigration and asylum policy in the post-Lisbon institutional. In M. Trybus and L. Rubini (Eds) *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy* (p. 355 – 380). Northampton: Edward Elgar Cheltenham.

на Европската Унија. Денес, Европската политика за миграција и азил претставува една динамична и сеопфатна политика за миграција и азил којашто се базира на *Глобалниот пристап за миграција и мобилност*[5] на Европската Унија како стратешки документи во кои е содржан пристапот на Унијата кон миграциските движења; на Заедничкиот европски систем на азил во согласност со Европската конвенција за човековите права од 1950 г. и Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. (чл. 78 од Договорот за функционирање на Европската Унија - ДФЕУ)[6], со кој се регулираат и хармонизираат различните национални системи во делот на управување со миграциите и на доделување на меѓународна заштита на бегалци и баратели на азил; како и на интегрираниот систем за управување со надворешните граници на Европската Унија (Член 4 (k) од Регулативата за Европската гранична и крајбрежна контрола од 2016/1624),[7] врз основа на кој Унијата воспоставува интегриран и единечен систем за управување и контрола на нејзините надворешни граници.

Но, без да се навлегува во детали околу правните основи на заедничката политика за миграција и азил, битно е да се напомене дека европскиот систем за миграција и азил со текот на годините, покажа серија на недоследности во неговата примена, особено во делот што се однесува на поранешната Даблинска конвенција,[8] врз база на која се определува која држава е одговорна за испитување на

[5] European Commission (2011), The Global Approach to Migration and Mobility, COM/-2011/0743 final from 18.11.2011. Retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0743

[6] Чл. 78 (1) од ДФЕУ: Унијата развива заедничка политика за азил, супсидијарна заштита и привремена заштита со цел да понуди соодветен статус на државјани на трети земји кои бараат меѓународна заштита, и да обезбеди усогласување со начелото на неврaќање. Оваа политика мора да биде во согласност со Женевската конвенцијата од 28 јули 1951 година и Протоколот од 31 јануари 1967 година, кои се однесуваат на статусот на бегалците, како и со други соодветни договори.

[7] Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, Official Journal of the European Union 251,*16.9.2016.*

[8] Moreno-Lax, V. (2020) In-depth analysis: EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights, Directorate general for external policies, Policy department, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA(2020)603512_EN-.pdf; Garcés-Mascareñas, B. (2015). Why Dublin 'doesn't work', Notes Internacionals CIDOB, Barcelona Center for International Affairs. Retrieved from URL = https://www.cidob.org/en/-content/download/62452/1950208/versi- on/15/file/NOTES%20135 GARCES_ANG.pdf

барањето за азил поднесено во една од земјите членки на Унијата, како и со примена на шемите за релокација на барателите за азил од фронталните земји на границите на Европската Унија.[9]

3. Принципот на солидарност во Европската Унија

Договорот од Лисабон во член 80 од ДФЕУ, утврдува дека политиките на Унијата во делот на граничните контроли, азилот и миграцијата се раководат според начелото на солидарност и праведно споделување на одговорност, вклучително и на финансиски обврски, меѓу земјите членки; но, од друга страна тој не дава конкретна дефиниција за тоа што претставува солидарноста. Во однос на тоа, Европскиот парламент разграничува помеѓу внатрешна и надворешна солидарност.[10] Внатрешна солидарност е онаа којашто се однесува на солидарност помеѓу држави членки, помеѓу Европската Унија во целост и нејзините земји членки, и помеѓу европските граѓани (граѓаните на ЕУ) и државјани на трети земји коишто престојуваат во Европската Унија. Како инстурменти на внатрешна солидарност се вбројуваат шемите за релокација на барателите на азил, усогласување на коефициентите за признавање на барања за азил, оперативна поддршка и заедно процесуирање на барањата за азил, толкување на даблинските правила низ призмата на хуманитарната клаузула од чл. 17 (2) ДФЕУ, солидарност на прифаќање на раселени лица во случај на масовен прилив и слично. Од друга страна, Европскиот парламент ја усвојува дефиницијата за надворешната солидарност на Унијата, која се однесува на солидарноста од страна на Европската Унија према луѓе во трети земји коишто бегаат од војна, прогон, глад или насилни конфликит од нивната земја на потекло, и солидарност со трети земји коишто моментално примаат голем број на бегалци коишто бегаат од војна, прогон и глад во соседните земји. Што се однесува до инструменти на надворешна солидарност тука влегуваат: процесот на европска интеграција, политики за добрососедство, договори за реадмисија, соработка со ФРОНТЕКС, билатерална полициска соработка со земји

[9] Maiani, F. (2016) The Reform of the Dublin III Regulation, Study for the LIBE Committee, European Parliament. Retrieved from URL = https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf.

[10] Radjenovic, A. (March 2020) Solidarity in EU Asylum Policy, Briefing, European Parliamentary Research Service, European Parliament. Retrieved form URL https://www.europarl.europa.eu/RegData/ etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI(2020)649344_EN.pdf.

членки на ЕУ, техничка и финансиска поддршка и други видови на помош.

4. „Солидарноста“ под знак прашалник

Но, и покрај тоа што солидарноста е утврдена како принцип во основачките договори на ЕУ, сепак солидарност во Унијата не се постигна. Таа не се постигна ниту врз основа на постоечките одредби, ниту пак врз основа на новите измени коишто се предвидоа со неуспешниот предлог за четврта даблинска регулатива,[11] така што солидарноста остана главната причина за некохерентност во примената на политиката за азил и миграција, како и главна причина за несогласување помеѓу земјите членки на Унијата, околу менаџирање со миграциските приливи и менаџирање на барањата за азил. Токму, приликите и неприликите поврзани со мигрантските кризи кои ја погодија Европската Унија и нејзините земји членки ги истакнаа несогласувањата помеѓу земјите членки на Унијата, покажувајќи ги слабостите на Европскиот систем за азил и миграција и неговите недостатоци.

Солидарноста, најпрво се разниша преку воведување на рестриктивни политики за адмисија или пропуштање на мигранти и барателиа на азил на границите на разните членки на Европската Унија,[12] започувајќи со дозволување на влез само на мигранти од Сирија, Ирак и Авганистан на пример поставени прво од Австрија према Словенија, па од Словенија према Хрватска или од Унгарија према Србија, и така натаму .[13] Преку дополнителни рестрикции за мигранти од Авганситан, преку поставување на дневни ограничувања за влез во Унијата на пример, дозволените дневни влезови на

[11] На 20 септември 2020 г., Европската комисија го повлече предлогот за измени на Даблинската регулатива т.н. Даблин IV, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ TXT-/?uri=CELEX%3A52016PC0270

[12] UN news (23 February 2016) Europe’s restrictive measures place added hardships on refugees and asylum-seekers, Retrieved from URL https://news.un.org/en/story/2016/02/-522852-europes-restrictive- measures-place-added-hardships-refugees-and-asylum-seekers

[13] BBC (16 September 2015) Migrant crisis: Clashes at Hungary-Serbia border. Retrieved form URL https://www.bbc.com/news/world-europe-34272765; BBC (22 February 2016) Migrant crisis: Macedonia border closure strands thousands in Greece. Retrieved from URL https://www.bbc.com/ news/world-europe-35629921; NY times (23 February 2016) Policy shift on refugees lead to clashes between migrants and police. Retrieved from URL https://www.-nytimes.com/2016/02/24/world/europe/ macedonia-afghan-migrant-crisis.html

мигранти во Австрија изнесуваа 2500 мигранти;[14] преку ограничување на дневни испитувања на барања за азил од мигрантите, на пример во Унгарија дневното испитување или разгледување на барања за азил беше сведено на 100 апликации дневно;[15] преку градење на огради, ѕидови (помеѓу Унгарија, Србија и Хрватска) и бодликави жици;[16] преку воспоставување на поединечни билатерални соработки со посебни држави од Балканската рута;[17] преку нелегално враќање на мигранти од граничен појас кон други европски земји или други трети земји;[18] но, се разбира и преку одбивање на преземање на баратели на азил согласно предлозите на Комисијата за релокација на мигранти односно за распределување на миграцискиот товар од Грција и Италија во други земји членки. [19] Во оваа смисла, на пример земјите од Вишеградската група или Унгарија, Полска, Чешка и Словачка одбија да ги спроведат одлуките на Европската комисија за релокација на баратели на азил согласно една праведна и урамнотежена шема за распределба на одговорноста за барателите на азил од Грција и Италија како фронтални и најпогодени земји членки од кризата. За овие одлуки тие беа изведени пред Европскиот суд на правдата, кој иако го потврди ставот на Комсијата во пресудата CJEU - Joined Cases C 715/17, C718/17 and C719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic од 2 април 2020,[20] но ѝ покрај тоа, овие земји не

[14] BBC (17 February 2016) Migrant crisis: Austria sets asylum claims cap and transit limit, Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/world-europe-35600220

[15] UNCHR (May 2016) *Hungary As a Country of Asylum Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016* (p.6). Retrieved from URL https://www.refworld.org/pdfid/57319d514.pdf

[16] BBC (6 August 2015) Hungary build border fence to control migrant numbers. Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/av/world-europe-33799208/hungary-builds-border-fence-to-control- migrant-numbers

[17] Drangovski, Z. (2019) Analytical Report. Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region (p. 7), Vienna: Prague Process Secretariat International Centre for Migration Policy Development.

[18] A Dangerous 'game' The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders, Joint Agency Briefing Paper (April 2017), Macedonian Young Lawyers Association, Belgrade Center for Human Rights and Oxfam. Retrieved from URL https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp- dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf

[19] European Commission (14 June 2017). Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary, and Poland. Retrieved from URL https://ec.europa.eu/commission/ presscorner/detail/en/IP_17_1607

[20] Court of Justice of the European Union – Joined Cases C 715/17, C718/17 and C719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic, 2 April 2020.

пристапија кон прифаќање на барателите на азил според шемите за релокација.

Покрај овие недостатоци, најголемиот недостаток кој предничи на причините за непочитување на принципот на солидарност во рамките на европскиот систем за миграција и азил е самата Даблинска регулатива односно чл. 4, кој предвидува дека товарот за разгледување на апликациите за азил паѓа на фронталните земји членки. Даблинската регулатива е клучнот столб на Европскиот заеднички систем за азил, врз база на кој се уредуваат критериумите за определување на државата членка одговорна за разлгедување на барањето за азил, коишто се потпираат примарно на опредлување на одговорната земја врз основа на првиот нерегуларен влез во Европската Унија. Но иако, Европската Унија во својот легислативен предлог од 2016 г., предвиде корективен механизам за алокација на барателите на азил,[21] со цел да го олесни притисокот на фронталните земји членки на Европската Унија, сепак како што увидовме предлогот не беше успешен и беше повлечен од самата Комисија. Наместо него, Европската комисија предложи нов пакет на реформи, со Новиот пакт за миграција и азил кој го промовираше во септември 2020,[22] кој иако предвудува посовремен и пософистициран систем на релокација, прифаќање на мигранти, барателите на азил, сепак не врши некои значајни измени на даблиската регулатива. [23]

5. Спојот помеѓу ‘солидарноста’ и екестернализацијата на безбедноста во европската политика за азил и миграција

Заради неможноста да се надминат недостатоците на ситемот за азил и миграција, особено оние кои се однесуваат на приципот на

[21] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD). Retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270

[22] Документите може да се видат на следниот линк: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

[23] Gazi, T. (2021) The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers, Vol. 6, No. 1, European Forum, Insight (pp. 167-175). Retrieved from URL = https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version-/EP_EF_2021_I_017_Theodora_Gazi_00460.pdf.

солидарност и правилна распределба на одговорностите, Европската Унија почна да се фокусира и да ја засилува надворешната димензија на политиките на миграција и азил, односно надворешната солидарност на миграцијата и азилот. Сето ова, дополнително се потенцираше и заради поврзаноста на терористичките напади во европските градови со мигрантската криза. Тргнувајќи од овие премиси, спојот што го направи Европската Унија помеѓу 'солидарноста' и обезбедувањето на сопствената безбедност беше токму преку надворешната димензија на европската политика за азил и миграција. Во таа насока, Унијата ја зголеми соработката со трети земји особено оние долж балканската рута, потенцирајќи го функционирањето на договорите за реадмисија и засилувајќи ја соработката со ФРОНТЕКС. На пример, преку ФРОНТЕКС, Европската Унија потпиша договори за статусот на ФРОНТЕКС со Албанија, Србија и Црна Гора[24], врз чии основи ќе биде во можност директно да управува и да ги контролира границите со овие земји, да распоредува полициски трупи од земјите членки коишто ги контролираат границите, да иницира и да предводи акции за превенирање на нелегална миграција и за сузбирање и борба против трговија со мигранти, да пружа техничка и оперативна соработка и поддршка на границите со коишто се граничи Европската Унија и слично.[25] Со Македонија, беше иницирано потпишување на ваков договор уште во 2018 год., но потпишувањето беше стопирано од страна на Бугарија во септември 2020 г., заради политичката блокада на Бугарија врз земјата заради употреба на македонскиот јазик како официјален јазик на земјата.[26]

Воспоставувањето на билатерална соработка, исто така стана

[24] European Council (26 May 2020) Border management: Eu concludes agreements with Montenegro and Serbia on Frontex cooperation. Retrieved from URL = https://www.consilium.europa.eu/it/press/ press-releases/2020/05/26/border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia- on-frontex-cooperation/.

[25] На пример, член 4 (1) од Договорот за статусот на ФРОНТЕКС, предвидува дека членовите на тимот ќе имаат надлежност да ги извршуваат задачи и активности потребни за извршување контрола на границите и операции за враќање на мигранти. Види во Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania, Official Journal of the European Union L 46-3 from 18.2.2019. Retrieved from URL = https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ .L_.2019.046.01.0003.01.ENG.

[26] EURACTIV (22 October 2020) Bulgaria blocks North Macedonia Frontex agreement. Retrieved from URL = https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/bulgaria-blocks-north-macedonia- frontex-agreement/.

приоритет на земјите членки на Европската Унија, особено во насока на поддршка и асистенција за гранична контрола и превенција на нерегуларни мигранти и сузбивање на трговија со мигранти.[27] Покрај тоа, Европската Унија ја засили имплементацијата на Договорот за реадмисија помеѓу Унијата и Македонија од 2008 г. Така, на пример, Договорот за радмисија помеѓу ЕУ и Македонија, од 2018 г. па наваму започна да се имплементира не само во однос на реадмисија на сопствени државјани, туку за реадмисија на државјани од трети земји.[28] Освен тоа, затворањето на границите со Грција за нелегални мигранти, засилувањето на граничната контрола на македонски-грчката граница, како и потпишувањето на Европско – турскиот договор за реадмисија на мигранти од 2016 г., сите овие мерки дополнително ја потенцираа надворешната димензија на европската политика за азил и миграција, односно надворешната димензија на солидарноста на Европската Унија. Дотолку повеќе сите овие мерки го спречија масовниот прилив на мигранти, ставајќи крај на мигрантската криза, и ја доведоа во ред европската безбедност и стабилност и воведоа рамнотежа во европскиот систем за азил и миграција, како и ги задоволија интересите на поединечните земји членки. Со тоа всушност се надополнија недостатоците на солидарност на внатрешно ниво, кои се надополнија со т.н. солидарност преземена на надворешно ниво. Така што, на овој начин надворешната солидарност едноставно ја дополни екстернализација на безбедноста, што ќе рече дека солидарноста и екстернализацијата во однос на трети земји, се совпаднаа и дека претставуваат едното исто односно концепт со двојно значење, или двоен концепт со единечно значење. Оттука може да се заклучи дека нефункционалноста на концептот на солидарност во европската политика за миграција и азил, како и потребата за обезбедување на внатрешната безбедност во европскиот простор, ја турка Унијата и земјите членки да го канализираат концептот на солидарност низ неговата надворешна димензија. Судејќи врз основа на досегашните

[27] Види повеќе во Nikodinovska Krstevska, A. (2020) Legislazione nazionale, integrazione europea, cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord. ILLYRIUS International Scientific Review n. 14 (I), pp. 113 – 130.

[28] Види повеќе во Никодиновска Крстевска, А. (2020) Нелегалната миграција, Република Македонија и Европската унија: неколку опсервации за договорот за реадмисија, Седма меѓународна научна конференција „Општествените промени во глобалниот свет“ (р. 605-618). Retrieved from URL = https://eprints.ugd.edu.mk/26851/1/Nelegalnata%20migracija%2C%20_Republika%20Makedonija%20i%20Evropskata%20unija%2C%20nekolku%20opservacii%20za%20 dogovorot%20za%20readmisija%20%28konf%20stip%202020%29.pdf.

политики и пракси на Унијата, оваа надворешна димензија кореспондира со екстернализација на безбедноста на Унијата.

Библиографија

A Dangerous 'game' The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders, Joint Agency Briefing Paper (April 2017), Macedonian Young Lawyers Association, Belgrade Center for Human Rights and Oxfam. Retrieved from URL https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf

Basilien-Gainche, M.L. (2012) The EU immigration and asylum policy in the post-Lisbon institutional. In M. Trybus and L. Rubini (Eds) *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy* (p. 355 – 380). Northampton: Edward Elgar Cheltenham.

BBC (16 September 2015) Migrant crisis: Clashes at Hungary-Serbia border. Retrieved form URL https://www.bbc.com/news/world-europe-34272765

BBC (17 February 2016) Migrant crisis: Austria sets asylum claims cap and transit limit, Retrieved from URL https://www.bbc.com-/news/world-europe-35600220

BBC (22 February 2016) Migrant crisis: Macedonia border closure strands thousands in Greece. Retrieved from URL https://-www.bbc.com/news/world- europe-35629921

BBC (6 August 2015) Hungary build border fence to control migrant numbers. Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/av-/world-europe-33799208/ hungary-builds-border-fence-to-control-migrant-numbers

CNN, Passport linked to terrorist complicates Syrian refugee crisis, 15 November 2015. Retrieved from URL http://edition.cnn.com-/2015/11/15/europe/paris- attacks-passports/index.html

Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, Geneva, entry in force 22 April 1954, and Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, New York, entry in force 4 October 1967.

Court of Justice of the European Union – Joined Cases C 715/17, C718/17 and C719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic, 2 April 2020.

Drangovski, Z. (2019) Analytical Report. Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region (p. 7),

Vienna: Prague Process Secretariat International Centre for Migration Policy Development.

EURACTIV (22 October 2020) Bulgaria blocks North Macedonia Frontex agreement. Retrieved from URL https://www.euractiv.-com/section/politics/short_news/bulgaria-blocks-north-macedonia-frontex-agreement/

European Commission (14 June 2017). Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary, and Poland. Retrieved from URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ IP_17_1607

European Commission (2011), The Global Approach to Migration and Mobility, COM/2011/0743 final from18.11.2011. Retrieved from URL https://eur-lex. europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=-CELEX%3A52011DC0743

European Council (26 May 2020) Border management: Eu concludes agreements with Montenegro and Serbia on Frontex cooperation. Retrieved from URL https://www.consilium.europa.eu/it/press-/press-releases/2020/05/26/ border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia- on-frontex-cooperation/

Federica Mogherini, Redefining EU's Security Agenda, World Economic Forum, Davos 2017. https://www.youtube.com/watch?v=Xl1Xj-stH6E

Garcés-Mascareñas, B. (2015). Why Dublin 'doesn't work', Notes Internacionals CIDOB, Barcelona Center for International Affairs. Retrieved from URL https://www.cidob.org/en/content/download/62452/1950208/version/15/file/ NOTES%20135 GARCES ANG.pdf

Gazi, T. (2021) The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers, Vol. 6, No. 1, European Forum, Insight (pp. 167-175). Retrieved from URL https:// www.europeanpapers.eu/en/system/files-/pdf_version/EP_EF_2021_I_017_Theodora_Gazi_00460.pdf

Maiani, F. (2016) The Reform of the Dublin III Regulation, Study for the LIBE Committee, European Parliament. Retrieved from URL https://www.europarl. europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016-/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf

Metsola, P. and Kyenge, K. (2015) *Working document on Article 80 TFEU – Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations* (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration), European Parliament, Committee on Civil Liberties,

Justice and Home Affairs, 15.7.2015. Retrieved from URL https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-564907_EN.pdf?redirect

Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents- adopted-23-september-2020_en

Moreno-Lax, V. (2020) In-depth analysis: EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights, Directorate general for external policies, Policy department, 2020, Retrevied from URLhttps://www.europarl.europa.eu/ RegData/etudes/IDAN-/2020/603512/EXPO_IDA(2020)603512_EN.pdf;

Nikodinovska Krstevska, A. (2020) Legislazione nazionale, integrazione europea, cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord. ILLYRIUS International Scientific Review n. 14 (I), pp. 113 – 130.

NY times (23 February 2016) Policy shift on refugees lead to clashes between migrants and police. Retrieved from URL https://www.-nytimes.com/2016/02/24/ world/europe/macedonia-afghan-migrant-crisis.html

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM/2016-/0270 final - 2016/ 0133 (COD), No longer in force, Date end of validity: 23/04/2021, retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM/-2016/0270 final - 2016/0133 (COD). Retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A52016PC0270

Radjenovic, A. (March 2020) Solidarity in EU Asylum Policy, Briefing, European Parliamentary Research Service, European Parliament. Retrieved form URL https://www.europarl.europa.eu/-RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS BRI(2020)649344-_EN.pdf.

Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, Official Journal of the European Union 251,- *16.9.2016*.

Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania, Official Journal of the European Union L 46-3 from 18.2.2019. Retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AL L/?uri=uriserv:OJ.L .2019.046.01.0003.01.ENG

UN news (23 February 2016) Europe's restrictive measures place added hardships on refugees and asylum-seekers, Retrieved from URL https://news. un.org/en/story/2016/02/522852-europes-restrictive-measures-place-added-hardships-refugees-and-asylum-seekers

UNCHR (May 2016) *Hungary As a Country of Asylum Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016* (p.6). Retrieved from URL https://www.refworld.org/ pdfid/57319d514.pdf

Никодиновска Крстевска, А. (2020) Нелегалната миграција, Република Македонија и Европската Унија: неколку опсервации за договорот за реадмисија, Седма меѓународна научна конференција „Општествените промени во глобалниот свет" (p. 605-618). Retrieved from URL https:// eprints.ugd.edu.mk/-26851/1/Nelegalnata%20migracija%2C%20Repub-lika%20Makedonija%20i%20Evropskata%20unija%2C%20nekolku%20opservacii%20za%20dogovorot%20za%20readmisija%20%28konf%20 stip%202020%29.pdf.

NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

IL RUOLO DEGLI ATTORI NON STATALI NELLA MACEDONIA DEL NORD NELLA PROMOZIONE DELLA SICUREZZA UMANA DURANTE LA CRISI MIGRATORIA DEL 2015/2016

1. La crisi migratoria del 2015-2016 e le minacce alla sicurezza umana dei migranti e rifugiati nella Macedonia del Nord

I flussi migratori del 2015-2016, [1] che hanno interessato l'Unione Europea e i paesi lungo la rotta balcanica, hanno trovato impreparati gli Stati coinvolti. Ciò ha determinato una crisi nei sistemi di asilo e di gestione dei flussi migratori nei vari Stati,[2] i quali hanno iniziato ad adottare azioni e politiche migratorie molto spesso in violazione dei diritti umani di migranti e richiedenti asilo.[3]

Con specifico riferimento alla Macedonia del Nord, il quadro legislativo allora vigente non riconosceva ai migranti il diritto di transitare sul territorio macedone.[4] In materia di asilo e migrazione,[5] ai

[1] I dati statistici dell'IOM riportano che solo durante il 2015 il numero dei migranti che è entrato nell'Europa ammonta a 1.046,599 migranti. *International Organization of Migration, Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, Compilation of available data and information (reporting period 2015)* <https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf>, (03/21).

[2] *European Commission*, Towards a reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe Brussels, COM(2016) 197 final, 6.4.2016,<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52016DC0197>, (03/21).

[3] S. Grigonis, "EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection", *International Comparative Jurisprudence*, December 2016, pp. 93-98, <https://-doi.org/10.1016/j.icj.- 2017.01.003>, (04/21).

[4] S. Selo Sabie and S. Boric, "At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route", Fridrich Ebert Stiftug, Zagreb, January 2016, p. 6 <https://www.researchgate.net/publication/320452040_At_the_Gate_of_Europe-_A_Report_on_Refugees_on_the_Western_Balkan_Route >, (03/21).

[5] Si riferisce all'art. 17 della Legge sull'asilo e protezione temporanea (LAPT) che regola l'ingresso e il soggiorno irregolare nella Repubblica di Macedonia (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Macedonia N. 49/2003 ed emendamenti consecutivi N.66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012 e 27/2013); art. 100 e 101 della Legge sugli stranieri che riguardano il soggiorno irregolare nella Repubblica di Macedonia e l'espulsione e deportazione forzata di stranieri dal territorio nazionale (Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Macedonia N. 35/2006 e emendamenti seguenti N. 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012 e 147/2013);

migranti irregolari era consentito solamente presentare richiesta di asilo nel paese. Di conseguenza, coloro che venivano fermati nel territorio nazionale privi della documentazione richiesta venivano considerati illegali e dunque soggetti a deportazione.[6] La legislazione nazionale vigente, pertanto, non teneva minimamente conto del fatto che i migranti transitavano sul territorio macedone al solo fine di chiedere asilo in altri paesi europei. Tale situazione sfavorevole costringeva i migranti a intraprendere varie vie illegali per attraversare il paese, appoggiandosi spesso ai trafficanti, proseguendo il tragitto da soli.[7] Se decidevano di rivolgersi ai trafficanti, spesso venivano derubati, violentati anche sessualmente o rapiti per estorcere denaro ai familiari; se, invece, proseguivano da soli lungo la linea ferroviaria rischiavano di rimanere feriti o di perdere la vita in incidenti ferroviari. In alcuni casi, i migranti venivano catturati dalla polizia insieme ai loro trafficanti e detenuti arbitrariamente in un centro di detenzione statale, sovraffollato, con scarse condizioni igieniche e libertà di movimento ridotte a minimo. Spesso accadeva che ufficiali di polizia praticassero violenza sui detenuti.[8] Comunque sia, qualsiasi strada scegliessero, i migranti finivano per essere deprivati dei loro diritti di base ivi compresi accesso ad aiuti umanitari, assistenza medica e altro. Quindi la loro sicurezza umana, rappresentata dal diritto delle persone a vivere in libertà e dignità, libere dalla povertà e dalla disperazione, è stata minacciata, nonostante si trattasse di migranti e rifugiati. Tutti gli individui, in particolare le persone vulnerabili, hanno diritto alla libertà dal bisogno, con pari opportunità di godere di tutti i loro diritti e sviluppare pienamente il loro potenziale umano, in base a quanto previsto dall'art. 3 par. a della Risoluzione 66-290 dell'Assemblea Generale delle Nazioni

nonché le regole previste dall' art. 5 par. 2 dell'Acquis di Schengen sulle condizioni di ingresso nel territorio delle parti contraenti della Convenzione di Schengen, riguardo i quali la Macedonia del Nord si adegua nel processo di integrazione europea.

[6] Z. Drangovski, "Analytical report Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region", *'Prague Process: Dialogue, Analyses and Training in Action' Initiative, International Center for Migration Policy Development*, May 2019, <https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/document?id=180>, (04/21).

[7] M. Smailovikj, "The Humanitarian aspect of the refugee crisis" in A. Nikodinovska Krstevska and B. Tushevska Gavrilovikj, *Migration at sea: International Legal Perspectives and Regional Approaches*, Giannini Editore, Napoli, 2015, pp. 79-96, <http://www.isgi.cnr.it/wp-content/uploads/2017/10/Migration-at-sea.-International-Law-Perspectives-and-Regional-Approaches.pdf>, (04/21).

[8] C. Veigel, O. Koshevaliska, B. Tushevska Gavrilovikj and A. Nikodinovska Krstevska, "The 'Gazi Baba' Reception Center for Foreigners in Macedonia: migrants caught at the crossroad between hypocrisy and complying with the rule of law", *The International Journal of Human Rights*, December 21, 2016, pp. 103-119, < https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1257987>, (04/21)

Unite.

In questo scenario, gli unici attori ad essersi messi dalla parte dei migrantie rifugiati e ad aver prestato soccorso e aiuto, proponendo cambiamenti sia nel campo legislativo sia nelle pratiche di dare assistenza ai migranti al confine e anche all'interno dello stato, sono state le organizzazioni non governative sia nazionali che internazionali.[9] Infatti, le ONG nazionali come LEGIS, Macedonian Young Lawyers Association, La Strada e altri insieme ad UNHCR e Amnesty International, sono state le prime a prestare soccorso e aiuto a migranti e rifugiati, nonché ad avanzare proposte concrete circa la modifica della Legge sull'asilo e sulla protezione temporanea che avrebbero consentito il diritto di transito nella Macedonia del Nord. Inoltre, l'ONG LEGIS insieme a Human Rights Watch sono state le prime a denunciare la detenzione arbitraria dei migranti e rifugiati nel Centro di accoglienza per stranieri 'Gazi Baba' a Skopje.

2. Le migrazioni e lo spazio marittimo

Prima di entrare nel vivo dell'argomentazione, è doveroso, allo scopo di questa ricerca, tracciare il collegamento tra le migrazioni e lo spazio marittimo per avere idee più chiare sul collegamento tra le migrazioni e la sicurezza umana nello spazio marittimo. Nella parte introduttiva, Giorgia Bevilacqua asserisce che nell'antichità i mari e gli oceani erano considerati spazi completamente aperti e liberi, regolati dal principio della libertà dei mari e che l'unico limite a questo principio legale era rappresentato dal rispetto per la libertà degli altri. Il collegamento tra la predetta asserzione con la libertà di movimento e la libertà di navigare sui mari, riconduce al principio che viene sancito nella Convenzione sul diritto del mare (1982),[10] cioè quello del passaggio inoffensivo, definito come la possibilità delle navi di tutti gli Stati, costieri o privi di litorale, di godere del diritto di passaggio inoffensivo attraverso il mare territoriale (art. 17, 18 e 19). Anche se la Convenzione sul diritto del mare restringe il diritto di navigare liberamente con l'introduzione della sovranità nazionale nei mari,[11] comunque esso rimane garantito nelle zone di alto mare e tenendo conto anche dell'universalità della Convenzione, esso ormai ha assunto un carattere imperativo. Di conseguenza, se

[9] Smailovikj, *The Humanitarian aspect of the refugee crisis*, cit. *supra* nota 7, pp. 77 – 82.

[10] Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, 10 dicembre 1982, entrata in vigore 16 novembre 1994.

[11] Vedi parte II della Convenzione sul diritto del mare relativa al mare territoriale e zona contigua.

lo scopo di applicazione del principio viene spostato dallo spazio marittimo allo spazio terrestre, esso si identifica con la libertà di movimento e di migrazione, e quindi come tale lo troviamo sancito nell'art. 13 della Dichiarazione Universale dei diritti umani (1948),[12] come diritto di movimento e residenza all'interno dei confini dello stato (par. 1) e anche come diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese (par. 2). Similmente allo spazio marittimo dove vengono imposti dei limiti di sovranità nazionale sui mari, lo stesso accade anche nello spazio terrestre dove gli Stati hanno introdotto dei confini entro i quali esercitano la loro potestà sovrana, e di conseguenza anche qui il diritto di spostarsi liberamente viene circoscritto con regimi di visto, controlli statali, politiche protezionistiche e tant'altro. Un'eccezione a queste restrizioni proviene proprio dalla norma sancita nella Convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951)[13] e dal Protocollo aggiuntivo (1967)[14] relativi al principio di *non-refoulement* noto anche come divieto di espulsione e di rinvio al confine (art. 33 dalla suddetta Convenzione). Visto come un principio ormai di carattere ius cogens, il *non-refoulement* prevede che nessuno possa espellere o rimpatriare ('refouler') un rifugiato contro la sua volontà, in qualsiasi modo, in un territorio dove l'individuo teme minacce alla vita o alla libertà.

Quindi, se prendiamo in considerazione la definizione che viene data al concetto di libertà, vista come capacità del soggetto di agire (o di non agire) senza costrizioni o impedimenti esterni e di autodeterminarsi scegliendo autonomamente i fini e i mezzi atti a conseguirli,[15] e la mettiamo in connessione con il diritto di movimento come libertà assoluta, considerando il suo carattere imperativo, ne consegue che il diritto di movimento previsto sia dall'art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti umani sia dalla Convenzione sui rifugiati, è privo di limitazioni sia temporali sia spaziali. In altre parole, l'idea di migrare o di spostarsi verso altri paesi è un diritto che non conosce confini e che dipende soltanto dalla volontà della persona. Trasferito questo concetto nel terreno delle migrazioni, ne consegue che la libertà di movimento dei

[12] Dichiarazione universale dei diritti umani, 10 dicembre 1948, Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

[13] Convenzione relativa allo status dei rifugiati, 28 luglio 1951, Ginevra, entrata in vigore 22 aprile 1954.

[14] Protocollo relativo allo status dei rifugiati, 31 gennaio 1967, New York, entrato in vigore 4 ottobre 1967.

[15] Treccani, < https://www.treccani.it/enciclopedia/liberta_%28Dizionario-di-filosofia%29/ > (04/21).

migranti e rifugiati, garantita dalle norme internazionali e consuetudinarie, dovrà essere assicurata fino alla destinazione prescelta dell'individuo, cioè fino al paese prescelto dove l'individuo vuole chiedere asilo. Ciò significa che tutto lo spazio sia marittimo che terrestre, in questo specifico contesto di migrazioni, dovrà essere interpretato come uno spazio unico, illimitato. Questo in virtù della libertà di movimento sancita nella Dichiarazione universale dei diritti umani e della libertà sui mari e cioè il diritto di passaggio inoffensivo sancito nella Convenzione sul diritto del mare. Di conseguenza, i migranti e rifugiati che abbiano intrapreso il loro viaggio dall' Africa o dall'Asia e tramite il mare siano arrivati nella Macedonia del Nord o in altri paesi vicini, tenendo presente però che la loro destinazione finale non era la Macedonia del Nord bensì altri paesi dell'Occidente Europeo, allora si presuppone che il loro diritto di movimento e di spostarsi non fosse esaurito interamente nella Macedonia del Nord, ma rimane in vigore finché non arrivino alla destinazione prescelta. In linea con questo ragionamento, tratteremo il percorso migratorio come passaggio tramite un unico spazio che comprende sia lo spazio marittimo sia quello terrestre.

3. Sul concetto della sicurezza umana, delle migrazioni e dello spazio marittimo

Riguardo al concetto di sicurezza umana, nel Rapporto sullo sviluppo umano delle Nazioni Unite[16] così come lo ricorda nell'introduzione Giorgia Bevilacqua, viene stabilito che le nuove minacce alla sicurezza non provengono più dagli Stati e non sono più diretti verso di essi, ma ad esempio da una guerra civile, da malattie infettive, da catastrofi naturali, da atti terroristici o altre forme di crimini transnazionali, i quali possono originare sia da attori statali sia da attori non statali, e possono essere diretti sia a Stati sia ad attori non statali. In questo senso, ciò riconduce alla concezione che tutte le sfide e le minacce alla sopravvivenza, alla sussistenza e alla dignità umana possono essere definite come minacce alla sicurezza umana. Per Axworthy[17] la sicurezza umana significa proteggere gli individui contro le minacce, indifferentemente se accompagnate o meno da atti di violenza. L'autore specifica che si tratta di una situazione, oppure di uno stato, caratterizzato dall'assenza di violenza sui

[16] United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1994, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/-hdr_1994_en_complete_nostats.pdf> (04/21).

[17] L. Axworthy, "La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation", *Politique étrangère* n°2, 1999, pp. 333-342, p. 337.

diritti fondamentali alle persone, alla loro sicurezza, alla loro vita. Quindi la sicurezza umana implicherebbe l'adozione di misure preventive per diminuire la vulnerabilità e ridurre a minimo i rischi, oppure semplicemente intraprendere misure per rimediare a tali situazioni.

Nel contesto delle migrazioni, le minacce alla sicurezza umana vanno oltre i confini nazionali degli Stati, e quindi molte di esse hanno carattere transnazionale. Infatti, è proprio in tale contesto che mettiamo in connessione le migrazioni, lo spazio marittimo e la sicurezza umana, tenendo sempre presente il sopraccitato collegamento relativo allo spazio marittimo e spazio terrestre. In questa categoria vi rientrano diversi tipi di minacce, iniziando da quelle tradizionalmente associate alle guerre civili e al degrado ambientale sui confini, a quelle emergenti, associate al crimine organizzato e al terrorismo.[18] Oltre a queste, ci sono quelle che riguardano strettamente le migrazioni illegali, come il traffico di esseri umani e migranti, i vari tipi di violenza e abuso di diritti umani di base, la persecuzione, la prostituzione,[19] oppure il diniego di accesso ai servizi sanitari, le malattie infettive, l'incarcerazione e detenzione arbitraria in paesi di transito o in paesi di destinazione, la chiusura dei confini, le restrizioni riguardo alla libertà di movimento, le restrizione al diritto di lavoro e tant'altro.[20]

In questo senso, dall'analisi dei risultati dei questionari relativi allo spazio marittimo, che sono stati condotti all'interno delle attività di ricerca del progetto Humarcyspase[21], emerge che una delle minacce più grandi per la sicurezza umana nello spazio marittimo è la pirateria (54% delle risposte), la quale sullo spazio terrestre corrisponde agli atti criminali eseguiti nei confronti dei migranti e rifugiati ; seguita dalla violazione dell'obbligo di soccorso in mare (27% delle risposte), che trova riscontro nelle politiche di chiusura dei confini, violazione del principio

[18] S. Michael, "The Role of NGOs in Human Security" Working paper n. 12, *The Hauser Center for Nonprofit Organizations and the Kennedy school of Government*, Harvard University, 2002, pp. 130, <https://cpl.hks.harvard.edu/files/cpl/files/workingpaper_12.pdf?m=1440169193> (04/21), p. 16.

[19] S. Vucetic, "Illegal Migration in the Balkans: Whose Security Concerns?", *Annual Balkan security conference,* Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, October 27-30, 2004, <https://srdjanvucetic.files.wordpress.com/2015/03/vucetic-whose_security-2004.pdf>.

[20] *Human security course, e-learning*, <http://humansecuritycourse.info/module-4-human-security- in-diverse-contexts/issue-5-migration/ > (05/21)

[21] Il progetto HUMARCYSPASE (Protecting HUman SEcurity with non-state-actors in the MARitime and CYber SPAce) è un progetto nel campo del diritto internazionale condotto dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania 'Luigi Vanvitelli' di Caserta, sotto la tutela della prof. Giorgia Bevilacqua come coordinatrice scientifica, e in collaborazione con la Facoltà di legge dell'Università Goce Delchev di Shtip, sotto la tutela delle prof. Ana Nikodinovska Krstevska e Olga Koshevaliska, <https://eprints.ugd.edu.mk/24422/> (04/21).

di *non-refoulment*, omissione di prestazione di aiuti e simile (questi ultimi, nel presente volume sono stati elaborati da Adele del Guercio relativamente al principio di non-refoulment). Altre minacce rilevanti per lo scopo di questo saggio sono quelle riscontrate nel questionario riguardante il traffico di esseri umani (18% delle risposte) presente sia nello spazio marittimo sia nello spazio terrestre, e la mancanza di norme adeguate a livello nazionale. Invece, circa la domanda su quali siano le minacce più ricorrenti in cui è possibile incorrere, sono state identificate: la pirateria, il sequestro di persona, l'immigrazione clandestina nonché l'estorsione da parte dei trafficanti e i respingimenti. Quindi, alla luce di quanto detto sopra, si riscontra la stessa tipologia di minacce verificatasi durante la crisi migratoria del 2015-2016 nella Macedonia del Nord.

4. Il ruolo degli attori non governativi in relazione all'inadeguatezza delle norme legislative a livello nazionale

Le prime minacce alla sicurezza umana dei rifugiati e migranti erano generate dalla legislazione nazionale inadatta in materia di asilo e migrazione. Infatti, l'art. 17 della Legge sull'asilo e protezione temporanea (LAPT),[22] prevedeva la possibilità per i migranti e rifugiati entrati illegalmente nel paese, di presentare domanda di asilo immediatamente al loro ingresso nel paese; in caso contrario in base all'art. 100 e 101 della Legge sugli stranieri,[23] e in accordo con l' Articolo 5 paragrafo 2 dell' *acquis* di Schengen in materia di controllo sulle frontiere esterne, sarebbero stati considerati come persone senza soggiorno regolato e soggetto a espulsione dal paese. Però, visto che la destinazione finale dei migranti e rifugiati erano i paesi dell'Unione Europea, essi non si avvalevano del diritto di chiedere asilo in Macedonia del Nord e quindi si limitavano solo a entrare nel paese con lo scopo di transitare. Di conseguenza, il diritto interno li considerava soggetti con soggiorno irregolare. Quindi la legislazione nazionale non prevedeva la possibilità di transitare tramite il paese senza la richiesta di asilo, la quale ipoteticamente, seguendo il ragionamento precedente riguardo la libertà di movimento, dovrebbe essere assicurata come nello spazio marittimo così anche sullo spazio terrestre. Per evitare di trovarsi in tale situazione, essi entravano illegalmente nel paese e viaggiavano clandestinamente, da soli o accompagnati da trafficanti. Quando viaggiavano accompagnati da

[22] Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Macedonia N. 49/2003 ed emendamenti consecutivi N.66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012 e 27/2013.

[23] Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Macedonia N. 35/2006 e emendamenti seguenti N. 66/2007, 117/2008, 92/2009, 156/2010, 158/2011, 84/2012 e 147/2013.

trafficanti, venivano spesso sottoposti ad atti di violenza oppure di rapimento, perché i trafficanti estorcevano denaro alle loro famiglie.[24] Quando invece procedevano da soli, erano esposti ad altri tipi di pericoli. Ad esempio, in un incidente ferroviario, accaduto vicino alla città di Veles,[25] persero la vita 14 migranti i quali, diretti verso il confine con la Serbia, percorrevano la strada lungo i binari della ferrovia. Questa grave tragedia ha attirato l'attenzione dei media e fu allora che le ONG locali ed internazionali hanno iniziato le loro attività che possiamo definire come attività rivolta alla protezione della sicurezza umana dei migranti e rifugiati in Macedonia del Nord.[26]

In questo senso, le ONG Legis, Macedonian Young Lawyers Association, La Strada, UNHCR, Amnesty International, Human Rights Watch e altre, hanno proposto degli emendamenti sulla Legge sull'asilo e protezione temporanea che successivamente avrebbero consentito di transitare sul territorio macedone.[27] Le proposte prevedevano la legalizzazione del transito attraverso il paese, senza che i migranti chiedessero asilo nella Macedonia del Nord.[28] Questa soluzione, già in vigore nella Serbia, prevedeva nello specifico che tutti i migranti entrati illegalmente nella Macedonia del Nord potevano, al confine oppure nei Centri di transito vicino al confine, manifestare 'l'intenzione di chiedere asilo', in base alla quale avrebbero ottenuto un permesso di 72 ore che gli avrebbe consentito di transitare per il paese. Alla scadenza del termine i migranti erano costretti o a lasciare il paese oppure a presentare richiesta di asilo. Nel caso in cui non si fossero avvalsi di nessuna delle due opzioni allora il loro soggiorno sarebbe stato considerato illegale e quindi sarebbero stati deportati nel paese della loro entrata nella Macedonia del Nord. Il lasso di tempo di 72 ore era anticipato come tempo sufficiente per effettuare il transito attraverso il paese tenendo conto anche delle varie necessità come riposo nei centri di transito, ricevere aiuti, assistenza medica e altro. Quindi, l'introduzione di queste manovre legislative

[24] Legis, "2015 Annual Report Legis", January 10, 2016, < http://www.legis.mk/uploads-/LEGIS_Annual-Report_2015%20-%20Copy%207.pdf>, (03/21)

[25] *The Guardian,* "14 migrants killed by train while walking on tracks in Macedonia", April 25, 2015 <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/24/several-migrants-hit-by-train-killed-central-macedonia>, (03/21)

[26] Legis, *2015 Annual Report Legis*, cit., pp. 6-8.

[27] A. Sibel, "The rights of refugees, migrants and asylum seekers in Republic of Macedonia" Annual report for 2018*, Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia*, 2018 <https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/05/Help-On-Route-ANG-2018-final.pdf> (03/21)

[28] Emendamenti sulla Legge sull'asilo e protezione temporanea, Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Macedonia N.101/2015.

ha posto temporaneamente fine al problema delle migrazioni illegali, riducendo nello stesso tempo le pratiche di traffico di migranti e diminuendo il numero di casi mortali di migranti coinvolti in incidenti ferroviari.[29] Difatti, da quel momento le migrazioni di transito divennero legali e furono affrontati in modo più strutturato e più organizzato. I migranti entravano nel paese dal punto di passaggio tra la Grecia e la Macedonia chiamato "Kamen 59" [Pietra 59]. Venivano registrati nel Centro di transito *Vinojug*,[30] e anche durante il processo di registrazione le ONG Legis, Macedonian Young Lawyers Association, La Strada e altri, in collaborazione con UNHCR e OIM assistevano la polizia nella fornitura di interpreti, mediatori e personale che li avrebbe aiutati a raccogliere dati personali dai migranti. [31]

5. Detenzione arbitraria di migranti e rifugiati

Un'altra minaccia alla sicurezza umana che migranti e rifugiati hanno dovuto affrontare nella Macedonia del Nord riguardava lo scandalo rivelato da Amnesty International[32] and Human Rights Watch[33] con l'aiuto della ONG Legis,[34] che concerneva la detenzione arbitraria di 1003 migranti e violazione dei loro diritti umani, verificatisi nel Centro di accoglienza per gli stranieri Gazi Baba a Skopje.[35] Nello specifico, migranti illegali catturati dalla polizia insieme ai loro trafficanti, in base all'art. 253 e art. 278 del Codice di Procedura Penale,[36] venivano messi

[29] B. Beznec, and M. Speer and M. Stojic Mitrovic, "Governing the Balkan route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime." *Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe* N. 5, December 2016, <https://bordermonitoring.eu/wp-content/uploads/-2017/01/5-Governing- the-Balkan-Route-web.pdf>, (02/21).

[30] Questo Centro di transito fu costruito specialmente per lo scopo di registrare migranti, però era anche un posto dove riposare, ricevere assistenza medica, cibo e vestiti caldi.

[31] T. Stojanovski and A. Stojanovski, "Migration and its security aspects on the Western Balkans", in A. Nikodinovska Krstevska and B. Tushevska Gavrilovikj, *Migration at sea: International Legal Perspectives and Regional Approaches*, Giannini Editore, Napoli, 2015, pp. 49-60, <http://www.isgi.cnr.it/wp-content/uploads/2017/10/Migration-at-sea.-International-Law-Perspectives- and-Regional-Approaches.pdf> , (04/21).

[32] *Amnesty International,* "Urgent Action. Hundreds unlawfully held in inhuman conditions", 26 February 2015, <https://www.amnestyusa.org/files/uaa04615.pdf >, (03/21).

[33] *Human Rights Watch*, "As Though We Are Not Human Beings: Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia", September 2015, <https://www.refworld.-org/docid- /55ffdccc4.html>, (03/21).

[34] Smailovikj, *The Humanitarian aspect of the refugee crisis*, cit., p. 80.

[35] Veigel et altri, *The 'Gazi Baba' Reception Center for Foreigners in Macedonia*, cit., pp. 103119

[36] Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Macedonia N.150/2010.

ingiustamente in custodia dalla polizia con lo scopo di testimoniare contro i loro trafficanti di fronte al Tribunale. Comunque, la loro detenzione si è rivelata illegale perché la Legge sull'asilo e sulla protezione temporanea non prevedeva la detenzione e quindi, quando i migranti furono arrestati con i trafficanti, la Corte non poteva rilasciare un ordine di detenzione, che normalmente sarebbe stato rilasciato entro 24 ore dalla cattura, proprio perché non disponeva di una base legale sulla quale rilasciare l'ordine di detenzione. Di conseguenza, i migranti erano privati dalla possibilità di impugnare l'inesistente decisione di detenzione di fronte alla Corte[37] e di sfidare la detenzione arbitraria delle autorità statali. La polizia ha abusato di questo vacuum normativo continuando a detenere migranti e rifugiati con lo scopo di assicurare una loro testimonianza contro i trafficanti. Il periodo di detenzione dei migranti variava di caso in caso, però poteva anche superare un anno.[38] Questo era soprattutto dovuto alla difficoltà della Corte di trovare interpreti per casi penali.[39] A prescindere da ciò, i migranti detenuti subivano anche delle violazioni dei loro diritti umani che si verificavano nel Centro di accoglienza per gli stranieri. Il Centro era una struttura di tipo chiuso dove ai migranti non era permesso di uscire. Erano trattenuti in condizioni precarie in stanze sovraffollate, dove mancava ventilazione e luce naturale e un'adeguata igiene e assistenza medica. Spesso subivano trattamenti degradanti da parte della polizia.[40] La detenzione illegale era ovviamente in contrasto con gli impegni internazionali del paese in materia di diritti umani,[41] in forza dei quali le autorità devono provvedere a condizioni di detenzione sicure e umane.[42]

Dopo la scoperta dello scandalo, il Governo macedone ha chiuso il Centro di accoglienza per gli stranieri e i migranti ivi detenuti sono stati rilasciati. Tuttavia, dopo un iniziale periodo di inattività il Centro ha

[37] Human Rights Watch, A*s though We Are Not Human Beings*, cit., pp.42-48.

[38] Smailovikj, *The Humanitarian aspect of the refugee crisis*, cit., p.77.

[39] *UN High Commissioner for Refugees (UNCHR),* "The Former Yugoslav Republic of Macedonia, As a Country of Asylum: Observations on the situation of asylum-seekers and refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia", 2015, <https://www.refworld.org/docid/55c9c70-e4.html >, (03/21).

[40] Human Rights Watch, A*s though We Are Not Human Beings*, cit., pp. 23-41.

[41] Nello specifico, la Macedonia del Nord è parte contraente dei seguenti strumenti internazionali: Convenzione europea sui diritti umani (1950) dal 10 aprile 1997; Convenzione sullo status dei rifugiati (1951) e il Protocollo (1967) del 18 aprile 1994; Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (1966) del 18 aprile 1994; membro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite dell' 8 aprile 1993; membro del Consiglio d'Europa dal 9 novembre 1995; nonché è un paese candidato a divenire paese membro dell'Unione Europea dal 2005.

[42] Ibid, pp.39-41.

ripreso a funzionare e nel 2018 la Commissione Europea nel suo Rapporto sullo stato del progresso della Macedonia ha denunciato che ci sono circa 95 migranti detenuti in custodia in questa struttura. [43]

6. Conclusione

Da quanto illustrato si può vedere che le attività delle organizzazioni non governative nella Macedonia del Nord durante la crisi migratoria sono state particolarmente importanti per assicurare i diritti fondamentali dei migranti e dei rifugiati. Ciò si evince soprattutto dalle iniziative intraprese nel campo legislativo da parte di organizzazioni non governative sia nazionali che internazionali, che hanno proposto emendamenti riguardanti la Legge sull'asilo e migrazione. Infatti, in base a questi emendamenti, successivamente adottati dal Governo macedone, a migranti e rifugiati è stato riconosciuto il diritto di transitare sul territorio macedone e di raggiungere altri paesi dell'Europa del Nord, avvalendosi interamente della libertà di movimento, della quale abbiamo discusso prima. Il ruolo che essi hanno giocato è stato quello di proteggere migranti e rifugiati dalla violazione del principio di non-refoulment, così come quello di procurare ed assicurare le prime necessità come cibo, acqua, assistenza medica, vestiti caldi, riposo e simile. Oltre a questo, le ONG hanno straordinariamente scoperto la detenzione arbitraria di migranti e rifugiati che avveniva nel Centro di accoglienza per stranieri 'Gazi Baba'a Skopje dove, a causa di una lacuna legislativa, migranti e rifugiati venivano detenuti arbitrariamente e sottoposti a condizioni di detenzione sfavorevoli, accompagnate spesso da violazioni di diritti umani di base da parte della polizia di stato. In conclusione, si può dire che questi attori non statali hanno avuto un ruolo catalizzante nelle politiche nazionali riguardanti migranti e rifugiati durante la crisi migratoria del 2015-2016, e con le loro varie attività hanno contribuito ad assicurare la sicurezza umana dei migranti e rifugiati nella Macedonia del Nord contro le varie minacce precedentemente individuate. In merito a ciò, si riconosce che gli attori non statali svolgono un ruolo preventivo e correttivo nella promozione dei diritti umani dei migranti e rifugiati e soprattutto nell'effettiva promozione, protezione e implementazione della loro sicurezza umana sia nello spazio marittimo sia sullo spazio terrestre.

[43] *European Commission*, "Progress Report for the former Yugoslav Republic of Macedonia" (COM(2018) 450 final),<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?f%5B0%5D=field_file_country%3A86>, (03/21).

НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА АНА

НЕКОИ РАЗМИСЛУВАЊА ЗА СОЛИДАРНОСТА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА ЗА ВРЕМЕ НА МИГРАНТСКАТА КРИЗА ОД 2015 ГОДИНА

SOME THOUGHTS ABOUT SOLIDARITY IN THE EUROPEAN UNION DURING THE MIGRATION CRISIS IN 2015

Abstract: The migration crisis in 2015 registered a great number of migrants and refugees that were running from conflict zones and were headed to Europe. This significantly impacted upon the EU and EU member states creating a solidarity crisis among them and threatening the EU Asylum and Migration system in its entirety. To alleviate the crisis, the European Council adopted two Decisions 2015/1523 and 2015/1601 for the resettlement of asylum seekers from Greece and Italy, according to fair quotas, however certain Member States refused to implement and started implementing additional restrictive measures to migrants and asylum seekers on borders. In this context, we will present some thoughts about solidarity and fair sharing of responsibility in the European Union during the migration crisis in 2015.

На солидарноста на Европската Унија ѝ се придаваат различни конотации во зависност од поставените цели во договорите.[1] Согласно член 2 од Договорот за Европска Унија (ДЕУ), во кои се поставени основните вредности на кои се темели Европската Унија, се вели дека "Унијата е заснована на вредностите на почитувањето на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучувајќи ги и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата". Овие вредности се заеднички за земјите членки во општество во кое преовладува плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста помеѓу жените и мажите. Во член 3 (3) ДЕУ се промовира "[...] солидарност помеѓу генерации и заштита на правата на детето", но и "[...] се вели дека Европската Унија промовира економска, социјална и територијална кохезија и солидарност меѓу земјите членки". Слично на тоа, член 24 (3)од ДЕУ предвидува дека, „Земјите членки ја поддржуваат надворешната и безбедносната политика на Унијата [...] во духот на лојалност и взаемната солидарност [...] и дека Земјите членки ќе работат заедно на зајакнување и развивање на нивната взаемна политичка

[1] Види повеќе во Morando-Foadi (2017), стр. 1-27; и McDonough & Tsourdi (2021), стр. 1 – 45.

солидарност"; со други зборови, дека надворешна акција односно надворешната политика на Унијата е предводена од принципите на еднаквост и солидарност (член. 21 (1) ДЕУ). Понатаму, член 4 (3) вели: "Според принципот на искрена соработка, Унијата и земјите-членки, во целосна меѓусебна почит, си помагаат во извршувањето на задачите кои се предвидени со Договорите" и "се воздржуваат од сите мерки кои би можеле да го загрозат остварувањето на целите на Унијата". Наслов VII, член 222 од Договорот за функционирање на Европската Унија (ДФЕУ), пропишува дека во случај на терористички напад или природна катастрофа предизвиката од човечки фактор, дека Унијата и нејзините земји-членки дејствуваат заеднички и во духот на солидарноста, мобилизирајќи инструменти, вклучувајќи ги и воените ресурси кои ќе бидат ставени на располагање од страна на земјите-членки. Конечно, во Повелбата за фундаменталните права на Европската Унија, во наслов IV (член 27 – член 38), се регулирани сите права поврзани со принципот на солидарност во рамките на Повелбата.[2]

Поврзано со азилот и миграцијата, солидарноста се предвидува во три основни одредби од Договорот за функционирање на Европската Унија. Првата е во областа на слободата, безбедноста и правдата, при што член 67 (2) ДФЕУ пропишува дека заедничката политика за азил, имиграција и контрола на надворешните граници треба да се заснова на солидарност помеѓу земјите членки. Вториот фундамент е содржан во член 80 ДФЕУ, во делот на азилот, миграцијата и граничната контрола, каде се пропишува дека, "Политиките на Унијата [...] и нивното спроведување се регулира согласно принципот на солидарност и правично споделување на одговорноста, вклучувајќи ги и финансиските обрски, помеѓу земјите членки. Секогаш кога е потребно, актите на Унијата при нивното усвојување треба да ... содржат соодветни мерки за да се даде ефект на овој принцип". Во оваа формулација, иако солидарноста се квалификува како принцип на еднакво споделување на одговорноста помеѓу земјите членки, сепак таа не претставува засебна и автономна правна основа правна основа за усвојување на секундарните акти на Унијата, ниту пак наметнува прецизни обврски за институциите на Унијата и на земјите членки.[3] Во понатамошно читање на ДФЕУ, е зацртана третата основа на солидарноста и тоа во сферата на ненадеен наплив на мигранти или вонредена состојба, при што член 78 (3) пропишува дека: "Во случај една или повеќе

[2] Види во Повелбата за фундаменталните права на Европската Унија, Службен весник на Европската Унија C364/1 од 18.12.2000 година.

[3] Види во Morgese (2020), стр. 16-47.

земји членки се конфронтират со вонредена ситуација карактеризирана со ненадеен прилив на државјани на трети земји, Советот, на предлог на Комисијата, може да донесе привремени мерки во корист на односната земја членка или земји членки. Советот дејствува по констулации со Европскиот парламент.

Врз основа на овие клаузули, и непосредно по мигрантската криза од 2015 г., Советот донесе две одлуки, бр. 2015/1523 и бр. 2015/1601, за усвојување на првизорни мерки во делот на меѓународна заштита во полза на Италија и Грција, односно привремени мерки кои предвидуваат заложба од страна на земјите членки да преземат и да релоцираат одреден број на барателите на меѓународна заштита од Италија и Грција.[4] Со овие одлуки земјите членки практично се обврзаа да преземат 160.000 барателите на меѓународна заштита во рок од 24 месеци од овие фронтални земји на Европската Унија, коишто се справуваат со несразмерен товар на мигранти и барателите на азил кој тежеше по нивните национални системи за азил. Не само тоа, туку токму овие одлуки имаа за цел да постигнат правично споделување на товарот помеѓу Италија, Грција и другите земји членки на Европската Унија.[5] Сепак, Полска, Унгарија и Чешка одбија да ги спроведат одлуките на Советот, и спротивно на тоа и поднесоа жалба пред Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ), тврдејќи дека одлуките биле усвоени на несоодветна правна основа, со погрешно толкување на процедурите и прекршување на принципот на пропорционалност (член 5 (4) од Договорот на Европската унија).[6] Како одговор на тоа, Комисијата покрена тужба пред СПЕУ, при што Судот во споена постапка за случаите C715/17, C718/17, и C719/17 во Комисијата против Полска, Унгарија и Чешка на 2

[4] Врз основа на состанокот на Европскиот совет од 25 и 26 јуни 2015 г., во рамките на кој земјите членки се обврзаа да ја зацврстат солидарноста и одговорноста во рамките на Европската Унија, тие се договорија да ги релоцираат и да ги трансферираат барателите на меѓународна заштита од фронталните земји на ЕУ, односно од Грција и Италија, во други земји членки. Оттука, Европскиот совет ги усвои Одлуките (ЕУ) 2015/1523 од 14 септември 2015 (Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, Official Journal of the European Union L 239/146 from 15.9.2015) со која се донесоа привремени мерки во прилог на Италија и Грција, а врз основа на која се утврди квота за релокација од 40,000 барателите на азил; и Одлуката (ЕУ) 2015/1601 од 22 септември 2015 г., со која се утврдуваа привремени мерки во делот на меѓународна заштита во прилог на Италија и Грција (Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Official Journal of the European Union L 248, 24.9.2015). Со последната одлука се утврди дополнителна квота од 120,000 барателите на меѓународна заштита да бидат релоцирани кон други земји членки.

[5] Види во Russo (2021), стр. 281 - 304.

[6] Idem, стр. 286-304.

април 2020 пресуди против овие земји членки, утврдувајќи дека не го почитувале привремениот механизам за релокација на барателите на меѓународна заштита, и оттука дека ги повредиле нивните обврски коишто произлегуваат од правото на Европската Унија.[7]

Во однос на секундарната легислатива и нејзиниот однос со принципот на солидарност, најголемата отспака од солидарноста вообласта на азилот и миграцијата е Даблинскиот систем, кој многу пати беше критикуван од страна на фронталните земји членки на Европската Унија.[8] Во тој контекст, член 13 (1) од Регулативата бр. 604/2013 поврзана со критериумите и механизмите кои ја одредуваат државата членка одговорна за испитување на барањето за меѓународна заштита (т.н. Даблин III регулатива), пропишува дека "[...] врз основа на доказ или под одредени околности, како што е опишано во [...] член 22 (3) од оваа Регулатива, вклучувајќи ги и податоците наведени во Регулативата бр. 603/2013,[9] дека барателот нелегално ја преминал границата во земјата членка по копно, море или воздух, притоа доаѓајќи од трета земја, земјата членка во која влегол (*за прв пат)*[10] барателот во Европската Унија ќе биде одговорна за испитување на барањето за меѓународна заштита".[11] Врз основа на оваа формулација, товарот за испитување на барањата за меѓународна заштита ќе биде во надлежност на државата членка каде што барателот нелегално влегол на територијата на Европската Унија, и затоа земјите кои се наоѓаат на надворешните граници на Европската Унија, најчесто го сносат најголемиот товар.

[7] Idem.

[8] Види во Carta (2018), стр. 1-24.

[9] Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), Official Journal od the European Union L 180, 29.6.2013.

[10] Додаден курзив.

[11] Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), Official Journal of the European Union L 180, 29.6.2013

Оваа правна формулација претставува клучен столб на Системот за азил и миграција на ЕУ, кој со текот на годините предизвика значајни проблеми во фронталните земји на Унијата, како Италија, Грција, Шпанија, Малта и Кипар, но и Унгарија и Хрватска. Така, меѓу земјите кои беа најпогодени од напливот на мигранти во 2015/2016 година,[12] освен Грција и Италија, се најде и Унгарија, која има надворешна граница со трета земја надвор од Унијата т.е. Србија, и која само во 2015 година регистрираше 174.000 барања за азил.[13] Спротивно на тоа, на пример, Обединетото Кралство, кое во тоа време сé уште беше во Европската Унија, во истата година регистрираше 39.000 апликации за меѓународна заштита, додека Франција вкупно 71.000 барање.[14] Овие бројки укажуваат дека всушност Унгарија сноси непропорционален товар на барања за азил во споредба со други земји, и тоа беше највероајтно една од причините заради која Унгарија се спротивстави токму на извршувањето на претходноспоменатите одлуки на Советот за релокација на барателите на меѓународна заштита Впрочем, Унгарија во 2015 година веќе имаше регистрирано најголем број на барања за азил, по Грција и Италија, односно 1.700 на 100.000 жители во споредба со Велика Британија со 60 барања за азил на 100.000 жители и Франција со 110 апликации на 100.000 жители. Така што, непропорционалниот товар односно неправичното споделување на одговорностите и товарот помеѓу земјите членки на ЕУ, беше главната причина за фронталните земји членки да ја поддржат идејата за донесување на нови легислативни акти кои би биле одраз на еднаква поделба на надлежностите помеѓу земјите членки за испитување на барањата за меѓународна заштита.[15]

Но, ѝ покрај иницијалниот ентузиајзам да се направи промена во европскиот систем на азил и миграција, големиот број на барања за азил и високиот дневен прилив на мигранти ги притиснаа овие земји да ги затворат своите надворешни граници, но и да ги суспендираат шенгенските договори за внатрешните граници, и постепено да наметнат разни рестриктивни мерки кон нелегалните мигранти и бегалци, доведувајќи го во прашање почитувањето на принципот за неврaќање односно 'non- refoulment'.[16] Воведувањето на рестриктивни мерки од страна на државите, се состоеше главвно во ограничување на влезот на мигранти од Сирија, Ирак и Авганистан,

[12] Види повеќе во Garces – Mascereñas (2015).

[13] Pew Research Center (2016).

[14] Ivi

[15] Види повеќе во Carta (2018), стр. 2-9.

[16] Види повеќе во Никодиновска Крстевска (2022), стр. 120-126.

поставување дневен лимит на максимален влез на мигранти или барателиna азил, ограничување на дневните испитувања на барањата за азил, градење ѕидови и поставување на електрични огради долж границите и слично.[17] [18]Исто така, беше засилена формалната и неформалната меѓународната соработка со земјите од Балканската рута, при што враќањата на граница и примената на насилство кон мигрантите веќе стана секојдневна пракса.[19] Сето ова придонесе за значително поткопување на солидарноста во рамките на Европската Унија.

Гледано низ призмата на институционалната рамка на Европската Унија и нејзините активности во контекст на затворањето на границите и надминување на недоследностите во ситемот за миграција и азил, Европската комисија на 17 ноември 2015 година, ги свика лидерите на засегнатите земји од Балканската рута (Албанија, Бугарија, Хрватска, Северна Македонија, Германија, Грција, Унгарија, Романија, Србија и Словенија), со цел да ја подобри меѓусебната соработка, но и да гарантира основна заштита на мигрантите и бегалците, со цел да се избегне хуманитарна трагедија на Балканската рута. На состанокот, земјите членки договорија т.н. Акциски план кој се состоеше од 17 точки, во рамките на кој тие се согласија да усвојат серија на оперативни мерки за да се справат со вонредната ситуација, во насока на решавање на ова хуманитрано прашање.[20] Но, сепак, состанокот од Брисел резултираше со сосема спротивни ефекти во однос на мигрантите и барателите на азил, што придонесе за воведување на дополнителни рестриктивни мерки на границите и за нивно целосно затворање за мигранти и барателиna азил.

Во 2016 година, Комисијата излезе со нов легислативен предлог т.н. Даблин IV Регулативата, која претставуваше текст за измена и дополнување на Даблин III Регулативата. Иако во предлогот беше нагласено дека сегашниот Даблински систем има недостатоци во врска со правичното споделување на одговорноста помеѓу земјите членки, меѓутоа сепак тој не предвиде никакви значајни променив во однос на клаузулата за „земјата на прв влез во Унијата“, која беше и сé уште е една од најголемите основи на несогласување во рамките на Унијата.[21] Наместо тоа, Комисијата се обиде да воведе корективен механизам за распределба на барателите на азил кои на некој начин

[17] UN News (23 February 2016).

[18] BBC (16 September 2015); BBC (22 February 2016); NY times (23 February 2016).

[19] Macedonian Young Lawyers Association (April 2017).

[20] European Commission (25 October 2015).

[21] Amensty International (25 November 2016).

би го ублажиле притисокот фронталните земјите.[22] Сепак, предлогот не го виде светлото на денот, бидејќи не беше одобрен од институциите на Европската Унија, поради недостаток на согласност меѓу земјите членки. Како резултат, Комисијата го повлече предлогот и на негово место во септември 2020 г., предложи нов реформски пакет, т.н. Нов пакт за миграција и азил,[23] во рамките на кој се предвидуваат новитети во системот за миграција и азил на Европската Унијата, но не и револуционерни промени во однос на важечката Даблинска регулатива.[24]

Користена литература

Amnesty International. (25 November 2016). The proposed Dublin reform, Position paper. https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/10/AI_position__paper_on_Dublin_IV_proposal.pdf Accessed 5 June 2020.

BBC. (16 September 2015). Migrant crisis: Clashes at Hungary-Serbia border. https://www.bbc.com/news/world-europe-34272765 Accessed 15 August 2021.

BBC. (17 February 2016). Migrant crisis: Austria sets asylum claims cap and transit limit https://www.bbc.com/news/world-europe-35600-220 Accessed 10 June 2021.

BBC. (22 February 2016). Migrant crisis: Macedonia border closure strands thousands in Greece. https://www.bbc.com/news/world-europe-35629921 Accessed 10 June 2021.

BBC. (6 August 2015). Hungary build border fence to control migrant numbers. https://www.bbc.com/news/av/world-europe-33799208 Accessed 17 June 2021.

Carta, M. (26 December 2018). Il criterio dello Stato di primo ingresso, secondo il regolamento Dublino III, in occasione degli interventi Search and Rescue (SAR). Focus Human Rights n. 3, Federalismi.it,

[22] Механизмот требаше да биде оперативен кога одредена земја членка ќе се најдеше во ситуација на голем наплив на апликации за меѓународна заштита за коишто истата би била одговорна да ги разгледува, притоа во случај кога бројот на апликациите би го надминал прагот од 150% којшто е идентификуван како референтен за конкректната држава, а којшто се пресметува врз основа на бројноста на населението и на економијата на државата членка, во тој случај автоматски би се активирал механизмот. Види повеќе во Morgese (2020), стр. 21-22.

[23] Види повеќе во Pasquale (2020) или консултирај го Новиот пакт за азил и миграција на следниот вебсајт: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en

[24] Види повеќе во Gazi (2021), Pasquale (2020), Morgese (2020) и Russo (2021), стр. 295-303.

pp. 1 – 24.

European Commission. (25 October 2015). Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action, Brussels https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files-/document/print/en/ip 15_5904/ IP_15_5904_EN.pdf Accessed 10 June 2021.

Garcés-Mascareñas, B. (November 2015). Why Dublin "doesn't work'. Notes Internacionals 135 CIDOB. https://www.cidob.org/en/content/download/62452_/1950208/version/15/file/NOTES%20135_-GARCES_ANG.pdf Accessed 9 September 2020.

Gazi, T. (2021). The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers, Vol. 6, No. 1, European Forum, Insight, pp. 167-175. https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2021 I_017_Theodora_Gazi_00460.pdf Accessed 17 October 2021

Macedonian Young Lawyers Association. (April 2017). A Dangerous 'game' The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders, Joint Agency Briefing Paper, Belgrade Center for Human Rights and Oxfam. https://www-cdn.oxfam.org/_s3fs-public/file-_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf Accessed 10 May 2021

McDonough, P and Tsourdi, E. L. (January 2012). Putting solidarity to the test: Assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece. Research Paper No. 231, New Issues in Refugee Research, UNCHR, Policy Development and Evaluation Service, Geneva.

Morano – Foadi, S. (2017). Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures. European Journal of Migration and Law 19, p. 223-254.Morgese, G. (2020). La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?. Federalismi.it, n. 35/2020.

Nikodinovska Krstevska, A. (2022). Promoting Human Security of Migrants in Maritime Space: The Role of Non-State Actors in North Macedonia. In: Bevilacqua G (ed) Non-State Actors and Human Security in Navigable Spaces, Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato ed europeo, Rome, pp. 116-127.

NY times. (23 February 2016). Policy shift on refugees lead to clashes between migrants and police. https://www.nytimes.com/2016/02/-24/world/europe/_macedonia-afghan-migrant-crisis.html Accessed 10 June 2021.

Pasquale, P. (2020). Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci. In: La proposta di Patto su immigrazione e asilo, I Post di AISDUE, II (2020), aisdue.eu, Focus "La proposta di Patto su

immigrazione e asilo", No. 1, 5 ottobre.

Pew Research Center. (2 August 2016). Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 million in 2015. https://www.pewresearch.org-/global/2016/08/02/ number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/ Accessed 10 October 2021.

Russo, T. (2021). Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione Europea su migrazione e asilo. Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, n. 2, pp. 281-304. DOI: 10.26321/T. RUSSO.02.2021.13.

NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

GLI ACCORDI DI RIAMMISSIONE TRA L'UNIONE EUROPEA E I PAESI BALCANICI: PIÙ DI QUANTO NON SEMBRI !

Abstract: L'esistenza di accordi di riammissione tra l'Unione europea ed i paesi terzi solleva perplessità su come questi si inseriscono nel sistema di Dublino, producendo ripercussioni negative sui paesi balcanici in particolar modo. Il presente articolo, valutando lo stato di implementazione degli accordi in questione ad oggi esistenti, si pone l'obiettivo di descrivere le difficoltà nell'osservarne i contenuti nei Balcani occidentali, con un'attenzione particolare verso la Macedonia del Nord. Infatti – a fronte di un sistema non orientato verso la risoluzione dei problemi dei migranti e rifugiati, né verso un corretto sostegno verso gli stati extra-UE coinvolti dal fenomeno migratorio – la Macedonia del Nord si trova in una condizione assai delicata: da una parte, essa è vincolata al rispetto degli obblighi giuridici derivati dagli accordi di riammissione; dall'altra, lo Stato necessita di osservare la giurisprudenza della Corte di Strasburgo riguardante i diritti dei migranti e rifugiati. A ciò si aggiunge una valutazione circa le pressioni economiche dovute al rimpatrio dei soggetti nominati.

KEYWORDS: *Accordi di Riammissione, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Macedonia del Nord, Rifugiati, Richiedenti Asilo, Sistema Dublino*

READMISSION AGREEMENT BETWEEN EUROPEAN UNION AND WESTERN BALKAN COUNTRIES: MORE THAN MEETS THE EYE!

Abstract: The existence of readmission agreements between EU and Third Countries raises doubts as to how they fit into the Dublin system, causing negative effects on the Western Balkan Countries in particular. Assessing the state of implementation of the current readmission agreements, this article aims to describe the difficulties in their observing in the Western Balkans, with particular attention to North Macedonia. In the face of a system not orientated towards the resolution of migrants and refugees' trouble, nor towards a proper support for non-EU countries involved in the migratory phenomenon – North Macedonia is in a very tight spot: on the one hand, it is bound to compliance with the legal obligations arising from readmission agreements; on the other hand, the Country has to observe the case-law of the Strasbourg Court concerning the rights of migrants and refugees. The article also offers an assessment about the economic pressure due to the return procedures of said individuals.

KEYWORDS: *Asylum Seekers, Dublin system, European Court of Human Rights, North Macedonia, Readmission Agreements, Refugees*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Accordi di riammissione tra l'UE e gli Stati dell'area balcanica. – 3. Carenza di accordi di riammissione sottoscritti dai paesi di transito con paesi d'origine? – 4. Il peso sulla determinazione del paese d'origine del cittadino di un paese terzo grava sullo Stato richiesto così come la presa in carico della persona rimpatriata. – 5. Obbligo di osservare le sentenze della Corte europea per i diritti umani e gli impegni derivanti dalla *membership* nel Consiglio d'Europa. – 6. Ripercussioni negative del sistema Dublino sui paesi dell'area balcanica e sulla Macedonia. – 7. Operazioni di rimpatrio troppo costose. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Gli accordi di riammissione dell'Unione europea (UE) sono degli strumenti specifici che si sono sviluppati all'interno della politica europea in materia di asilo e di immigrazione. Previsti dalla Direttiva sul rimpatrio 2008/115/CE[1], gli accordi di riammissione, fondamentalmente, prevedono la riammissione su base reciproca di migranti irregolari che non adempiono affatto, oppure non adempiono più le condizioni per l'entrata, presenza o residenza nei territori dei paesi membri dell'Unione europea e nelle controparti (paesi partner), in base a che essi saranno rimpatriati sulla richiesta dello stato interessato al paese d'origine o ad uno stato terzo di transito sicuro. Da una parte, questa formula sancisce l'obbligo per gli stati, previsto dal diritto internazionale consuetudinario, di riammettere cittadini nazionali, però, d'altra parte prevede anche l'obbligo non previsto dal diritto internazionale, e cioè di riammettere cittadini di paesi terzi che hanno transitato attraverso il territorio dello stato, prima di entrare illegalmente e direttamente nel territorio dell'Unione europea[2], e questo ovviamente non cade sotto la norma del diritto internazionale consuetudinario, senno nella parte del diritto dei trattati.

Gli accordi – che sono generalmente di natura bilaterale (oppure multilaterale come nel caso del Accordo di Cotonou con i paesi ACP) – in pratica si basano sulla cooperazione con il paese parte dell'accordo dove appunto il paese accetta l'obbligo di riammettere cittadini nazionali e cittadini terzi in base a quanto previsto dall'accordo internazionale[3]. Gli

[1] Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, del 16 dicembre 2008, in GUUE L 348/107, del 24 dicembre 2008, pp. 98-107.

[2] V. l'art. 5 dell'*Accordo di riammissione delle persone* in posizione irregolare fra la Comunità *europea e* l'ex *Repubblica iugoslava di Macedonia*, in GUUE L 334/7, del 19 dicembre 2007.

[3] C. CHARLES, *Accords de réadmission et respect des droits de l'homme dans les pays tiers. Bilan et perspectives pour le Parlement Européen*, Bruxelles, ottobre 2007, pp. 6-18.

accordi di riammissione, essendo trattati internazionali, si basano su una decisione comune adottata dallo stato richiesto e dallo stato richiedente, ed essi istituiscono una serie di procedure formali tra il paese di destinazione e quello di origine, con predefinite condizioni circa il ritorno, le scadenze, le autorità responsabili e altri aspetti tecnici sul rimpatrio dei migranti. Lo scopo degli accordi di riammissione è di instaurare degli impegni reciproci, così come procedure amministrative e operative dettagliate, per facilitare il ritorno o il transito di persone che non adempiono o non adempiono più alle condizioni di entrata, presenza o residenza nel territorio del paese ospite. Questi accordi, anche se di esclusiva potestà dello stato, con le ultime modifiche apportate nel Sistema europeo di asilo e migrazione, ivi compresa l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, hanno appunto attribuito un ruolo sempre più centrale all'Agenzia, circondando alcune questioni relative ad aspetti di diritti umani dei trattati e delle procedure e delle pratiche di rimpatrio previste dai trattati. Infatti, in vari rapporti provenienti da organizzazioni non governative come il rapporto dell'ONG *Statewatch* dell'agosto 2020 sulle operazioni di rimpatrio dell'UE[4], sia rapporti provenienti da istituzioni europee come il Parlamento europeo[5] e le iniziative di audit della Corte dei conti (2019 e 2021)[6], viene messa in discussione la politica di rimpatrio dell'Unione europea.

In questo senso, esistono varie ricerche che, ad esempio, studiano l'impatto della politica di ritorno dell'UE nel suo complesso sui diritti umani dei migranti[7]. Dall'altro canto, ci sono pochi documenti e poche ricerche che esaminano l'impatto di questi accordi di riammissione

[4] C. Jones, J. Kilpatrick, M. Gkliati, *Deportation Union Rights, Accountability, and the EU's Push to Increased Forced Removals*, in *Statewatch.org*, agosto 2020, www.statewatch.org/-media/1321/deportation-union.pdf.

[5] Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, *Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations*, Relatore: Tineke Strik, 14 luglio 2021, www.europarl.europa.eu/cmsdata/238156/-14072021%20Final%20Report%20FSWG_en.pdf.

[6] Corte dei conti europea, *Special report: Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results*, 2019, www.eca.-europa.eu/lists/-_ecadocuments/sr19_24/sr_migration_management_en.pdf; Corte dei conti europea, *Special report: EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results*, 2021, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_17/SR_Readmission-cooperation_EN.pdf.

[7] V. Moreno-Lax, *In-Depth Analysis: EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, Direzione generale della politica estera, 2020, www.europarl.europa.eu/-RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA(2020)603512_EN.pdf; S. Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Bruxelles, 2016.

oppure della politica di ritorno dell'Unione europea in generale sui paesi terzi diversi dall'Unione europea – soprattutto sui paesi dell'area balcanica, i quali si trovano in una situazione molto specifica, trovandosi alle frontiere esterne dell'Unione oppure essendo circondati da paesi dell'Unione europea[8]. Inoltre, è importante ribadire il fatto che questi paesi si trovano sulla rotta balcanica quale via principale del bacino EstMediterraneo per raggiungere l'Europa.

Si deve sottolineare che la ricerca è stata particolarmente difficile da effettuare per le difficoltà incontrate riguardo la raccolta di dati ufficiali contenenti informazioni sull'implementazione degli accordi di riammissione tra la l'UE e i paesi balcanici, in particolare tra la UE e la Macedonia, quale oggetto specifico della ricerca. La mancanza di dati riguarda ad esempio il numero dei cittadini sia nazionali che di paesi terzi riammessi da parte della Macedonia o viceversa da parte dell'Unione europea, le difficoltà incontrate oppure le carenze che gli stati incontrano riguardo alle procedure di riammissione, i benefici, l'impatto o l'influenza sui processi di gestione delle migrazioni ecc. Praticamente non ci sono delle informazioni ufficiali su questo tema e, in particolare, non ci sono informazioni che riguardano l'implementazione dell'accordo di riammissione con la Macedonia. Gli unici dati ufficiali rilevanti e accessibili sono quelli contenuti nei rapporti sul progresso del paese della Commissione europea, i quali a loro volta fanno affidamento sulle informazioni raccolte dai governi e istituzioni nazionali e/o da organizzazioni internazionali, ma anche dall'ufficio EUROSTAT.

2. Accordi di riammissione tra l'UE e gli Stati dell'area balcanica

L'Unione europea ha sottoscritto degli accordi di riammissione con tutti i paesi dell'aerea Balcanica (Albania – 2006; Bosnia ed Erzegovina – 2008; Montenegro – 2008; Macedonia – 2008[9]; Serbia – 2008; Kosovo – Patto di stabilità e associazione 2016). Oltre agli accordi di riammissione sono stati conclusi anche protocolli di riammissione tra gli stati membri dell'Unione europea con i vari paesi balcanici. La Serbia e

[8] A. Nikodinovska Krstevska, *Illegal migration, Republic of Macedonia, and the European Union: Some Observations on the Readmission Agreement,* Atti della settima conferenza scientifica internazionale "*Social changes in the global world"*, Università "Goce Delčev" di Štip, 2020, pp. 605-618.

[9] I. Milchevski, F. Koroveshovska, *Bilateralnite odnosi megu Republika Makedonija i drzavite od Jugoistocna Evropa – Pregled na ratifikuvanite bilateralni dogovori - studija*, Istituto parlamentare del Parlamento della Repubblica di Macedonia, giugno 2017.

la Macedonia hanno il maggior numero di accordi e protocolli di riammissione sottoscritti con i vari paesi UE. Quasi tutti i paesi dell'aerea balcanica hanno sottoscritto degli accordi di riammissione tra loro, eccetto la Grecia con la Macedonia (in mancanza di un accordo i due paesi solo una volta, – nel 2016, per la riammissione di 49 migranti rimasti bloccati nella Macedonia – hanno usato come piattaforma legale l'Accordo di riammissione tra UE e la Macedonia)[10]. Secondo i rapporti sul progresso della Commissione europea, gli accordi di riammissione tra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali, vengono implementati maggiormente per la riammissione di cittadini nazionali in base all'articolo 2 degli Accordi[11]. Il paese che ha la più alta percentuale di riammissione di rimpatriati è l'Albania, poi il Kosovo, la Serbia, la Macedonia, la Bosnia ed Erzegovina e in seguito il Montenegro[12]. Oltre al rimpatrio di cittadini nazionali, gli accordi di riammissione prevedono il rimpatrio di cittadini di paesi terzi (articolo 3 degli Accordi), tuttavia questa clausola viene trascurata nell'implementazione. Riguardo l'accordo con la Macedonia, fino al 2018, tale clausola non veniva implementata, e a partire dal 2018 viene parzialmente implementata da alcuni paesi, come ad esempio l'Albania e la Bosnia ed Erzegovina.

Da uno studio precedente sullo status dell'implementazione dell'Accordo di riammissione tra l'UE e la Macedonia per il periodo 2010 – 2019[13], si può osservare che lo stato di implementazione dell'accordo riguardo il rimpatrio di cittadini nazionali tra le parti è ottimo, mentre la riammissione di cittadini di paesi terzi è molto bassa oppure quasi inesistente. Lo stesso scenario si osserva anche nei rapporti con altri paesi dell'area Sud-europea, eccetto l'Albania, quale unico paese che debitamente implementa l'accordo di riammissione riguardo la riammissione di cittadini di paesi terzi[14]. Il Montenegro ha anche approvato un numero minore di richieste di ritorno dall'UE concernenti cittadini di paesi terzi, però questi riguardavano solamente cittadini che provenivano dai paesi vicini (che hanno la cittadinanza ex-jugoslava), e quindi è molto più facile accettare e procedere verso la loro ripatriazione. Anche

[10] *MVR deportirashe 49 migranti vo Grcija*, in *ako.mk*, 7 febbraio 2016.

[11] L'osservazione è stata fatta in base ai dati contenuti sull'implementazione degli accordi di riammissione tra l'UE e i paesi dei Balcani occidentali, riportati nei vari rapporti sul progresso dalla Commissione riguardo ai paesi nell'arco di tempo 2015-2020.

[12] *Ibidem*.

[13] A. Nikodinovska Krstevska, *Illegal migration, Republic of Macedonia, and the European Union: Some Observations on the Readmission Agreement*, cit., p. 610.

[14] Commissione europea, *Albania 2020 Report*, Bruxelles, 6 ottobre 2020, SWD(2020) 354 final, p. 47, www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/albania_report_2020.pdf.

la Bosnia ed Erzegovina ha accettato un certo numero di cittadini stranieri, però la gran parte di essi erano sempre cittadini ex-jugoslavi[15].

Quindi, la domanda che si pone è: perché questi accordi di riammissione vengono implementati solo parzialmente e non nella loro integrità e quali sono le cause di ciò? Di seguito vengono esemplificate alcune ipotesi circa queste domande.

3. Carenza di accordi di riammissione sottoscritti dai paesi di transito con paesi d'origine?

Cosa vuol dire mancanza di corrispettivi accordi di riammissione? Vale a dire che, ad esempio, quando l'Unione fa richiesta di rimpatrio per cittadini di paesi terzi nella Macedonia in base all'articolo 3 dell'accordo (concernente il rimpatrio dei cittadini di stati terzi), se queste richieste di rimpatrio vengono accettate dalla Macedonia, allora, la Macedonia, a sua volta, dovrebbe provvedere al loro rimpatrio nello stato di origine, oppure in un altro stato terzo (di transito) sicuro, che accetterà l'obbligo di accoglierli.

Siccome la Macedonia non dispone di accordi legali con questi paesi, essa a sua volta non riuscirà a rimpatriarli verso i paesi d'origine o altri stati terzi di transito, perché non ha sottoscritto corrispettivi accordi di riammissione. Quindi in mancanza di una base legale, che sia adatta ed operativa, ci si non potrà avvalere del diritto di riportarli nel loro paese d'origine o terzo paese di transito. Ad esempio, se un migrante irregolare proveniente dall'Afganistan oppure dall'Iraq, Pakistan o da altri paesi, viene riammesso sulla richiesta dell'UE in Macedonia, questa a sua volta non potrà procedere verso il rimpatrio nel suo paese d'origine perché non ha sottoscritto un simile accordo di cooperazione cioè di riammissione che servirebbe come base legale per effettuare l'operazione di ritorno fino ad Afganistan. Lo stesso vale anche riguardo agli accordi di riammissione con paesi di transito come la Turchia oppure la Grecia, con i quali la Macedonia ha iniziato dei negoziati però ancora non ha sottoscritto degli accordi validi. Quindi, anche in caso di riammissione verso paesi di transito, la Macedonia non sarebbe capace di effettuare tale riammissione. Questo ci porta a pensare che i cittadini dei paesi terzi se una volta rimpatriati in Macedonia dall'UE proprio perché a loro volta non potranno essere rimpatriati dalla Macedonia verso i paesi d'origine o altri

[15] Commissione europea, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, Bruxelles, 6 ottobre 2020, SWD(2020) 350 final, p. 42, www.ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/20-20-10/bosnia_and_herzegovina_report-2020.pdf.

paesi, rimarrebbero nel paese e quindi in base alla clausola dell'integrazione dei rimpatriati, la Macedonia avrebbe l'obbligo di accoglienza e di integrazione del cittadino terzo riammesso.

Questa ipotesi spiega, ad esempio, perché l'Albania adempie interamente agli obblighi contrattuali intrapresi con l'UE nella parte della riammissione di cittadini propri e anche di cittadini di paesi terzi – proprio perché è uno dei pochi stati dell'area Sud-Est europeo ad aver sottoscritto accordi di riammissione con Marocco, Afganistan, Iraq e Iran cioè i paesi da dove maggiormente provengono i migranti irregolari.

4. Il peso sulla determinazione del paese d'origine del cittadino di un paese terzo grava sullo stato richiesto così come la presa in carico della persona rimpatriata

In questo senso, e riguardo a quanto detto prima, quando vi sono cittadini di stati terzi oppure persone senza cittadinanza (apolidi) che risiedono in modo irregolare nell'UE, l'Unione europea, oppure lo stato membro richiedente, in base a quanto previsto dall'articolo che riguarda la riammissione di cittadini di stati terzi dell'accordo, prima di richiedere la riammissione della persona, non ha l'obbligo di identificare lo stato di appartenenza di quella persona. Tuttavia, è sufficiente provare che essa sia entrata nell'Unione europea dal territorio dello stato richiesto, come ultimo territorio prima di entrare nell'Unione e che il rimpatrio avviene secondo i criteri di riammissione previste dall'accordo nell'Allegato nn. 3 e 4[16]. In base a questi criteri, lo stato richiedente deve fornire delle prove

[16] Nell'Allegato n. 3 della Accordo di riammissione tra l'Unione europea e la Repubblica di Macedonia, vengono elencati i seguenti documenti considerati come mezzi di prova delle condizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi: timbri di ingresso-uscita o annotazioni analoghe sul documento di viaggio dell'interessato o altre prove dell'ingresso o dell'uscite (prove fotografiche ad esempio); documento valido, per esempio visto o permesso di soggiorno, rilasciato dallo stato richiesto per autorizzare il soggiorno nel suo territorio; biglietti nominativi di viaggio via aereo, ferrovia, mare o pullman attestanti la presenza e l'itinerario dell'interessato nel territorio dello stato richiesto; dichiarazioni ufficiali rilasciate dal personale dell'autorità di frontiera che possono attestare il passaggio del confine da parte dell'interessato. Invece, nell'-Allegato 4 vengono elencati i documenti considerati prova *prima facie* delle condizioni per la riammissione di cittadini di paesi terzi e di apolidi (art.3, par. 1), che sono: la descrizione del luogo e delle circostanze in cui la persone è stata fermata dopo l'ingresso nel territorio dello stato richiedente, rilasciata dalle autorità competenti di questo stato; informazioni sull'identità e-o sul soggiorno di una persona, fornite da un'organizzazione internazionale; documenti, certificati e note di ogni tipo (fatture alberghiere, biglietti d'appuntamento presso medici-dentisti, carte di accesso a istituzioni pubbliche o private, contratti di noleggio auto, ricevute di carte di credito, etc..), da cui risulti chiaramente che l'interessato ha soggiornato nel territorio dello stato richiesto; informazioni da cui risulti che l'interessato si è servito di un corriere o di un'agenzia di viaggi;

che la persona irregolare ha transitato nel territorio dello stato richiedente prima di entrare nel territorio dell'Unione europea. A questo punto, l'obbligo di identificare la cittadinanza della persona rimpatriata spetterebbe allo stato richiedente (in questo caso alla Macedonia), e spetterebbe in più anche il compito di rimpatriarlo a sua volta nel suo paese di origine o altro terzo stato sicuro di transito, a condizione che la Macedonia disponga degli accordi sottoscritti con il paese interessato. Inoltre, lo stato richiesto ha la possibilità, in base all'accordo, di mandare indietro la persona se la riammissione sia avvenuta per errore[17].

Come mezzi di prova o prove *prima facie* della nazionalità della persona da riammettere oppure del suo transito sul territorio dello stato richiesto, previsti appunto dagli Allegati 3 e 4, sono ad esempio i visti, documenti di viaggio, passaporto, dichiarazioni ufficiali rilasciate dall'autorità di frontiera e simile, oppure informazioni sull'identità, sul soggiorno della persona, fatture alberghiere, biglietti di appuntamento presso medici, ricevute di carte di credito, titoli di viaggio, certificati di ogni tipo e tant'altro. In alcuni casi, come nell'accordo tra l'UE e la Russia[18], addirittura le testimonianze possono servire da prova *prima facie*. Quindi qualsiasi documento in base al quale si può risalire al transito.

Nel frattempo, una volta il cittadino terzo sarà rimpatriato in Macedonia, il paese avrebbe l'obbligo di individuare l'identità e il paese di origine del rimpatriato (il che non è un processo facile e richiede molto tempo, soprattutto per la Macedonia, visto il fatto che c'è carenza di interpreti che parlano le lingue dei rimpatriati che possono aiutare a individuare il paese di origine)[19]. A questo punto, il paese è anche obbligato a provvedere all'integrazione del cittadino terzo finché non sarà rimpatriato nel suo paese d'origine.

La logica conclusione derivante da quanto esposto sopra, la quale è correlata con la ragione per cui gli accordi di riammissione vengono implementati parzialmente, sta nel fatto che, salvo nel caso in cui i cittadini di stati terzi vengano rimpatriati nel loro paese di origine o terzo paese sicuro, essi rientrerebbero sotto la responsabilità statale e sotto il

dichiarazioni ufficiali dell'interessato in procedimenti giudiziari o amministrativi dell'interessato.

[17] *R.E.A.D.M.I.T Training Manual on Readmission,* International Organization for Migration IOM Mission in Armenia, Yerevan, 2014, www.publications.iom.int/system/files/pdf/readmit.pdf.

[18] Accordo di riammissione fra la Federazione Russa e la Comunità europea, in GUUE L 129/40, del 19 dicembre 2007.

[19] NGO Legis, *Monitoring Access to Human Rights and Protection of Refugees and Migrants in Republic North Macedonia, Monthly Report*, 30 ottobre 2020, pp. 4-6, www.legis.mk/uploads/-mesecen_okt.pdf.

sussidio statale, e ciò significa che la Macedonia dovrebbe prendersi cura della loro integrazione dell'accesso all'alloggio, al vitto, all'assistenza sanitaria e sociale, ecc.; il che dall'altro canto implica dei significativi esborsi monetari da parte dello stato richiesto.

5. Obbligo di osservare le sentenze della Corte europea per i diritti umani e gli impegni derivanti dalla *membership* nel Consiglio d'Europa

Una terza ipotesi sul perché l'accordo di riammissione non venga applicato dalla Macedonia nella sua totalità sta nell'obbligo di osservare le sentenze della Corte europea per i diritti umani e gli impegni derivanti dalla *membership* del Consiglio d'Europa.

Questa ipotesi è legata all'osservazione delle sentenze della Corte europea per i diritti umani (Corte EDU). Nel caso *M.S.S c. Belgio e Grecia* del 21 gennaio 2011[20], la Corte EDU ha giudicato che la Grecia non potrà essere considerata come un "*paese terzo sicuro*" perché non adempie gli standard minimi previsti in materia di asilo secondo il diritto internazionale. In base a ciò, la Corte ha raccomandato agli stati membri di rispettare il diritto europeo in materia di asilo e migrazione, ed in particolare gli impegni derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Inoltre, basandosi su questa decisione, ad esempio, la Germania ha sospeso tutti i trasferimenti di richiedenti asilo previsti sotto Dublino verso la Grecia[21]. Ne consegue che, nonostante il fatto che la Macedonia non sia uno stato membro dell'UE, essa è comunque un membro a pieno titolo del Consiglio d'Europa ed è obbligata ad osservare gli impegni derivanti dalla Convenzione. In relazione agli obblighi di riammissione di cittadini terzi dell'Unione, ne consegue che la Macedonia non rispetta questa clausola dell'accordo poiché considera la Grecia come un paese non sicuro e, rispettando quanto stabilito dalla Corte, a sua volta non sarà in condizione di riammettere cittadini di paesi terzi nella Grecia – premettendo ovviamente che esista una prova che dimostri che essi siamo transitati dalla Grecia in Macedonia. Tuttavia, appare logico dedurre che i migranti irregolari presenti in Macedonia siano entrati attraverso la Grecia, o al massimo attraverso la Bulgaria (l'Albania raramente viene usata come rotta per transitare nella

[20] Corte EDU (Grande Camera), sentenza del 21 gennaio 2011, ricorso n. 30696/09*, M.S.S. c. Belgio e Grecia.*

[21] European Council on Refugees and Exiles, *Germany: Suspension of Dublin Procedures to Greece Set to End on 15 March 2017*, 13 gennaio 2017, www.ecre.org/germany-suspension-of-dublin-procedures-to- greece-set-to-end-on-15-march-2017/.

Macedonia), visto che la Macedonia non ha un accesso diretto al mare. A questo punto, il rispetto delle sentenze della Corte europea dei diritti umani avrà maggior peso rispetto all'impegno preso con l'Unione europea tramite gli accordi di riammissione, e quindi ciò comporta il venir meno dell'obbligo a carico della Macedonia previsto dall'Accordo in materia di riammissione di cittadini di paesi terzi. Pertanto, in mancanza di accordi di riammissione con stati terzi d'origine come, ad esempio, con l'Afganistan, oppure con altri stati di transito come la Turchia oppure la Grecia, i migranti irregolari una volta riammessi in Macedonia ivi rimarrebbero bloccati.

6. Ripercussioni negative del sistema Dublino sui paesi dell'area balcanica e sulla Macedonia

La clausola della determinazione del paese responsabile per l'esame delle domande di asilo, in quanto previsto dal regolamento Dublino, salvo i casi in cui gli altri criteri gerarchici siano adempiuti, spetta al primo paese d'arrivo del migrante (richiedente asilo), o meglio, al primo paese dove il migrante irregolare ha fatto per la prima volta la domanda di asilo[22]. Senza entrare nel merito della questione sull'adeguatezza di questa clausola, che è stata a sua volta anche una delle problematiche principali alle radici dell'ultima crisi migratoria europea, ci focalizzeremo in questa sede sull'impatto di tale clausola sulla Macedonia e sui paesi limitrofi. In tal senso, bisogna citare il fardello della determinazione del paese responsabile per l'esaminazione della domanda di asilo dei richiedenti asilo, il quale in circostanze normali sotto il regolamento Dublino rientrerebbe sotto la competenza degli stati membri dell'Unione europea, e quindi presumibilmente sotto la competenza greca, caso mai questi cittadini di paesi terzi non vengono registrati nella Grecia per qualsiasi ragione – ma, invece, i migranti vengono registrati in Macedonia, come del resto è avvenuto più volte[23], tale che la prima entrata di questi migranti irregolari sulla penisola balcanica sia considerata quella in Macedonia. Dunque, nonostante essi siano entrati dalla Grecia in Macedonia – oppure abbiano transitato dalla Turchia attraverso la Bulgaria e

[22] Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, del 26 giugno 2013, in GUUE L 180/31, del 29 giugno 2013, pp. 31-59.

[23] A. NIKODINOVSKA KRSTEVSKA, *Legislazione nazionale, integrazione europea, cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord*, in *Illyrius International Scientific Review*, Vol. 14, n. 2 ,2020, pp. 113-130.

poi attraverso la Macedonia – proseguendo verso altri paesi dell'UE e facendo domanda di asilo, ad esempio in Ungheria o l'Austria o in Germania, nel caso in cui i richiedenti asilo ricevano una risposta negativa alla loro domanda, a questo punto, in base agli accordi di riammissione, questi sarebbero riportati in Macedonia quale ultimo stato di transito tramite il quale i migranti prima dell'ingresso nell'UE. Ciò è valido sempre che non esista un altro *link* con gli altri paesi della rotta balcanica – come del resto si è fatto durante la crisi migratoria – quando molti migranti irregolari entrati Macedonia dalla Grecia non avevano documenti di registrazione rilasciati dal governo greco. Pertanto, essi venivano registrati dalle autorità macedoni nei propri registri, dopodiché veniva rilasciato un documento che comprovava la registrazione, consentendogli di andare verso altri paesi della rotta balcanica. La menzionata prova di registrazione, dunque, veniva utilizzata per attraversare i confini degli altri stati balcanici[24]. In breve, soprattutto durante i flussi migratori del 2015-2016, l'unica registrazione che si praticava dei migranti irregolari nei paesi lungo la rotta era quella in Macedonia. Dunque, in base a ciò, la competenza per i cittadini terzi sarebbe ricaduta e ricadrebbe sulla Macedonia oppure su altri stati di transito lungo la rotta balcanica, nonostante il fatto che essi non siano stati membri dell'UE bensì degli stati terzi al di fuori dall'Unione.

7. Operazioni di rimpatrio troppo costose

Per ciò che concerne i costi che vengono generati riguardo le procedure di rimpatrio di cittadini di paesi terzi, questi rappresentano un'altra questione sulla quale è difficile trovare sufficienti informazioni e dati ufficiali. Un documento utilissimo a questo riguardo è il rapporto di *Statewatch* dell'agosto del 2020, citato in precedenza, che contiene un'accurata valutazione dei costi delle operazioni di rimpatrio di migranti irregolari dell'Unione europea verso paesi terzi, in particolare sotto la guida di FRONTEX[25]. I dati contenuti riportano che i costi per le operazioni di rimpatrio, sia quelle congiunte con altri stati membri, sia quelle nazionali o quelle collettive, variano da paese a paese, a seconda del tipo di operazione di rimpatrio che si esegue – ad esempio, se si tratta un'azione volontaria oppure un'azione forzata, che prevede la partecipazione anche di persone di scorta, di medici e di persone di monitoraggio, il che ovviamente genera più spese – ed, infine, varia in base al

[24] Ivi, p. 122

[25] Investigative Reporting project Italy EU Observer, *Skyrocketing Costs for Returning EU Migrants*, 5 maggio 2017, www.euobserver.com/migration/137720.

tipo di trasporto effettuato per il rimpatrio, nel senso se il rimpatrio sia stato condotto tramite un volo *charter* speciale, oppure tramite un volo regolare commerciale. Ovviamente, tutti questi fattori incidono sui costi delle operazioni.

Ad esempio, i paesi di destinazione dei Balcani occidentali come la Bosnia ed Erzegovina, l'Albania, il Kosovo, la Macedonia, il Montenegro e la Serbia sono tra i più economici. Il paese con i costi più bassi per il rimpatrio di migranti è la Bosnia ed Erzegovina con soli 940 euro per operazione; segue il Montenegro con circa 1.000 euro a persona; la Serbia – 1.400 euro; il Kosovo – 1.600 euro; la Macedonia – 1.800 euro; e l'Albania – 2.000 euro[26]. Quello invece che è costato maggiormente all'Unione è stato un caso di rimpatrio dalla Danimarca alla Somalia, nel 2016, di due cittadini somali, per le cui operazioni FRONTEX ha pagato alla Danimarca più di 150.000 euro, quindi 75.000 euro a persona. Altre costose operazioni di rimpatrio sono state le operazioni coordinate verso l'Azerbaijan nel 2017 e 2018 nei confronti di 12 persone, costate all'Unione circa 14.500 euro a persona. Un altro esempio è quello del rimpatrio dei migranti irregolari in Pakistan con voli organizzati da FRONTEX. Questi in media sono costati all'Unione circa 8.300 euro a persona, e dal 2011 fino a oggi verso il Pakistan sono state rimpatriate più di 1.600 persone[27].

Tutto sommato, le operazioni di rimpatrio dei migranti irregolari dall'UE sono molto costose, e ciò sicuramente ha un impatto sulla politica macedone riguardo all'accettazione di cittadini di paesi terzi, proprio perché, in base all'accordo di riammissione, l'Unione, nel caso facesse domanda per il rimpatrio di cittadini terzi in base alla clausola del transito, scaricherebbe la responsabilità di rimpatrio di questi cittadini nei loro paesi d'origine o stati terzi alla Macedonia, e automaticamente tutti i costi relativi alle operazioni di rimpatrio spetterebbero al paese. Quindi, parlando di cifre, la Macedonia dovrebbe coprire non soltanto i costi delle operazioni di rimpatrio ma anche i costi per l'integrazione temporanea dei migranti nel paese fino al loro ritorno in patria.

8. Conclusioni

Quali conclusioni che si possono trarre da tutto ciò e quali sono i possibili suggerimenti circa la corretta implementazione dell'accordo o degli accordi di riammissione tra la Macedonia e l'UE e tra l'UE e paesi

[26] C. JONES, J. KILPATRICK, M. GKLIATI, *op. cit.*, p. 23

[27] *Ibidem*.

balcanici cioè del Sud-Est europeo?

Innanzitutto, esiste un urgente bisogno di rivisitazione della legislazione europea in materia di asilo e migrazione. Delle proposte sono state fatte dalla Commissione, contenute nel pacchetto del Nuovo Patto sull'Asilo e Migrazione, però sembra che anche il Patto non sia immune da critiche, ma questo è un tema che richiede particolare attenzione in sede separata. Comunque, bisogna ridurre il peso che incombe sui paesi frontalieri dell'Unione europea concernente la clausola del primo paese di arrivo. In questo modo, le ripercussioni negative del sistema di Dublino sulla Macedonia e sugli altri paesi dell'area balcanica non ci sarebbero più.

Come secondo suggerimento, l'intero sistema europeo costruito sulla politica di ritorno e di rimpatrio di cittadini di stati terzi in paesi di transito, è sbagliato perché il sistema non è orientato verso la risoluzione dei problemi dei migranti e rifugiati, i quali indubbiamente scappano dai loro paesi per ragioni diverse, ma rappresenta piuttosto un sistema reattivo che solo sposta i problemi e le responsabilità nei confronti dei migranti ad altri paesi cioè far ritornare i migranti irregolari nei paesi da dove sono scappati oppure nei paesi che non rispettano i diritti umani, violando così il principio di *non-refoulement*. Comunque, laddove il sistema europeo di migrazione e asilo non subisca cambiamenti, allora gli accordi di riammissione, nonostante il dubbio se siano giusti o ingiusti, esisteranno comunque, costituendo un obbligo internazionale che andrebbe rispettato da tutti i paesi e che non può non essere osservato all'improvviso. In questo caso, l'Unione europea dovrebbe intraprendere il ruolo di mediatore per la conclusione di accordi tra la Macedonia e gli altri paesi dei Balcani con paesi terzi (in particolare, perché ciò è anche nell'interesse dell'Unione, siccome questi paesi sono inclusi nel processo di integrazione europea) – oppure, dovrebbe in qualche modo offrire la possibilità di usare la propria piattaforma legale di accordi internazionali in materia di riammissione come piattaforma di cooperazione con paesi terzi, premesso che questo sia possibile nel diritto internazionale.

Per ciò che concerne l'osservanza degli obblighi che derivano dall'aderenza al Consiglio d'Europa, la Macedonia dovrebbe continuare a rispettare le raccomandazioni del Consiglio nonché le sentenze della Corte riguardanti l'implementazione degli impegni derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Infine, riguardo le spese per le operazioni di rimpatrio, l'obbligo di rimpatrio nei paesi d'origine dei migranti dovrebbe spettare all'Unione, perché i paesi di destinazione dei migranti sono gli stessi paesi dell'Unione europea e non già la Macedonia, né i paesi dell'area balcanica;

quindi, l'Unione dovrebbe assumersi a proprio carico tutti i costi di rimpatrio, oppure condividere almeno i costi tra tutti i paesi coinvolti lungo la rotta di transito dei migranti irregolari, assicurando in questo modo la completa effettività delle politiche di rimpatrio.

ТРУДОВИ ОБЈАВЕНИ ВО КОАВТОРСТВО

KOSHEVALISKA OLGA
TUSHEVSKA GAVRILOVIKJ BORKA
NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

MIGRATION CRISIS: MACEDONIA AT CROSSROADS

Summary. I. Introduction; II. The EU asylum policy; III. Is there criminal responsibility for unlawful entry in EU country and Macedonia?; IV. Asylum trough numbers; V. Macedonia at crossroads; VI. Macedonian asylum policy and its shortcomings; VII. Intention to submit a request for recognition of the right to asylum and request for recognition of the right to asylum; VIII. Regular procedure for recognition of the right to asylum; IX. Conclusions

Macedonia is witnessing the largest migrant crisis which is driving an unprecedented number of people going on life-threatening journeys to safety within the European Union. As a response to this crisis it seems that Macedonia as well as the European Union lack of solidarity and consistency to deal with this issue. More precisely, even though Macedonia is not a frontline country to the Schengen zone, still its geographical position being the crossroad on the Balkan, puts it in a very controversial position in this migration crisis context. Some of the aspects of this paper are to evaluate the key features of the Macedonian asylum system and their conformity with international standards and to point out the ongoing changes in Macedonia's asylum policy as well as to stress the drawbacks of the current system. Given the fact that there are many international instruments that regulate asylum, the paper will make efforts to define asylum and its procedure according the most important instruments relevant for the EUAsylum policy and Macedonia's policy. Therefore, the paper will focus on the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, EU's Common European Asylum System and the Dublin system. Also it will illustrate the ongoing situation with asylum seekers trough numbers in order to capture a full picture about the current migration crises.

I. Introduction

The 1951 Convention and its 1967 Protocol[1] are the only global legal instruments explicitly covering the most important aspects of a refugee's life. According to their provisions, refugees deserve, as a minimum, the same standards of treatment enjoyed by other foreign nationals in a given country and, in

[1] 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;

many cases, the same treatment as nationals. The 1951 Convention also recognizes the importance of international solidarity and cooperation in trying to resolve any issues with the status and the legal position of refugees.

The 1951 Convention defines a refugee as a person who is outside his or her country of nationality or habitual residence; has a well-founded fear of being persecuted because of his or her race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion; and is unable or unwilling to avail him—or herself of the protection of that country, or to return there, for fear of persecution.[2] The difference between the refugees[3] and migrants is in the following: the refugees are forced to flee because of a threat of persecution and because they lack the protection of their own country. A migrant, in comparison, may leave his or her country for many reasons that are not related to persecution, such as for the purposes of employment, family reunification or study. A migrant continues to enjoy the protection of his or her own government, even when abroad. The word "migrant" is used broadly and not always in the right manner. Hence in everyday use it covers people fleeing war, violence, and natural catastrophes, or seeking to escape poverty and it includes those who move through legal channels as well as those who move across borders without a visa or government approval (the latter is often called irregular or undocumented migration).[4] Under international law, refugees who cannot return to their home countries due to fear of persecution are entitled to claim protection, or asylum, in the country they are in. Those claiming this right—asylum seekers—are required to file a formal application to receive refugee status, which brings with it rights and benefits. This application process can be long-lasting and complicated. Not every asylum seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every refugee is initially an asylum seeker.

II. The EU asylum policy

In the EU, an area of open borders and freedom of movement, countries share the same fundamental values and have a joint approach to guarantee high standards of protection for refugees. Procedures must at the same time be fair and effective throughout the EU and impervious to abuse. With this in mind, the

[2] Article 1, The 1951 Convention related to the status of refugees and its 1967 Protocol, published by UNHCR, September 2011, p.3 available at http://www.unhcr.org/pages-/49da0e466.html

[3] Broadly, the word "refugee" describes a civilian fleeing danger, such as violence or natural disasters.

[4] Open society Foundation, Understanding Migration and Asylum in the European Union, https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-migration-and-asylum-european-union last access on 21.09.2015;

EU States have committed to establishing a Common European Asylum System.[5] The EU's Common European Asylum System (hereafter CEAS) is intended to ensure that the rights of refugees under international law are protected in its member states. The system sets out standards and procedures for processing and assessing asylum applications, and for the treatment of both asylum seekers and those who are granted refugee status. Also important documents regarding the EU asylum policy are the Dublin Convention[6] and the Dublin II Regulation.[7] This Regulation establishes the principle that only one Member State is responsible for examining an asylum application and that is the first EU country reached by the asylum seeker.[8] The objective is to avoid asylum seekers from being sent from one country to another, and also to prevent abuse of the system by the submission of several applications for asylum by one person[9] as well as to identify as quickly as possible the Member State responsible for examining an asylum application, and to prevent abuse of asylum procedures.[10]

III. Is there criminal responsibility for unlawful entry in EU country and Macedonia?

Under the Dublin Convention[11] in cases when the refugees had entered unlawfully in the country of refuge, then the Contracting States of this Convention shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was

[5] See the cite on the European Commission (Migration and Home Affairs) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htmlast access 22.09.2015;

[6] Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, *Official Journal C 254 , 19/08/1997 P. 0001 – 0012;*

[7] 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.

[8] But Greece complained that it was blocked with applications, as so many migrants arrived in Greece first. Germany then suspended the Dublin rule and decided to consider asylum cases from the majority of Syrian applicants.

[9] Commonly known as 'asylum shopping'.

[10] In order the migrants to get asylum status in the EU, they have to satisfy the authorities that they are fleeing persecution and would face harm or even death if sent back to their country of origin. Under EU rules, an asylum seeker has the right to food, first aid and shelter in a reception center. They may be granted asylum by the authorities at "first instance". If unsuccessful, they can appeal against the decision in court, and may win. Asylum seekers are supposed to be granted the right to work within nine months of arrival. Also see Why is EU struggling with the migrants and asylum, available on http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286 last access 25.09.2015;

[11] Article 31 from the Convention, see footnote 6;

threatened, enter or are present in their territory without authorization, under the condition to present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence. In this manner, Hungary has breached this article from this Convention, since it has amendment its legislative to impose a penalty of imprisonment up to three years, for any on the refugees that will be caught on the territory of Hungary.

Also, the Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.[12] This provision was violated by every single country of this region that was on the path to the "good life" up north.

Under the applicable legal framework in Macedonia, asylum-seekers are entitled to enjoy freedom of movement and to be protected from arbitrary arrest or detention.[13] However the "illegal entry" into Macedonia is punishable by detention and expulsion from the country. An irregular *migrant* who is not identified as an asylum-seeker by the police is handed over to the High Inspector for Illegal Migration in the Ministry of Internal Affairs, who is responsible to transfer the person for further processing to the closed "Reception Centre for Foreigners" in Gazi Baba.[14] An *asylum-seeker* who has illegally entered or has been illegally staying on the territory of the Republic of Macedonia, and is coming directly from a state where his/her life or freedom have been threatened will not be punished, provided that he/she immediately requests for the recognition of the right to asylum at the Asylum Department or reports him/herself at the nearest police station and explains his/her request for recognition of the right to asylum, as well as the justified reasons for his/her illegal entry or stay. In this case the police shall immediately escort the person to the Asylum

[12] Article 31, paragraph 2 from the Dublin Convention;

[13] Article 3 from the Law on Foreigners, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 35 on 25 March 2006;

[14] Article 153 form the Law on Foreigners, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 35 on 25 March 2006. All individuals held at the Gazi Baba reception centr have access to information on their right to seek asylum. If an individual claims asylum while in detention, his/her claim should be recorded and the asylum-seeker should be transported to the Reception Centre for Asylum Seekers in Vizbegovo and the Section for Asylum is informed. The conditions in Gazi Baba have been criticized by a number of independent observers and have been rated as '' *inhuman and degrading conditions of detention''* see OHCHR, Committee Against Torture, *Concluding observations on the third periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia*, May 2015; and p.9 UNHCR Observations: The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, UNHCR the Un Asylum Agency, August, 2015;

Department.[15] The Law on Aliens shall not apply as of the day of submission of the request for recognition of the right to asylum until the day of issuing the final decision. The submitted request for recognition of the right to asylum shall be regarded as withdrawal of the request for issuance of a permit for residence to an alien, in terms of the provisions of the Law on Aliens.[16]

The Minister of Justice is responsible for the provision of free legal aid to those who express an intention to apply for asylum. As a result of advocacy efforts by UNHCR and partners, as of end June 2015 legal aid has been made available to those in detention who have expressed a wish to apply for international protection. Currently legal aid is being provided through UNHCR's legal aid partner organization, the Macedonian Young Lawyer's Association[17].

IV. Asylum through numbers

It is a fact that the vast majority of asylum applications in the EU is really affecting 'only' 5 EU Member States in 2014 and 2015, because only those 5 Member States take in the highest numbers of refugees and face significant challenges in their economy. This fact has become a political block and has violated the 'friendly' relations between EU member states. In 2014, the EU statistics agency Eurostat Statistics,[18] launched an information that 45%[19] of first instance asylum decisions were positive and the competent authorities granted refugee or subsidiary protection status, or permission to stay for humanitarian reasons. These data may vary depending from the source. Syrians accounted for the highest number of applicants in 11 of the 28 EU Member States, including 41 thousand applicants in Germany (the highest number of applicants from a

[15] Article 17 from the LATP;

[16] Article 19 of LATP;

[17] Official web cite http://www.myla.org.mk/ ;

[18] See the cite on Eurostat Statistic Explained, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/ index.php/Asylum_statistics last access 25.09.2015;

[19] According to this source in 2014 total number of 104,000 got refugee status in the EU last year, nearly 60,000 subsidiary protection status and just over 20,000 authorization to stay for humanitarian reasons. The highest number of positive asylum decisions in 2014 was in Germany (48,000), followed by Sweden (33,000), then France and Italy (both 21,000) and the UK (14,000). According to Asylum Europe the EU registered 626,710 asylum applicants in 2014, and record numbers during the first half of 2015 is over 300,000 asylum seekers received by four Member States: Germany, Hungary, France and Italy. The majority of applicants come from Syria, Afghanistan and Eritrea, yet their treatment varies substantially between European countries. In 2014, positive decision rates for Eritrean nationals varied from 26% in France to 100% in Sweden, while rates for Iraqi nationals ranged from 14% in Greece to 94% in France. See http://www.-asylumineurope.org/news/10-09-2015/aida-annual-report-20142015-launched-today last visited 11.09.2015;

single country to one of the EU Member States in 2014) and 31 thousand applicants in Sweden. Some 27 thousand Serbians and 13 thousand Eritreans also applied for asylum in Germany and 12 thousand Eritreans in Sweden. The only other EU Member States to receive in excess of 10 thousand asylum applicants in 2014 from a single group of citizens were Hungary (21 thousand Kosovans) and Italy (10 thousand Nigerians).[20]

V. Macedonia on the crossroad

Macedonia is witnessing the largest migrant crisis which is driving an unprecedented number of people going on life-threatening journeys to safety. At his point we can say that Macedonian as well as the European Union's common policy on asylum lacks solidarity and consistency (according to the AIDA Annual Report 2014/2015 – Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis).[21]

Some 3,000 people are expected to cross into Macedonia each day in the coming months, according to the UN. In *2011*, Macedonia received 744 asylum applications from individuals from outside the region, four times more than in 2010. In *2012*, 638 applications were received and in 2013 a total of 1,353 new asylum applications were submitted. In *2014*, some 1,289 new asylum-seekers from 19 different countries were registered in the country and as of end June 2015, 1,446 persons had applied for asylum, out of whom over 50 per cent were Syrian nationals. Currently about 80 per cent of those who apply for asylum are single men (18-35 years of age), but there is an increasing trend of unaccompanied and separated children arriving.[22] In *2015*, despite the high number of asylum applications, so far only one person has been recognized as a refugee. But from these applications, more that 90 % of those who apply for asylum in Macedonia leave the country on their way to EU Member States, before interviews are held and the first instance decision is taken.[23] Since many asylum-

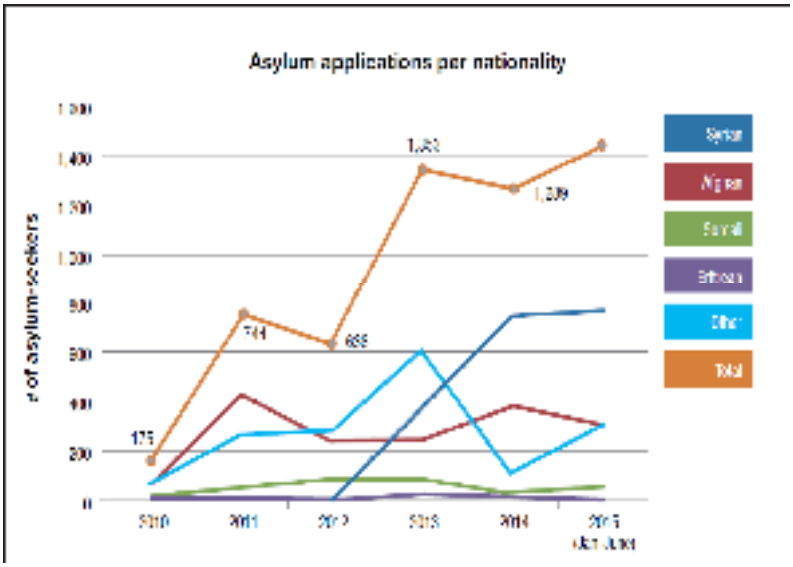
[20] Data from http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_statistics last access 25.09.2015;

[21] Annual AIDA Report 2014/2015: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis. The report covers research for 18 countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Germany, France, Greece, Croatia, Hungary, Ireland, Italy, Malta, the Netherlands, Poland, Sweden, the United Kingdom, Switzerland and Turkey - See more at: http://www.-asylumineurope.org/annual-report20142015#sthash.ejTDhelJ.dpuf last access 11.09.2015;

[22] See p.6 of UNHCR Observations: The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, UNHCR the Un Asylum Agency, August, 2015;

[23] For example, out of the 1,353 asylum applications lodged in 2013, only one interview was held and had a decision taken, which was the granting of subsidiary protection. In 2014, out of 1,289 applications lodged, only 16 decisions on asylum claims were made, with 12 asylum-seekers from Syria being recognized as refugees, while one person was granted subsidiary

seekers leave, the majority of cases in 2013, 2014 and 2015 were dismissed due to 'withdrawal' of asylum requests, although some cases were also pending decision to be taken by the Section for Asylum. Meanwhile, in the period between the adoption of the amendments to the Law on Asylum and Temporary Protection on *18 June 2015* and the *end July 2015*, the authorities have registered 18,750 persons expressing an intention to seek asylum in the country, with trend of some 1,000 new arrivals every day.



Picture 1: Asylum seekers in Macedonia by country of origin.

Source: UNHCR Observations: The Former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, UNHCR the UN Asylum Agency, August, 2015;

Even though Macedonia is not a frontline country to the Schengen zone, still its geographical position (being the crossroad on the Balkan) puts the country in a very controversial position in this migration crisis context.

VI. Macedonian asylum policy and its shortcomings

Macedonia has a national asylum law, the Law on Asylum and Temporary

protection. This information has also been confirmed by the Section for Asylum, Ministry of Interior. See more about these data on p.5 of UNHCR Observations: The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, UNHCR the Un Asylum Agency, August, 2015;

Protection (hereafter LATP).[24] LATP[25] was substantially amended several times,[26] and the last amendment was in response to urgent need to resolve the crisis with the influx of migrants. The amendment changed the previously restrictive regulations for applying for asylum, which exposed asylum-seekers to a risk of arbitrary detention and return at the border. The new amendments, which were adopted on 18 June 2015 and entered into force the same day, introduce a procedure for registration of the intention to submit an asylum application at the border, protect asylum-seekers from the risk of refoulement[27] and allow them to enter and be in the country legally for a short timeframe of 72 hours, before formally registering their asylum application. In 2015 the government of Macedonia initiated the drafting of a new asylum law, that is supposed to be in line with the EU asylum instruments and it is planned to be adopted in 2016.

There are positive developments in terms of amending the asylum legislation[28] but still Macedonia is not considered as a safe third country.

[24] Law on Asylum and Temporary Protection, published in the Official Gazette No. 54 on 15 April 2013, http://www.slvesnik.com.mk/Issues/3dff1ee8f23e4547ad198661fe794149.pdf last access 25.09.2015;

[25] According to UNHCR the law currently incorporates many key provisions of the 1951 Convention. Furthermore, the provisions on subsidiary protection in the law are in conformity with relevant EU standards.

[26] Amendments to the Law on Asylum and Temporary Protection, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 49/03, 66/07, 142/08, 146/09, 166/12 and 101/15.

[27] This principle is explained in article 7 of the Law on Asylum and Temporary. According to the principle of non - refoulement**:** The asylum seeker, recognized refugee or person under subsidiary protection cannot be expelled, or in any manner whatsoever be forced to return to the frontiers of the state: in which his/her life or freedom would be threatened due to his/her race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion; or where he/she would be subjected to torture, inhuman or degrading treatment or punishment. (2) The prohibition referred to in paragraph 1 line 1 of this Article shall not apply to an alien who is considered a danger to the safety of the Republic of Macedonia, or who, after having been convicted by a legally valid decision of a crime or especially of a serious crime, is considered a danger for the citizens of the Republic of Macedonia. The alien referred to paragraph 1 line 2 of this Article, who for the reasons referred to in Article 6 of this Law cannot enjoy the right to asylum in the Republic of Macedonia, shall be allowed to remain within the territory of the Republic of Macedonia as long as in the state of his/her nationality or, if he/she has no nationality, in the state of his/her habitual residence, he/she would be subjected to torture, inhuman or degrading treatment or punishment. The alien referred to in paragraph 3 of this Article, during his/her stay in the Republic of Macedonia, shall have the same rights and duties as the persons under temporary protection in the Republic of Macedonia.

[28] Despite significant progress made to align the national legislative framework with international standards on asylum, UNHCR concludes that substantial shortcomings still persist when it comes to implementation. According to this observation the government currently lacks capacity to ensure protection to the increasing number of asylum-seekers. There are concerns about access to the territory and the asylum procedure. The lack of timely issuance of adequate

In accordance with the Law on Asylum and Temporary Protection[29], asylum-seekers can now register an intention to apply for asylum at the border entry points, in which case the asylum-seeker is provided with a travel permit valid for 72 hours, for the purpose of travelling to a police station to formally register the asylum claim. If already inside the country, the asylum-seeker must register his or her asylum application at the nearest police station. After the initial registration, the police are responsible for referring the asylum-seeker to the Section for Asylum within the Ministry of Interior, which is the primary governmental body responsible for implementation of the reception and asylum procedure, including escorting the asylum-seeker(s) to the country's only reception center for asylum-seekers.

Under the new Criminal Procedure Code,[30] migrants and asylum-seekers arrested together with their smugglers were considered to be witnesses in the criminal cases subsequently pursued against the latter. As a consequence, asylum-seekers were detained in Gazi Baba for the purposes of 'securing evidence', which resulted in their deprivation of liberty for the entire criminal process (which could last three months and sometimes even longer), despite the prohibition under Macedonian law of detaining asylum-seekers.[31] However, as a

identification (ID) documents and concerns regarding the processing of claims exposes asylum-seekers to the risk of not being able to obtain international protection, or to exercise rights associated with international protection. The quality of decision-making of asylum claims remains inadequate, as decisions often do not contain clear reasoning, and reference to national security concerns is used excessively as a ground for rejection of applications for international protection. There is also a lack of access to effective legal remedies, as cases are not considered on their merits in the judicial review phase. Other basic procedural safeguards such as access to information and interpretation are not always ensured. Moreover, refugees and subsidiary protection holders have limited integration prospects. UNHCR concludes that the country does not as yet meet international standards for the protection of refugees, and does not qualify as a safe third country. Accordingly, UNHCR advises that other states should refrain from returning or sending asylum seekers to Macedonia, until further improvements to address these gaps have been made, in accordance with international standards. See p.3 from UNHCR Observations: The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, UNHCR the Un Asylum Agency, August, 2015;

[29] Article 16 from the Amendments to the Law on Asylum and Temporary Protection, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 101/15;

[30] Criminal Procedure Code, published in the Official gazette No. 150 on 18 November 2010, entered into force on 01.12.2013;

[31] The long detention period was mainly due to the lack of interpreters in relevant languages for criminal court cases. According to the law, the police cannot detain a person without a court order, which needs to be produced within 24 hours. However, in practice those detained in order to serve as witnesses were not considered to be formally detained. Since the detention was not formalized with a court order, it was also impossible to appeal against the decision to detain the person. Upon release from detention, the persons concerned often left the the Repubic of Macedonia immediately. In the absence of witness statements, the smugglers were released, as the police was often unable to gather enough evidence to charge the

result of the previously mentioned amendments of the Law on Asylum and Temporary Protection, allowing asylum-seekers to register their asylum application at the border, there has been a reduction in asylum-seekers being arrested on charges of irregular entry or stay.

Since the end of June 2015 the Ministry of interior and the Public Prosecution Office have also speeded their processing of asylum-seekers held in detention in order to serve as witnesses in criminal cases, as a result of which almost all asylum-seekers held in detention (some 350 individuals as of June 2015) have been referred to the open Vizbegovo RC.[32]

The Ministry of Interior, through its organizational unit in charge of asylum (Asylum Department), is responsible for conducting the first instance procedure for recognition of the right to asylum and shall make a decision. This department is obliged to co-operate with the United Nations High Commissioner for Refugees in all phases of the procedure for recognition of the right to asylum.[33]

The asylum seekers have the right to legal assistance and explanation regarding the conditions and the procedure for recognition of the right to asylum, as well as the right to free legal aid in all phases of the procedure, in accordance with the regulations on free legal aid. The asylum seekers in all phases of the procedure may communicate with persons who provide legal assistance, with the representatives of the High Commissioner for Refugees, as well as with non-governmental humanitarian organizations. The representatives of the High Commissioner for Refugees have the right to access to, and communicate with, the asylum seekers, in all phases of the procedure, wherever they are staying.[34]

The asylum procedure is carried out in accordance with the Law on General Administrative Procedure.[35] The Law on Asylum and Temporary Protection allows for a speeded or a regular procedure, where a speeded procedure is initiated for those claims that are considered to be manifestly unfounded.[36] The

smugglers. UNHCR has been working with the authorities to accelerate the court procedure in order to reduce the period in detention, as well as to advocate for alternatives to detention.

[32] See p.11 of UNHCR Observations: The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum, UNHCR the Un Asylum Agency, August, 2015. UNHCR continues to advocate with the authorities for the Criminal Code to be amended in order to ensure that asylum-seekers are not detained if summoned to act as witnesses in court cases;

[33] Article 12 and 13 of the Law for Asylum and Temporary protection;

[34] Article 14, Ibid;

[35] Article 15 of LATP and Law on the General Administrative Procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 38/2005, 110/2008 and 51/2011). Decision of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia, U.no. 102/2008 dated 10.09.2008, published in the "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 118/2008;

[36] Article 34 from the LATP: The urgent procedure shall be conducted if the request for recognition of the right to asylum is obviously unfounded, unless an unaccompanied minor or a

Asylum Department decides whether a case should be processed in the regular or speeded procedure based on information obtained during registration and based on provisions in the law. The majority of cases are referred for regular processing.

VII. Intention to submit a request for recognition of the right to asylum and request for recognition of the right to asylum

A foreigner at the border crossing point or in the inland of the Republic of Macedonia may orally or in a written form state his/her *intention* to submit a request for recognition of the right to asylum to a police officer of the Ministry of Interior. The police officer will write down the personal data of the foreigner who has stated his/her intention, and shall issue a copy of the certificate for the stated intention, and shall instruct him/her, within a period of 72 hours, to submit a request for recognition of the right to asylum with an authorized official in the premises of the Asylum Department situated in the Reception Center for Asylum Seekers. If the foreigner does not act in accordance with this, it shall be acted in accordance with the regulations on foreigners. An asylum seeker may submit a *request* for recognition of the right to asylum to the police at the border crossing point, in the nearest police station, or in the premises of the Asylum Department situated in the Reception Center for Asylum Seekers. If the request is submitted to the police at the border crossing point or in the nearest police station, the police officer shall escort the asylum seeker to the Reception Center for Asylum Seekers.[37] Upon submission of the request for recognition of the right to asylum, the Asylum Department shall, within a period of three days, issue to the asylum seeker a sealed certificate, containing the number and date of submission, confirming the status of an asylum seeker and proving that the asylum seeker is allowed to stay on the territory of the Republic of Macedonia for the duration of the procedure upon his/her request for recognition of the right to asylum.

The Asylum Department in the Ministry of Interiors shall notify the asylum seekers, in writing and orally, in a language that can be reasonably presumed that they understand, and within a time period not exceeding 15 days as of the day of submission of the request for recognition of the right to asylum, about the manner of conducting the procedure for recognition of the right to asylum, about the rights and obligations of the asylum seeker in that procedure, about the possible consequences if they do not comply with their obligations and do not

mentally disabled person has submitted the request. In this paper well only refer to the regular procedure.

[37] Article 16 -1 from the LATP. An asylum seeker, who resides on the territory of the Republic of Macedonia, shall submit a request for recognition of the right to asylum to the Asylum Department. In cases of family reunification, the request may be submitted to the diplomatic-consular mission of the Republic of Macedonia abroad.

cooperate with the competent bodies, as well as about the conditions for accepting the right to legal assistance, as well as the right to contact persons providing legal assistance, representatives of the High Commissioner for Refugees and nongovernmental humanitarian organizations, during all the phases of the procedure no matter where the asylum seekers are.[38] During this procedure the rights to interpreter and the right to secrecy are recognized.[39]

But is a fact that up to 90 per cent of asylum-seekers leave the country before the asylum procedure is completed that means that Macedonia is used as transit stage on the way to Western Europe. The authorities close the case files of asylum-seekers who have left the country as "unfounded" on procedural grounds.[40]

The asylum seekers can withdrawal the request for recognition of the right to asylum. The request for recognition of the right to asylum shall be considered withdrawn and the procedure shall be discontinued by a conclusion if it is determined that the asylum seeker has withdrawn the request for recognition of the right to asylum, has not responded to the call for hearing in the Asylum Department, and he/she has not justified the absence within a period of 48 hours as of the day the hearing has been scheduled, has left the place determined for his/ her accommodation without an approval in the course of the procedure, longer than three days without informing the competent body or without obtaining consent from the competent body for leaving the place determined for his/her accommodation.[41]

VIII. Regular procedure for recognition of the right to asylum

The Asylum Department is the body responsible for the implementation of a regular procedure for recognition of the right to asylum in the first instance. This Department is obliged to adopt the decision within six months as of the day of submission of the request. Firstly, before reaching any decision there has to be a hearing of the asylum seeker. The asylum seeker has the possibility to be personally heard, and the hearing may be recorded as a sound for which the asylum seeker will be previously informed. The hearing is confidential and is gender sensitive.[42] The authorized official who conducts the hearing will take into consideration the personal or general circumstances of the asylum seeker

[38] Article 17 from the LATP;

[39] Article 21 and 22 from the LATP respectively;

[40] Information obtained by UNHCR through discussions with the Section for Asylum. See UNHCR Observations;

[41] Article 24 from the LATP;

[42] The asylum seekers, upon their request, shall have the right to be heard by an authorized same sex official of the Asylum Department.

which refer to the request for recognition of the right to asylum, including the cultural origin or the vulnerability of the asylum seeker, in the manner and in the volume possible to do that. An interpreter can be provided. The communication shall not be necessary to be led in a language required by the asylum seeker, in the case where the asylum seeker may communicate in another language for which it may be reasonably presumed that he/she understands. During the hearing, the asylum seeker shall present all the facts and evidence of relevance for establishing the existence of a well-founded fear of persecution. During the hearing, minutes shall be kept and the participants of the hearing shall sign the minutes.[43]

The request for recognition of the right to asylum shall be rejected in the course of a regular procedure in case it is established that:

1. there is no well-founded fear of persecution in terms of Article 4 of the LATP;
11. there are reasons for expulsion referred to in Article 6 of the LATP; and

111. the persecution for the reasons referred to in Article 4 of the LATP is limited only to a particular geographic area of the state of his/her nationality or, if he/ she has no nationality, in the state of his/her habitual residence, and that there is a possibility for effective protection in another part of the state, unless in light of all circumstances it cannot be expected that the person shall seek protection there.[44]

The Asylum Department can adopt the following decisions: decision to recognize the status of a recognized refugee, a decision to recognize the status of a person under subsidiary protection,[45] or a decision to reject the request for recognition of the right to asylum.[46]

The asylum seeker may initiate an administrative dispute with the competent court against the decision of the Asylum Department within 30 days as of

[43] Article 28 of the LATP;

[44] Article 29 of the LATP. In cases where it is established that the asylum seeker does not meet the conditions for recognition of the right to asylum in accordance, the Asylum Department shall, *ex officio* , investigate the existence of reasons and conditions for recognition of the right to asylum due to subsidiary protection in accordance with Article 2 line 2 of this Law;

[45] If both parents have acquired the status of a recognized refugee or of a person under subsidiary protection, the Asylum Department may adopt a decision to recognize the same status to their minor child born and living on the territory of the Republic of Macedonia. Where one of the parents has acquired the status, the Asylum Department may adopt a decision the minor child born and living on the territory of the Republic of Macedonia to recognize the right to asylum, a recognized refugee or subsidiary protection.

[46] The decision to reject the request for recognition of the right to asylum shall state the reasons, due to which the request has not been accepted, the advice on legal remedy and the time frame within which the person is obliged to leave the territory of Republic of Macedonia, which cannot be less than 15 days from the day on which the decision becomes effective.

the day of delivery of the decision. The lawsuit shall postpone the enforcement of the decision.

If the asylum seeker submits a new request for recognition of the right to asylum, he/she must provide evidence that his/her circumstances have significantly altered since the moment of adoption of the former decision to reject his/her request for recognition of the right to asylum. If he/she fails to do so, the Asylum Department shall reject the request.[47]

The termination of the right to asylum recognized in the Republic of Macedonia shall apply for a person who has voluntarily re-availed him/herself under protection of the country of his/her nationality; who has, after losing the nationality of that country, voluntarily re-acquired it; who has acquired a new nationality and enjoys the protection of the state of his/her new nationality; who has voluntarily re-established him/herself in the country which he/she left or outside which he/she remained owing to fear of persecution; who can no longer continue to refuse to avail him/herself of the protection of the country of his nationality, because the circumstances in connection with which he/she has been granted asylum have ceased to exist,; and who has no nationality, and is able to return to the state of his/her former habitual residence, because the circumstances in connection with which he/she has been granted asylum have ceased to exist. Regarding the termination of the right to asylum for the reasons referred above, a procedure shall be conducted, as well as for recognition of the right to asylum.

IX. Conclusions

Under international law, refugees who cannot return to their home countries due to fear of persecution are entitled to claim protection, or asylum, in the country they are in. Also, refugees deserve, as a minimum, the same standards of treatment enjoyed by other foreign nationals in a given country and, in many cases, the same treatment as nationals. Not every asylum seeker will ultimately be recognized as a refugee, but every refugee is initially an asylum seeker. Those claiming this right—asylum seekers—are required to file a formal application to receive refugee status, which brings with it rights and benefits. This application process can be long-lasting and complicated. At this point we can say that Macedonian as well as the European Union's common policy on asylum lacks solidarity and consistency to deal with this problem. The EU's Common European Asylum System is intended to ensure that the rights of refugees under international law are protected in its member states. The system sets out standards and procedures for processing and assessing asylum applications, and for the treatment of both asylum seekers and those who are granted refugee

[47] Article 33 of the LATP;

status. It is a fact that the vast majority of asylum applications in the EU is really affecting 'only' 5 EU Member States in 2014 and 2015, because only those 5 Member States take in the highest numbers of refugees and face significant challenges in their economy. This fact has become a political block and has violated the 'friendly' relations between EU member states. Under the applicable legal framework in Macedonia, asylum-seekers are entitled to enjoy freedom of movement and to be protected from arbitrary arrest or detention. Even though we are not a frontline country to the Schengen zone, still the geographical position of Macedonia (being the crossroad on the Balkan) puts us in a very controversial position in this migration crisis context. Macedonia has a national asylum law, the Law on Asylum and Temporary Protection which was substantially amended several times, and the last amendment was in response to urgent need to resolve the crisis with the influx of migrants. The amendment changed the previously restrictive regulations for applying for asylum, which exposed asylum-seekers to a risk of arbitrary detention and return at the border. The new amendments, which were adopted on 18 June 2015 and entered into force the same day, introduce a procedure for registration of the intention to submit an asylum application at the border, protect asylum-seekers from the risk of refoulement and allow them to enter and be in the country legally for a short timeframe of 72 hours, before formally registering their asylum application. In 2015 the government of Macedonia initiated the drafting of a new asylum law, that is supposed to be in line with the EU asylum instruments and it is planned to be adopted in 2016. Under the new Criminal Procedure Code, migrants and asylum-seekers arrested together with their smugglers were considered to be witnesses in the criminal cases subsequently pursued against the latter. As a consequence, asylum-seekers were detained in Gazi Baba for the purposes of 'securing evidence', which resulted in their deprivation of liberty for the entire criminal process (which could last three months and sometimes even longer), despite the prohibition under Macedonian law of detaining asylum-seekers. However, as a result of the previously mentioned amendments of the Law on Asylum and Temporary Protection, allowing asylum-seekers to register their asylum application at the border, there has been a reduction in asylum-seekers being arrested on charges of irregular entry or stay.

Macedonia has steadily strengthened its asylum system over the years. The legislative framework has been improvement and is today largely in line with international standards. But significant weaknesses persist in the asylum system in practice. Macedonia has not been able to ensure that asylum-seekers have access to a fair and efficient asylum procedure. This is reflected, amongst others, by the fact that the Macedonia has not yet put in place protection sensitive screening mechanisms at the border to identify those who may be in need of protection and to refer the individuals concerned to appropriate procedures.

Considering the outstanding gaps in the asylum system in Macedonia and

taking into account the sharp increase in the number of new arrivals in the country more recently which presents major challenges to the asylum environment, UNHCR considers that the country does not as yet meet international standards for the protection of refugees, and does not qualify as a safe third country. Accordingly, UNHCR advises that other states should refrain from returning or sending asylum-seekers to the country, until further improvements to address these gaps have been made by the Government of the Republic of Macedonia.

KOSHEVALISKA OLGA
NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

MIGRATION AND ASYLUM POLICY SYSTEM: THE CASE OF REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Summary: 1. Introduction. – 2. Start at the beginning. – 3. Macedonian asylum policy and its shortcomings. – 3.1. Existing legislation in the time of the migrant crisis 2015 – 2018. – 3.2. The renewed legislation for asylum – 2018 and ongoing. – 4. Conclusion.

1. Introduction

The EU integration process is a clear and unambiguous strategic interest and priority for North Macedonia. One of the basic requirements for the integration is the harmonization of the national legislation with the EU legislation. In 2015 and 2016 North Macedonia was witnessing the largest migrant crisis[1] which shook the already fragile legal and political system[2] and put the State on test for respecting the rule of law, human rights, international conventions, the principles of humanity and solidarity. At that time, North Macedonia's migration and asylum policy similarly to the EU's policy on migration and asylum, lacked solidarity and consistency to deal with the migration influx.[3] The legislation concerning asylum policy was amended consequently to the increase of the number of migrants. In fact, the solutions reached at that time seemed not to be so appropriate, however bearing in mind the urgency of the crisis situation that the country coped with, that legislative solution was thought to be the most suitable to solve the migration challenge at least temporarily. Following the crisis, the Law on asylum and temporary

[1] Until September 2016, more than 800,000 transited through Macedonia, which is almost half of the country's population. Actually, the total population of the country according to the last census from 2001 amounts to 2.022.547 citizens (*State Statistical Office 2019*).

[2] See *RadioFreeEurope RadioLibrery,* <https://www.rferl.org/a/explainer-crisis-in-macedonia-leads-to-violent-protests/27675969.html> [08/2019].

[3] See *Asylum in Europe,* <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20142015#sthash.ejTDhelJ.dpuf> (09/2019): Annual Asylum Information Database Report 2014/2015: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis. The report covers research for 18 countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Germany, France, Greece, Croatia, Hungary, Ireland, Italy, Malta, the Netherlands, Poland, Sweden, the United Kingdom, Switzerland and Turkey.

protection[4] was amended a couple of times. This was due to the many gaps that turned out to be a ground for opening numerous questions related to the right of asylum and proper protection. Since the Law was supposed to be in line with the European acquis in matter of migration and asylum, because of the country's European integration process, North Macedonia opted for passing a new Law for international and temporary protection that came in force in the first quarter of 2018[5], replacing the Law on asylum and temporary protection. In parallel a new Law for foreigners[6] came into effect in June 2018 and replaced the old one. Therefore, some of the aspects of this work are to evaluate the key features of the Macedonian asylum system and their conformity with international standards and to point out the ongoing changes in the country's asylum policy as well as to stress the drawbacks of the current system.

2. Start at the beginning

Migrant crisis is not news to North Macedonia. In the last 25 years, the country has coped five times with a refugee crisis. Hence, in 1991 when, following the events in the Republic of Albania,[7] 1,180 persons from the border regions towards the Republic of North Macedonia sought and received protection in the regions of Prespa-Oteshevo, Struga and Ohrid. During 1992, the country offered protection to 35,000 people fleeing from the war in Bosnia and Herzegovina whereby refugees were accommodated in seven collective centers throughout the country. These persons were under the protection of State until 1997.[8] In the aftermath of the Kosovo crisis in the spring of 1999, 360,000 people - mainly ethnic Albanians - sought and received international protection in Macedonia.

[4] Amendments to the *Law on Asylum and Temporary Protection*, published in the *Official Gazette of the Republic of Macedonia* No. 49/2003, 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015, 152/2015, 55/2016 и 71/2016;

[5] *Law for International and temporary protection*, Official Gazette No.64/2018.

[6] *Law for Foreigners*, Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 97/2018 and "Official Gazette of the Republic of North Macedonia" no. 108/2019.

7 See *New Protests in Albania; Crisis Mounts*, by <David Binder, Special To the New York Times>, (02/1991), SectionA, Page3, *New York Times*<https://www.nytimes.com/1991/02/22-/world/new-protests-in-albania-crisis-mounts.html> (09/2019);

[8] See J. Kekenovski, "Republic of Macedonia and refugee crisis - between the hammer and the anvil", Horizonti, 2017, available at <https://www.uklo.edu.mk/filemanager/HORIZONTI%202017/Horizonti%20serija%20A%20volume%2019/1.%20Republic%20of%20Macedonia%20and%20refugee%20crisis%20%20between%20the%20hammer%20ans%20the%20anvil-%20Jove%20Kekenovski.pdf> (09.2019).

After the Government Act on Providing Temporary Humanitarian Protection, 126,000 persons were placed in eight collective centers,[9] built for that purpose on the territory of the Republic of Macedonia, and 234,000 persons were accommodated in family homes of citizens throughout the country.[10] During the escalation of the internal state crisis in North Macedonia during 2001, as a result of the armed violence, 86,954 internally displaced persons were registered, and according to the UNHCR data about 20,000 people left the Republic of North Macedonia and headed for Kosovo.[11]

Lastly, the country coped with un unprecedented migration crisis in 2015, over 850.000 as observed by local NGOs (Legis, 2005), most of them coming from Syria, Iraq and Afghanistan. Starting from June 19th, 2015 at 00:00 hours, the first day after the Law for asylum and temporary protection was amended)[12] until March 7th, 2016 at 24:00 hours, the day of closing the so called 'Balkan route", the total number of migrants that were registered on Macedonia's border according to the relevant domestic laws was 477.876,[13] which did not correspond to the observed number of migrants that have transited through the country's territory.[14] On one hand, this gap was generally due to the big number of daily entrances in the country that varied from 5.000 up to 15.000 entries per day, and on the other hand because of the poor capacity of the State in terms of technical and human resources, in order to answer the needs and carry out full registration. The registered migrants would have been in a much smaller number if it wasn't for the help offered by the local and international non-governmental organizations that they offered in the transit camps near the border.[15]

[9] With 91,476 persons accomodated, Stenkovec was the largest collective center. Temporary humanitarian protection for refugees from Kosovo lasted until September 22, 2003, although by the end of 2000 the number of refugees was reduced to 5,416.

[10] B. Markovski, *Evropksata begalska kriza – predizvik od globalni razmeri* [European refugee crisis – a challenge with global proportion], available at <http://respublica.edu.-mk/blog/2016-02-25-10-02-17> (09.2019)

[11] Ibid.

[12] Amendments of the *LATP* see Official Gazette No.152/2015;

[13] Parlamentaren Institut, Sobranie na Republika Makedonija, *Efektite od Migrantskata kriza vo zemjite od Jugoistocna Evropa – Studija* [The effects of the Migrant crisis in the countries of Southeast Europe – A Study] (Skopje : July 2016, 24).

[14] *Parlamentaren Institut,* cit., p. 24.

[15] Z. Drangovski, "*Analytical report Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region*", 'Prague Process: Dialogue, Analyses and Training in Action' Initiative, International Center for Migration Policy Development, 2019,

In this context, the table given bellow gives an illustration about the different migrant nationalities that were officially registered by the state authorities during the crisis.[16]

Table No.1:

Number of officially registered migrants that transited trough North Macedonia on the Balkan route (2015 and 2016) according to the state of origin

Year	2015	2016	Total
Syria	216,157	44,734	260,891
Afghanistan	95,691	26,546	122.237
Iraq	54.944	18,337	73,281
Iran	6,231	N/A	6,231
Pakistan	5,416		5,416
Palestine	2,158		2,158
Somalia	1,276		1,276
Bangladesh	1,253		1,253
Morocco	1,317		1,317
Congo	514		514
Alger	453		453
Laban	434		434
Nigeria	279		279
Other	2,110	6	2,116
Total	388,233	89,623	477,856

Source: Institute of the Assembly of the Republic of Macedonia [Parlamentaren Institut na Republika Makedonija], 2016

<https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/document?id=180> [09/2019]

[16] *Parlamentaren Institut*, cit.p.26.

North Macedonia was not a priority country for the asylum seekers,[17] neither it was the country of last resort. Studies have shown that if the asylum seekers were to stay in this region they would choose Serbia or Greece, because from Serbia they are closer to the EU, and being in Greece is better because they have access to European funds and possible relocation schemes.[18] This brings to the conclusion that the migrant influx was of a transitory character for Macedonia. This observation is also confirmed by the low number of asylum requests registered in the country (Amet, 2018:140). However, despite its transitory character the migration flow had repercussions upon the humanitarian, political, institutional and economic system of the country.[19]

3. Macedonian asylum policy and its shortcomings

3.1. Existing legislation in the time of the migrant crisis 2015 – 2018

According to Stojanoski, T.,[20] the migrant crisis can be divided into three periods in base of the intensity of the migrant influx and the type of entry.[21] The *first* period is the period of illegal entry until the amendments of the legislation in June 2015; the *second* period of legislative amendments and formalization of the corridor – introducing the 72 hours rule (from June 2015 until March 2016) and the period of closure

[17] S. Amet, "'*Help on the route*' Annual report for 2018, The rights of refugees, migrants and asylum seekers in the Republic of Macedonia", Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, 2018, <https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/05/Help-On-Route-ANG-2018-final.pdf> (19/2019).

[18] See E. Brmbevska. "*Help on the route*" Yearly report 2017 – Right of migrants, refugees and asylum seekers in Macedonia, Helsinki Committee, Skopje, 2017 available at <https://mhc.org.mk/wpcontent/uploads/2019/05/Help_On_Route_-_MK__3_.pdf> (09/2019)].

[19] B. Weber,"*Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU – Turkey Deal*", A DPC Policy Paper, Berlin: Democratization Policy Council, 2016.

[20] T. Stojanovski, "*Prava na begalcite, migrantite I baratelite na azil vo Republika Makedonija*" [The rights of refugees, migrants and asylum seekers in Republic of Macedonia], Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, 2016 available at <https://nkeu.mk/wp-content/uploads/2018/12/Izvestaj_Trpe-Stojanovski.pdf> (09/2019] (hereafter T. Stojanovski, "*Prava na begalcite, migrantite I baratelite na azil vo Republika Makedonija*".

[21] Also B. Beznec, M.Speer and M. S. Mitrović, "*Governing the Balkan route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime.*" Research Paper Series of Rosa Luxemburg, Stiftung Southeast Europe N. 5, 2016, <https://bordermonitoring.eu/wp-content/uploads/2017/01/5-Governing-the-Balkan-Route-web.pdf> (09/2019) (hereafter B. Beznec, et.all. "*Governing the Balkan route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime.*").

of the Balkan route and the return to illegality (from March 2016 – ongoing).

The *first* period is the period when North Macedonia was in the center of the attention of the international public for the detained 1003 migrants at Gazi Baba 'Reception Centre for Foreigners' from January 1st, until June 15th, 2015.[22] These cases of arbitrary detention refer to those migrants and refugees that were 'detained' together with their smugglers in order to serve as witnesses in the subsequent criminal proceedings of their smugglers.[23] This practice was contrary to the Law on asylum and temporary protection (LATP) and the Criminal Procedure Code,[24] (hereafter CPC), because it resulted in deprivation of liberty of the migrants for the entire criminal process that could last three months or even longer. The UNHCR,[25] Human Rights Watch (HRW),[26] Amnesty International[27] and the Helsinki Committee for Human Rights of the

[22] See C. Veigel, and O. Koshevaliska and B. Tushevska and A. Nikodinovska Krstevska. "*The 'Gazi Baba' Reception Center for Foreigners in Macedonia: migrants caught at the crossroad between hypocrisy and complying with the rule of law*". The International Journal of Human Rights, Volume 21, Issue 2.,2016, p.103-119.

[23] *The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum: Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Refugees in the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2015. *The UNHCR – the UN Refugee Agency*, p. 10. <https://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html> (09/2019).

[24] *Criminal Procedure Code*, published in the Official gazette No. 150 on 18 November 2010, entered into force on 01.12.2013;

[25] *The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum: Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Refugees in the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2015. *The UNHCR – the UN Refugee Agency*, p. 3. < https://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html> (09/2019)

[26] *As Though We Are Not Human Beings: Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia*, September 2015. Human Rights Watch, p. 47. Available from Human Rights Watch. The Macedonian Ministry of Interior has urged HRW to file a detailed report with the police so that the alleged reports of abuses could be investigated, raising questions as to whether the accusations would be treated as biased and unserious, see <http://english.republika.mk/interior-ministry-asks-human-rights-watch-for-help-in-dealing-with-allegations-raised-by-their-refugees-report/> (08/2018). Meanwhile, Macedonia's Sector on Internal Control and Professional Standards issued disciplinary sanctions against five police officers at Gazi Baba, including the discharge of one, and, despite statements by Macedonia's government to the contrary, there is evidence that Gazi Baba remains operational. Human Rights Watch (2015), p. 66; *See* also the press statement of I. Kotevski, Public Relations for the Macedonian Ministry of Interior Affairs, <*http://alsat.mk/News/211854/disciplinski-vo-mvr-protiv-nasilstvo-to-vrz-begalci last access on 13.11.2015*> (08/2019)*;* Interview with Mersiha Smailovic, Lawyer and General Secretary for LEGIS, on October, 2015. LEGIS is a non-governmental organization located in Skopje, Macedonia, http://www.legis.mk/what-we-are/ (08.2019).

[27] *Europe's Borderlands Violations against Refugees and Migrants in Macedonia, Serbia and Hungary*, Amnesty International, July 2015, p. 6. Available from Amnesty International;

Republic of North Macedonia have issued reports detailing the 'conditions of' and the 'reasons for' the detention at Gazi Baba. In general, the reports suggest that the refugees and migrants at Gazi Baba were arbitrarily detained and subjected to degrading treatment.

Despite these indictments, the Macedonian government claimed it was merely 'accommodating' the refugees and migrants in accordance with Macedonia's Law of Foreigners and the Reception Centre's *Rulebook for House Order* and that it had fully comply with its obligations under international and domestic law.[28] Concerning this it can be assumed that relevant Macedonian domestic laws were in compliance with international and regional human rights laws and obligations, however they were applied arbitrarily. According to the domestic legislation at that time anyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings before a court, in order that the court may decide without delay on the lawfulness of his detention and order his release if the detention is unlawful. Under very narrow circumstances witnesses can be deprived of their liberty under CPC.[29] As a part of its investigative power, the public prosecutor may summon persons who may provide evidence in connection with a criminal investigation.[30] It is important to note that imprisonment here refers to incarceration in a Macedonian prison, not 'accommodation' in a 'Reception Centre for Foreigners,' and that victims who act as witnesses are subject to witness protection procedures, not incarceration or detention.[31] Under the CPC, witnesses are to be protected and treated with dignity and respect, not detention under the conditions found at Gazi Baba. Additionally, it is unlikely that the testimony of the witnesses could have been used at all given that their testimony was conditioned by force and threats.

Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia (MHC), Submission to United Nations Committee Against Torture, 54th session in Geneva, 20 April to 15 May 2015. Submitted: 6 April 2015.

[28] *Human Rights Watch* (2015), cit.p. 46.

[29] *Macedonia Code of Criminal Procedure*, Official Gazette No. 150/2010, unofficial translation. Available from <https://www.unodc.org/cld/document/mkd/1997/criminal_procedure-_code_of_the_republic_of_macedonia_as_of_2010.html> (09/2019) (hereafter *CPC*).

[30] *CPC*, at Article 285 ph.1.

[31] *CPC*, at Articles 226-232; *See* also *Law for the Protection of Witnesses* (Official Gazette No. 38/2005 and 58/2005). See N. Matovski, G. Buzarovska – Lazetik, G.. Kalajdziev.: *Criminal procedure law,* Faculty of Law, Skopje, 2011 p.194-205 and G. Buzarovska – Lazetik, G., Kaladziev, B. Misoski, D. Ilik, *Criminal procedure law*, Faculty of Law, Skopje, 2015 p. 144-146;

The so called 'immigration custody' continue to be a practice among the authorities in the next several years and to this very day,[32] even though there is no legal ground for deprivation of liberty to be a witness in a criminal procedure.[33]

With the amendments of the LATP on June the 16th 2015 starts the *second* period characterized by the legalization of transit through Macedonia, allowing migrants to register an intention to apply for asylum on the border points and to get a 72-hour travel permit for legal transit throughout the country.[34] Additionally, with this travel permit, migrants could legally use public or private transport and housing, and get free medical aid in state facilities.[35] With the amendment, the number of detainees in Gazi Baba decreased, probably because newcomers could legally travel through the country. Also, the Ministry of interior and the Public Prosecution Office have also speeded their processing of refugees held in detention in order to serve as witnesses in criminal cases, as a result of which almost all asylum-seekers held in detention (some 350 individuals as of June 2015) have been referred to the open Vizbegovo RC.[36]

In accordance with the previous LATP, in force in that time, asylum-seekers could register an intention to apply for asylum at the border entry points, in which case the asylum-seeker is provided with a travel permit valid for 72 hours, for the purpose of travelling to a police station to

[32] See *Report on Immigration custody in North Macedonia for January to September 2019*, MYLA and UNHCR, and see Ombudsman of North Macedonia "*Special report on the conditions of the Shelter Centers for accommodation and detention on migrants and refugees*" available at <http://ombudsman.mk/upload/NPMdokumenti/Izvestai/Poseben%20izvestaj-januari-avgust-%202019.pdf> (09/2019)

[33] See *Yearly Report on the efficiency of the protection on human rights in North Macedonia,* MYLA, 2016 available at <http://myla.org.mk/pub_categories/%d0%b1%d0%b8%d0%b1%d0%b-b%d0%b8%d0%be%d1%82%d0%b5%d0%ba%d0%b0/%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/#> (09/2019)

[34] Article 16 of the Amended *LATP*, Official Gazette No.152/2015;

[35] Before legalizing the transit of migrants, humanitarian medical assistance was offered by local NGO's. However, it was hard to deliver due to the irregular and hidden nature of the transit through the country, in particular in the first half of 2015, Legis, *2015 Annual Report Legis*, Skopje, 2016.

[36] See UNHCR Observations: *The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum*, UNHCR the Un Asylum Agency, August, 2015,p.16. UNHCR continues to advocate with the authorities for the Criminal Code to be amended in order to ensure that asylum-seekers are not detained if summoned to act as witnesses in court cases.

formally register the asylum claim.[37] If already inside the country, the asylum-seeker must register his or her asylum application at the nearest police station. These amendments formalized in a way the transit through the country, allowing migrants to gain access to two transit centers situated on the south and north border of the country (Vinojug and Tabanovce). Here migrants were registered and they received different kind of assistance and medical help. In this period 477,876 migrants were registered at the border points or in transit centres. But still, the massive influx and the high number of daily arrivals that varied from 5000 to 10000 people,[38] brought the country to declare the state of emergency on 21 August 2015[39] and close temporarily its southern border. The closure of the border left stranded almost 4000 migrants on the Greek side that resulted in violent clashes between migrants and police. Three days later Macedonian authorities reconsidered opening the border again. [40]

With the state of emergency, the Army of the Republic took control over the management of the borders and the Center for Crisis Management (a special government body), was appointed to manage the crisis. Not only that, but the country raised a wired fence along the border with Greece on which, the state authorities together with foreign police officers (mostly from the Visegràd countries but also other states), conduct border control activities in order to prevent smuggling of migrants.[41] In the meantime the Western Balkan states and the leaders of the EU in November 2015 held a meeting where they drafted a 17-point Action Plan, after which the country introduced restrictive admission policy for migrants. In base of that only Syrian, Iraqi and Afghan migrants were permitted to enter the border, whilst migrants coming from other countries were denied entrance. Soon these restrictive measures were extended also to migrants coming from Afghanistan.[42]

Finally, the *third* period was characterized with the closing of the Balkan route and return to illegality. The agreement between the EU and

[37] Article 16 from the *Amendments to the Law on Asylum and Temporary Protection*, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 101/15;

[38] Z. Drangovski "*Analytical report Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region*", cit.p.5.

[39] S. Senada S. Sabić and S. Borić, "*At the Gate of Europe: A Report on Refugees on the Western Balkan Route*", Fridrich Ebert Stiftug, Zagreb, 2016, p. 6.

[40] B. Beznec, M.Speer and M. S. Mitrović, "*Governing the Balkan route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime.*" Cit.p.19.

[41] T. Stojanovski, "*Prava na begalcite, migrantite I baratelite na azil vo Republika Makedonija*", cit .p.5-6.

[42] *Annual Report of Legis* 2016, cit.p. 6-8.

Turkey which foresaw a special arrangement for tackling the crisis, affected also North Macedonia, and consequently the country closed its borders on March 8, 2016. The same day of the closure of the border, the Government abolished the 72-hour rule for transiting the country and started to apply the previous provisions that did not allow free movement of migrants through the country at all, except in case of application for asylum. In addition, it introduced the new safe third country clause whereby all neighboring countries were to be considered as safe countries.[43] In base of this clause and in base of the readmission agreements that the country has signed with neighboring states, North Macedonia could legally proceed towards deportation of migrants to the country of their first entry.[44] Besides the regular deportation of migrants which was practiced by the authorities, non-governmental organizations have observed that also illegal push-backs were taking place.[45] However, in spite of these restrictions migrants continued to illegally cross the border, turning to smugglers and traffickers in order to follow their journey to the EU.

3.2. The renewed legislation for asylum – 2018 and ongoing

The EU integration process is a clear and unambiguous strategic interest and priority for Macedonia. One of the basic requirements for the integration is the harmonization of the national legislation with the EU legislation. Since the national legislation concerning asylum reported to have many gaps for which it failed to meet the challenges from the migration crisis, the latter needed to be changed. Therefore, a new Law for International and Temporary protection was passed in April 2018 (hereafter LITP).[46] This Law is a successor of the Law for asylum and temporary protection. The first purpose of this law was to harmonize the Macedonian legislative with the relevant EU concerning asylum and temporary protection. This law is in full consistency with several Directives of the EU Parliament and the Council:

1. The Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification

[43] This was introduced in article 10-1 that foresees that states coming from the EU, EFTA and NATO were to be considered as safe countries.

[44] B. Beznec, M.Speer and M. S. Mitrović, "*Governing the Balkan route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime.*"cit.p. 24.

[45] *Annual Report of Legis* 2016, cit. p. 24-6; *Annual Report of Legis*, 2018, cit. p.15-17.

[46] *Law for International and temporary protection*, Official Gazette No. 64/2018.

of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted;
2. The Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection;
3. The Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection; and
4. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

The LITP regulates the terms and the procedure for obtaining the right to international protection (right of asylum), as well as cessation, abolishment and annulment of the right of asylum of a foreign national or a stateless person (foreign national), as well as the rights and duties of asylum seekers and persons to whom the right of asylum has been recognized in the Republic of North Macedonia. This Law also regulates the conditions under which the country may give temporary protection, as well as the rights and duties of persons under temporary protection.

The LITP overcomes the concerns that have risen from its predecessor as a result of the disputed legal solutions concerning the right of family reunion and the access to efficient asylum procedure. For the first time, the law encompasses and recognizes "sexual orientation", as the basis for persecution and for seeking asylum in Macedonia. Namely, in Article 7, paragraph 5 of the new law,[47] for the first time, sexual orientation and gender identity have been indicated as characteristics of a particular social group that could face persecution and would have the possibility to seek international protection. In the same paragraph, it is noted that sexual orientation is not considered a punishable offense and that gender and gender identity will be taken into account when determining the belonging to a particular social group. Bearing in mind that very few laws in Macedonian legislation explicitly mention sexual

[47] In accordance with the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>(09/-2019)

orientation and gender identity as grounds for protection, the introduction of this change in the law can be considered a major step.

However, the NGO's,[48] the civil society and relevant institutions,[49] turn the red alert about one of the major changes introduced by the new law, and that is the possibility of restricting the freedom of movement of asylum seekers. According to the new measure, asylum seekers in the Republic of North Macedonia who are currently undergoing through the asylum procedure, in certain cases provided by law, may be restricted by a decision of the Ministry of Interior. Namely, Article 63 stipulates that, in exceptional cases, "the freedom of movement may be restricted in order to establish the identity and citizenship, to establish the facts and circumstances of the asylum application, especially if it is established that there is a flight risk, for protection of the public order and national security, or when a foreigner is detained in order to prepare for a return or removal procedure." The exceptional cases of restriction on freedom of movement defined in such a way may lead to arbitrary deprivation of liberty in several respects, particularly when considering the assessment of the flight risk as a condition for restricting freedom of movement. Considering the larger wave of refugees in the past three years, the use of the possibility of restricting the freedom of movement of asylum seekers can cause significant burdens on the state in terms of the capacities of the reception centers for asylum seekers and foreigners. This would lead to a greater and more serious violation of their fundamental human rights and freedoms, especially the absolute prohibition of torture, depriving and degrading treatment, which, as demonstrated by the experience, is not inevitable. Moreover, the Law provides for the initial possibility of limiting freedom for a maximum of three months, with the possibility of extension for another three months.[50] In addition, the procedure for detaining an asylum seeker is unspecific and problematic, especially considering that the decision is not passed by a competent court, but by the Ministry of Interior, thus challenging the constitutionality of this law.

Although this new legal possibility is in line with European law, especially the Directive 2013/33/EU, still there are no guarantees for the rights of asylum seekers in these cases as regards the duration and conditions of restriction of freedom of movement, especially in cases regarding children, families and women asylum seekers. The Helsinki Committee in North Macedonia also stresses that there are few termi-

[48] See *Commentary of the Young Lawyer Association on the new Law for international and temporary protection, MYLA, 2019,* available at <www.myla.org.mk> (09/2019).

[49] See UNHCR, *Commentary on the LITP of North Macedonia*, available at: <https://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b066b354> (02/2019)

[50] Articles 64 and 65 of the LITP.

nological misunderstandings, probably due to bad translation, but these misunderstandings could generate future problems and leave space for arbitrary decisions.[51]

4. Conclusion

The conclusions that can be drawn from this paper is that Macedonia's asylum and migration policy system demonstrated that it has loopholes and shortcomings which have emerged throughout the various refugee crisis that have stroke the country over the years. The migration crisis from 2015/2016 revealed that the country was not in the position to cope with such an outnumbered migration influx and that it had to proceed towards adopting legislative changes. This has proven to be quite a difficult task. However, having in mind that the country is in the process of European integration, steadily the country had strengthened its asylum system and it harmonized the national legislation with the EU acquis but also with international standards in matter of asylum and migration. However, North Macedonia still has not proceeded towards ensuring that asylum-seekers have access to a fair and efficient asylum procedure. This is reflected, amongst others, by the fact that the North Macedonia has not yet put in place sensitive screening mechanisms at the border in order to identify those who may need protection and to refer the individuals concerned to appropriate procedures. But still, this shortcoming represents an issue that should be tackled on a European or on a global level.

Bibliography

Amendments to the Law on Asylum and Temporary Protection, see Official Gazette No.152/2015.

Amendments to the Law on Asylum and Temporary Protection, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 49/2003, 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015, 152/2015, 55/2016 и 71/2016; *Law for International and temporary protection,* Official Gazette No.64/2018.

[51] See *Opinion of the Helsinki Committee on the Law for international and temporary protection*, available at <https://meta.mk/helsinshki-komitet-noviot-zakon-za-azil-ima-nedostatotsi-vo-primenata-na-eu-direktivite/> (09.2019).

S. Amet, *"The rights of refugees, migrants and asylum seekers in Republic of Macedonia,"*. Annual report for 2018, Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, 2018, <https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/05/Help-On-Route-ANG-2018-final.pdf> (08/2019)

Asylum in Europe web page <http://www.asylumineurope.org/annual-report-20142015#sthash.ejTDhelJ.dpuf> (09/2015) Annual AIDA Report 2014/2015: *Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis*. The report covers research for 18 countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Germany, France, Greece, Croatia, Hungary, Ireland, Italy, Malta, the Netherlands, Poland, Sweden, the United Kingdom, Switzerland and Turkey,

As Though We Are Not Human Beings: Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia, Human Rights Watch, September 2015. <https://www.hrw.org/report/2015/09/21/though-we-are-not-human-beings/police-brutality-against-migrants-and-asylum> (08/2019)

BBC web site: *Why is EU struggling with the migrants and asylum*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>(09/2015)

B. Beznec, M. Speer and M. S. Mitrović, "*Governing the Balkan route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime.*" Research Paper Series of Rosa Luxemburg Stiftung Southeast Europe N. 5. 2016, <https://bordermonitoring.eu/wp-content/uploads/2017-/01/5-Governing-the-Balkan-Route-web.pdf> (09/2019)

E. Brmbevska,"*Help on the route"* Yearly report 2017 – Right of migrants, refugees and asylum seekers in Macedonia, Helsinki Committee, Skopje, available at <https://mhc.org.mk/wpcontent/uploads-/2019/05/Help On Route - MK 3 .pdf> (09/2019)

G. Buzarovska – Lazetik, G. Kaladziev, B Misoski, D. Ilik, *Criminal procedure law*, Faculty of Law, 2015 p. 144-146;

Commentary of the Young Lawyer Association on the new Law for international and temporary protection, MYLA <www.myla.org.mk> (09/2019).

Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, Official Journal C 254, 19/08/1997 P. 0001 – 0012.

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 Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 *on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.*

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.*

Criminal Procedure Code, published in the Official gazette No. 150 on 18 November 2010, entered into force on 01.12.2013.

Declaration of the state of emergency by a Government Act, <https://vlada.mk/node/10918 > (09/2019), adopted by the Assembly, Official Gazette 141/2015, extended Official Gazette 162/2015, 59/2016 etc. *Law for managing crisis*, Official Gazette 29/-200536/2011; 41/2014; 104/2015; 39/2016; 83/2018; *Rules of the procedure for declaring state of emergency in a nutshell* see <https://meta.mk/shto-znachi-krizna-sostojba-kolku-vreme-mozhe-da-trae-i-shto-potoa/> (09/2019).

Donation form Check Republic, <https://www.sobranie.mk/2014-002cea30-a5b8-435e-ad55-147ff64cbfa2-ns_article-znacitelna-pomosh-od-ceshkata-policija-vo-spravuvanjeto-so-migrantskata-kriza.nspx > (09/2019)

Donation of 4 million euros from Check Republic <https://lider.com.mk/-makedonija/spasovski-cheshka-za-vreme-na-migrantskata-kriza-vo-makedonija-i-dade-pomosh-na-mvr/> (09/2019)

Z. Drangovski, "*Analytical report Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region*", 'Prague Process: Dialogue, Analyses and Training in Action' Initiative, International Center for Migration Policy Development, 2019, <https://www.pragueprocess.eu/en/migration-observatory/publications/document?id=180> (09/2019)

Europe's Borderlands Violations against Refugees and Migrants in Macedonia, Serbia and Hungary, July 2015. Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur70/1579-/2015/en/> (08/019)

European Commission *(Migration and Home Affairs)* <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm> (09/2019)

European Council, *"EU-Turkey Statement"*, March 18, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (09/2019).

EUROSTAT: *Eurostat Statistic Explained*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics> (09/2019).

J. Kekenovski, *Republic Of Macedonia And Refugee Crisis - between the hammer and the anvil*, <https://www.uklo.edu.mk/filemanager/HORIZONTI%202017/Horizonti%20serija%20A%20volume%2-019/1.%20Republic%20of%20Macedonia%20and%20refugee%20crisis%20%20between%20the%20hammer%20ans%20the%20anvil%20Jove%20Kekenovski.pdf> (09/2019)

Law for Foreigners Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 97/2018 and "Official Gazette of the Republic of North Macedonia" no. 108/2019.

Law for International and temporary protection, Official Gazette No. 64/2018.

Law for the Protection of Witnesses Official Gazette No. 38/2005 and 58/2005.

Law on Asylum and Temporary Protection, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" nos. 49/2003, 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015 and 152/2015.

Law on Asylum and Temporary Protection, published in the Official Gazette No. 54 on 15 April 2013, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/3dff1ee8f23e4547ad198661fe794149.pdf> (09/2019)

Law on Foreigners, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 35 on 25 March 2006

Law on the General Administrative Procedure ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 38/2005, 110/2008 and 51/2011). *Decision of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia,* U.no. 102/2008 dated 10.09.2008, published in the "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 118/2008

Legis, "*2015 Annual Report Legis*", January 10, 2016, <http://www.legis.mk/uploads/LEGIS_Annual-Report_2015%20-%20Copy%207.pdf> (09/2019).

Legis, "*2016 Annual Report Legis*". January 10, 2017, <http://legis.mk-/news/2488/annual-report-2016 > (09/2019).

Legis, *"2017 Annual Report Legis"*. January 10, 2018, <http://legis.-mk/news/2482/annual-report-2017 > (09/2019).

Legis, *"2018 Annual report on irregular migration on the Northern border of Macedonia – Lipkovo area, July,* 2017 – May, 2018," May 10, 2018, <http://legis.mk/news/2568/annual-report-on-irregular-migration> (09/2019).

Macedonia Code of Criminal Procedure, Official Gazette No. 150/2010, unofficial translation, <https://www.unodc.org/cld/document-/mkd/1997/criminal_procedure_code_of_the_republic_of_-macedonia_as_of_2010.html > (09/2019).

Macedonian Young lawyer Association, official web site <http://www.-myla.org.mk/ > (09/2019)

B. Markovski*: Evropskata begalska kriza – predizvik od globalni razmeri* [European refugee crisis – a global challenge], <http://respublica.-edu.mk/blog/2016-02-25-10-02-17 > (09/2019).

N. Matovski, G. Buzarovska – Lazetik, G. Kalajdziev: *Criminal procedure law*, Faculty of Law, Skopje, 2011 p. 194-205.

New Protests in Albania. Crisis Mounts, By David Binder, Special To the New York Times, February 22, 1991, Section A, Page 3, <https://www.nytimes.com/1991/02/22/world/new-protests-in-albania-crisis-mounts.html> (09/2019).

OHCHR, Committee Against Torture, *Concluding observations on the third periodic report of the former Yugoslav Republic of Macedonia*, May 2015, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15927&LangID=E> (09/2019).

Ombudsman of North Macedonia "*Special report on the conditions of the Shelter Centers for accommodation and detention on migrants and refugees*", <http://ombudsman.mk/upload/NPMdokumenti/Izvestai/Poseben%20izvestaj-januari-avgust%202019.pdf> (09/2019).

Open society Foundation, *Understanding Migration and Asylum in the European Union*, <https://www.opensocietyfoundations.org/explainers/understanding-migration-and-asylum-european-union> (09/2019).

Opinion of the Helsinki Committee on the Law for international and temporary protection,<https://meta.mk/helsinshki-komitet-no-

viot-zakon-za-azil-ima-nedostatotsi-vo-primenata-na-eu-direktivite/ > (09/2019).

Parlamentaren Institut, Sobranie na Republika Makedonija, *Efektite od Migrantskata kriza vo zemjite od Jugoistocna Evropa – Studija* [The effects of the Migrant crisis in the countries of Southeast Europe – A Study] (Skopje : July 2016, 24)., <https://www.-sobranie.mk/content/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0-%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82/Efektite%20na%20migratskata%20kriza%20vo%20zemjite%20na%20JIE%20-%20MK.pdf> (09/2019).

*Press statemen*t of Ivo Kotevski, Public Relations for the Macedonian Ministry of Interior Affairs, <http://alsat.mk/News/211854/-disciplinski-vo-mvr-protiv-nasilstvoto-vrz-begalci > (09/2019).

Proposal Decision of the Commission for defense and security No.12-3666/2 from 26.07.2019, that prolongs the state of emergency until the end of 2019, adopted from the Assembly of North Macedonia.

Report on Immigration custody in North Macedonia for January to September 2019, MYLA and UNHCR, <www.myla.com.mk > (09/2019).

S. S. Sabić and S. Borić, "*At the Gate of Europe : A Report on Refugees on the Western Balkan Route*", (Fridrich Ebert Stiftug, No.6. Zagreb, 2016), <https://www.researchgate.net/publication/320452040_-At_the_Gate_of_Europe_A_Report_on_Refugees_on_the_-Western_Balkan_Route> (09/2019).

Sitel, *Countries from Vishegrad help the police patrol on brooders*, <https://sitel.com.mk/policiite-od-vishegradskata-grupa-vo-makedonija-za-spravuvanje-so-migrantskata-kriza > (09/2019)

State Statistical Office.2019. "*Statistical Yearbook of the Republic of North Macedonia 2019*". October 10, 2019, <http://www.stat.gov.-mk/Publikacii/SG2019/03-Naselenie-Population.pdf> (09/2019).

T. Stojanovski, "*Prava na begalcite, migrantite I baratelite na azil vo Republika Makedonija*" [The rights of refugees, migrants and asylum seekers in Republic of Macedonia],Skopje: Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, <https://nkeu.mk/wp-content/uploads/2018/12/Izvestaj_Trpe-Stojanovski.pdf > (09/2019).

The Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted

The Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection;

The Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection;

The former Yugoslav Republic of Macedonia as a Country of Asylum: Observations on the Situation of Asylum-Seekers and Refugees in the former Yugoslav Republic of Macedonia, August 2015. <https://www.refworld.org/docid/55c9c70e4.html> (09/2019).

The Macedonian Ministry of Interior urge to HRW to file a detailed report with the police so that the alleged reports of abuses could be investigated, raising questions as to whether the accusations would be treated as biased and unserious, <http://english.-republika.mk/interior-ministry-asks-human-rights-watch-for-help-in-dealing-with-allegations-raised-by-their-refugees-report/> (09/2019).

UNHCR, *Commentary on the LITP of North Macedonia*, available at: <https://www.refworld.org/cgibin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5b066b354 > (09/2019).

C. Veigel, and O. Koshevaliska and B. Tushevska and A. Nikodinovska Krstevska. 2016. "*The 'Gazi Baba' Reception Center for Foreigners in Macedonia: migrants caught at the crossroad between hypocrisy and complying with the rule of law"*. The International Journal of Human Rights, Volume 21, Issue 2. December 21, 2016, p. 103-119.

B. Weber, *"Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU – Turkey Deal"*, A DPC Policy Paper. Berlin: Democratization Policy Council, 2016, <http://www.democratizationpolicy.org/pdf/DPC_Policy_Paper_Europ_refugee_crisis_EU_Turkey_deal.pdf> (09/2019).

Yearly Report on the efficiency of the protection on human rights in North Macedonia (2019) MYLA, <http://myla.org.mk/pub_categories-/%d0%b1%d0%b8%d0%b1%d0%bb%d0%b8%d0%be%d1%82%-d0%b5%d0-

%ba%d0%b0/%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/# > (09/2019).

KOSHEVALISKA OLGA
NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA
MAKSIMOVA ELENA

STRUCTURED SOLIDARITY OF THE EUROPEAN UNION TOWARDS ILLEGAL MIGRATION CHALLENGES IN NORTH MACEDONIA

1. The concept of solidarity in Asylum policy of EU

In the European Union (EU), an area of open borders and freedom of movement, countries share the same fundamental values and need to have a joint approach to guarantee high standards of protection for migrants. Procedures must at the same time be fair and effective throughout the EU and impervious to abuse. This was one of the reasons for the establishing of the EU's Common European Asylum System (CEAS) that aimed to ensure that the rights of migrants under international law are protected in its member states. The migration crisis that caught the EU has put to the test not only the respecting of the laws from the member states but also has disturbed the respecting of the basic principles that are in the foundation of the EU, such as the principle of solidarity.

Migration had become a problem of the highest priority in the EU. Šabic, has made a good parallel of the goodwill for accepting migrants: *the will or ability to receive migrants had been steeply declining, almost on the same scale as the migration pressure was increasing*.[1]

European nations had come to fear migration. In the first decade of 2000, migration was seen as a normal phenomenon in light of globalization, world without borders concept, demands for economic development, etc. However, during the last decade migration became gradually perceived as a threat to security, identity and the economic wellbeing of Europe. The anti-immigration agenda has become a dividing ideological line in political battles across nations.[2]

As stated in 2015 Working document of the European Parliament[3] solidarity at EU level can be divided into two categories:

[1] Šelo Šabic (2017), p.4.

[2] Ibid.

[3] Online document: Working Document on Article 80 TFEU – Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations (INI report on the situation in the

- internal solidarity, which refers to the solidarity shown between Member States, between the European Union as a whole and its Member States, or between EU citizens and third-country nationals present in the EU, and
- external solidarity, which refers to solidarity by the EU towards people in third countries who are fleeing war, persecution, hunger, or violent conflicts in their country of origin, and solidarity with third countries that currently receive huge numbers of refugees fleeing war, persecution, and hunger in neighbouring countries.[4]

Solidarity is one of the core values of the European Union and therefore it is represented as one of foundations of the Union.[5] In article 67 of TFEU is implied that

> "*It shall ensure the absence of internal border controls for persons and shall frame a common policy on asylum, immigration and external border control, based on solidarity between Member States, which is fair towards third-country nationals*"

Also, Article 80 of TFEU applies to all matters falling within the policy area of border checks, asylum, and immigration. For geographical and geopolitical reasons, migration does not affect European states in the same way, either as destinations or as transit countries.[6] Migrants do not land in the middle of the EU territory, they first enter from the Member states or third countries (gatekeepers) that are on the external borders of the EU and therefore these Member States or third countries, are affected more severe than the others. That is why the solidarity approach must be assured and respected. States with high numbers of arrivals seek burden sharing for obvious financial, administrative, social, and political reasons and that is why the real sharing of responsibilities is the actual expression of this solidarity.[7] One may ask, what is responsibility sharing actually? The main actors involved in this "sharing" practices, such as states, humanitarian organizations, and governmental agencies use different terms with similar concepts for expressing the means of Art.80 of the TFEU, such as 'sincere cooperation', 'mutual trust', 'balance of effort',

Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration) available at https://www.-europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-564907_EN.pdf last accessed 10.07.2021.

[4] Radjenovic, (2020), p.3,

[5] Marin, Penasa, and Romeo, (2020) p.2; Biondi, Dagilytė, Küçük, (Eds) (2018); Moreno Lax, V. (2017) p. 744.

[6] Marin, Penasa, and Romeo, (2020) p.3.

[7] Vanheule, et all. (2011) p. 122.

'burden sharing',[8] and 'responsibility sharing'.[9] Thus, is in favor of the conceptual uncertainty that we already have additional to *the variety of legal regimes (international refugee law, international human rights law, European Union law) involved in the area of asylum, along with solidarity's strong political, social and moral connotations that add a further level of complexity*.[10] Moreover, in the Opinion of the Advocate General Bot in the case *Slovakia and Hungary v. Council*, he stressed that *"solidarity is among the cardinal values of the Union and is even among the foundations of the Union"*. According to Bot, "*solidarity is both a pillar and at the same time a guiding principle of the European Union's policies on border checks, asylum and immigration*".[11]

The fact that solidarity is referred to as a "principle" indicates that its nature differs from strict binary rules that prescribe or prohibit certain behavior ("do this – don't do that").[12] Instead, solidarity and fair sharing as enshrined in Article 80 TFEU is to be realized to the highest degree that is actually and legally possible, depending on the circumstances at hand.[13] Circumstances defer between Member states, we can acknowledge that fact, but what most differs between Member states is their real willingness to accept asylum seekers openhanded. Over the past decade, financial incentives of solidarity have been one of the most controversial

[8] On burden-sharing see e.g., Noll, (2000); Noll, and Vested-Hansen, in Guild, and Harlow (eds), (2001) 195–224; Thielemann, (2003) p. 253.

[9] Alberto Miglio states that 'it is interesting, however, to compare the relationship between responsibility and solidarity in this context and within the EMU. Whereas in the latter context solidarity operates as a countervailing principle to the dominant logic of individual responsibility of each Member State, Article 80 TFEU does not oppose responsibility and solidarity. On the contrary, since it indicates how responsibilities shall be allocated, the concept of fair sharing should be viewed as an element of solidarity or, to be more precise, as a criterion that helps define the content of the principle of solidarity in this particular policy area.' See Miglio, (2018). in Kuzelewska, Weatherburn, Kloza (Eds.), pp. 23-50), and also see Gray, (2013) p. 175, 177, 182.

[10] Karageorgiou, (2016), p.2.

[11] Opinion of Advocate General Bot, 26 July 2017, Cases C-643/15 and C-647/15, Slovak Republic, Hungary v. Council of the European Union, ECLI:EU:C:2017:618, Slovak Republic and Hungary v. Council of the European Union, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017, EU:C:2017:631 see https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/-pdf/2017-09/cp170091en.pdf last retrieved 30.07.2021.

[12] For solidarity as principle see Ovádek, 2017.

[13] Alexy, (2000) p, 294.

issues of EU migration and asylum policies.[14] There are contradictions in the EU regarding the policy that the Member States must follow. While countries of Western and Northern Europe are willing to accept migrants, those from Central and Eastern Europe are trying to keep them out. Extremely interesting is the position of the Visegrád Group Countries (The Czech Republic, Poland, Hungary, and Slovakia) on migrant issues differs from that of the leading countries in the EU.[15] We also question the real solidarity between Member States in the light of the decisions for the relocation of refugees in the EU.[16]

And while the EU is struggling to respect the principle of solidarity in the inside, we question the real solidarity of the EU towards non-EU states that are the "gate-keepers" of the external borders of the EU. EU law fails to provide a definition and a clear indication of what solidarity entails, especially as for its external reach.[17]

One of the purposes of this article is to explore the circumstances in the case of the solidarity of the EU towards North Macedonia in the coping with the 'everlasting' migrant crisis. We'll try to give a short insight to the migrant crisis in North Macedonia to show the "tailor-made" solidarity of the EU towards North Macedonia.

2. Migrants at the gates - The beginning of the migrant crisis in North Macedonia

North Macedonia since the disintegration of Yugoslavia has had specific relationship with the European Union and its Member States, characterized with many difficulties throughout the European Integration process,[18] and during the years it has witness many migrations crisis on its soil. Starting from the crisis in Albania, when in 1991 the country

[14] Online document Goldner Lang, Financial Implications of the New Pact on Migration and Asylum: Will the Next MFF Cover the Costs? in EU agencies, EU funds for migration and border management, New Pact on Migration and Asylum, Solidarity available at https://eumigrationlawblog.eu/financial-implications-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum-will-the-next-mff-cover-the-costs/ last retrieved at 20.07.2021.

[15] See Ivanova, 2016.

[16] Šelo Šabic (2017), p.1-11.

[17] Moreno-Lax, 2017.

[18] After resolving the "name dispute" with Greece and the signing of the Prespa Agreement, a new challenge form another neighbor has aroused – the "language dispute" with Bulgaria. For more see Online document Folker Pabst, Locked-up in the waiting room for EU, last retrieved 25.07.2021.

received around 1,200 persons from the border regions with Albania, who sought protection and received protection by North Macedonia.[19] In a following episode, in 1992, North Macedonia offered protection to 35,000 people fleeing from the war in Bosnia and Herzegovina.[20] In aftermath of the Kosovo crisis in 1999, North Macedonia was as protagonist in the Kosovo refugee crisis, hosting around 360,000 people Kosovars on national territory.[21] Furthermore, during the internal conflict in 2001, the country produced around 90,000 internally displaced persons.

Lastly, in 2015 North Macedonia was stroke by the unprecedented influx of migrants and refugees which transited through the country in order to reach their destinations in Northern Europe.[22] The migration/refugee crisis that was happening alongside in Europe aggravated the already fragile political relations in the country and it highly affected upon the socio-economic and institutional stability of the State. Not only did North Macedonia found itself to be in the middle of the Balkan migration route, as a transit country, but at the same time it became a gate keeper of "Fortress Europe" with a clear role to defend and protect the external borders of the Union from an unwanted migrant influx.

In fact, until September 2016 more than 800,000 transited through North Macedonia (which is half of the country's population[23]). Even though their final destination was not North Macedonia, as it is acknowledged from the low number of asylum seekers or temporary protection requests in the country,[24] however the massive migration caused severe consequences upon the political, economic, institutional system of the country and also other countries from the Balkan route.[25] The short period in which the big migration wave was registered did not leave time for national authorities to prepare and respond with adequate measures to manage the influx of migrants and refugees. Actually, legal legislation

[19] See Online resource New Protests in Albania; Crisis Mounts, by David Binder, Special To the New York Times, (02/1991), Section A, Page 3, New York Times available at https://www.nytimes.com/1991/02/22/world/new-protests-in-albania-crisis-mounts.html last accessed at 10.07.2021.

[20] Koshevaliska, Nikodinovska Krstevska (2020) p.110-111.

[21] Online article Markovski, Evropksata begalska kriza — predizvik od globalni razmeri [European refugee crisis — a challenge with global proportion], available at http://respublica.edu.mk/blog/2016-02-25-10-02-17 last accessed 11.07.2021.

[22] Legis, 2015.

[23] The total population of the country according to the last census from 2001 amounts in 2.022.547 citizens (State Statistical Office 2019).

[24] Amet, 2018, p.140.

[25] Weber, 2016.

was way behind, registration of migrants was inadequate or not made at all, improper measures were taken towards migrants that contained administrative limitations which were often subject to variation and changes and sometimes accompanied by unproportioned repression.[26] North Macedonia had even made it on the headlines of world newspapers when it detained 1003 refugees and migrants at Gazi Baba Reception Center from 1 January until 15 June 2015.[27]

The legislation concerning asylum policy was amended at the very same time when the number of migrants reached its very peak, and the given solutions at that time was not the most appropriate one but bearing in mind that the government should had come to a solution faster than ever, it solved the problem temporary by introducing the 72 hours rule to transit throughout the territory of North Macedonia.[28]

North Macedonia has steadily strengthened its asylum system over the years. The legislative framework has been improvement and is today largely in line with international standards. But significant weaknesses persist in the asylum system in practice. The country has not been able to ensure that asylum-seekers have access to a fair and efficient asylum procedure, and this is reflected, amongst other, by the fact that North Macedonia has not yet put in place protection sensitive screening mechanisms at the border to identify those who may be in need of protection and to refer the individuals concerned to appropriate procedures.

3. Modus operandi – how is North Macedonia managing the influx of migrants

Even though North Macedonia is not a frontline country to the Schengen zone, still its geographical position being on the crossroad on the Balkan, puts it in a very controversial situation in the migration crisis context. To cope with the overwhelming number of illegal migrant's form 2015, the country declared the state of emergency on both the south and north border, which is still in force. The state of emergency triggered

[26] Koshevaliska, Nikodinovska Krstevska, 2020, p.113.

[27] See Veigel, et all. (2016) p. 103-119.

[28] See Amendments to the Law on Asylum and Temporary Protection, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 49/2003, 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015, 152/2015, 55/2016 and 71/2016. After these changes in the legislation, it was more than obvious that a new Law for asylum and for foreigners should see the daylight. In the first quarter of 2018 the new Law for international and temporary protections came into force (Law for international and temporary protection, Official Gazette No.64 from 11.04.2018), replacing the law for asylum, and in June a new Law for foreigners replaced the old one.

several consequences: firstly, the Crisis Management Center was activated and was given the coordinative role in the refugee crisis, i.e., it participated in the formation and completely took over the coordination procedure of the transit camps. Secondly, the Army of North Macedonia was engaged along the borders as necessary for the management of the illegal migration and the other safety risks arising from the process. And lastly foreign police forces from several EU Member States (mostly Visegrád countries) were deployed on the Macedonian-Greek border and still are patrolling alongside the border in mixed teams with the Macedonian police.[29]

The posting of border officers from Czech Republic, Poland, Slovakia, Slovenia, Austria, Hungary, and Croatia, together with Serbia as a non-EU country in 2016, later greatly contributed to the halt in migratory flow through the Western Balkan corridor.[30] Currently, based on this modus operandi, there is still a contingent deployed on the Greek-Macedonian and two contingents at the Serbian-Bulgarian border and Serbian-Macedonian border. Since then, the barriers and additional security measures and procedures have not, however, managed to prevent the irregular flows from reoccurring.

Enhanced cooperation with the Western Balkan partners led to a decrease in the migratory flows by late 2016, but further work is needed today, as we are witnessing an increase in the migratory flows from 2019 until now.[31]

4. How does solidarity really look like?

The state of emergency triggered several consequences that put a heavy financial burden on the already empty state budget. The human and financial resources that the country allocates for border management are significant and having in mind that irregular migration continues to flow, it is assumed that the financial burden imposed upon the

[29] See Nikodinovska Krstevska, Kosevaliska, (2021).

[30] The cooperation furthermore includes mutual training, exchange of information and coordination. At the beginning of this cooperation a total of 166 foreign police and in 2019 this number was 1550. Data from free access to public information No. 16.12-386/1 from 11.03.2020 – Sector for Public relations of the Ministry for internal affairs.

[31] See Online document Publication: State of art of the asylum in North Macedonia in 2018-2019 available at https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/11/Sostojba-so-azil-RSM-20-18-2019.pdf also see field reports of the Macedonian Young Lawyer Association, available at https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2021/01/Q4-Field-Report-October-November-December-2020.pdf last accessed on 28.07.2021.

country exceeds its capacities. Acting as a so called 'gate keeper to the Fortress Europe' North Macedonia alarmed the EU and still makes efforts to raise the awareness regarding its capability-expectations gap, outlining that the crisis is exceeding its national capacities – in financial and human resources, and that it urgently needs material and logistical support to effectively deal with irregular migration as well as humanitarian assistance to refugees and migrants. Therefore, it is necessary to reflect upon EU's effective solidarity towards the country in the migration context, starting from financial help, technical and logistic assistance, and of course well-organized and efficient police cooperation as well as access to relevant data basis, which are deemed crucial towards coping with challenges that arise from illegal migration and consequences upon human rights issues.

In terms of financial help, the Minister of internal affairs, Mr. Spasovski stated on more occasions[32] that the legal amendments and changes in the relevant laws in asylum policy led to additional engagement of human resources of employees form the Ministry of internal affairs, the Ministry of labor and social policy, Ministry of health, the Army, and other relevant institutions. These additional human and material-technical resources of all competent institutions are additional burden to the budget and North Macedonia is not capable to bear this financial burden. Financial help was given on several occasions' trough the Instrument of Pre-Accession, I, II and now III,[33] also from IOM,[34] UNHCR and donations from several Member States.[35] In addition, there were several generous donations from the Check Republic, Germany, and EC in equip-

[32] See Online Statement of Mr. Olvier Spasovski Minister of internal affairs available at https://mvr.gov.mk/vest/1109 , last accessed on 30.07.2021. Ministry of the Interior, Minister Spasovski at the Conference "Irregular Migration as One of the Challenges of Macedonia Today"' (21 September 2016) https://mvr.gov.mk/vest/2607 accessed 30.07.2021. Also see the statement of the Chief of the Bureau for Public Security, Mr. Saso Tasevski who stated that financial help and international cooperation are more than necessary for coping with the migrant crisis, available at https://nkeu.mk/2019/12/21/second-cycle-first-session-of-working-group-4-chapter-24-waiting-on-frontex-the-border-security-through-the-prism-of-the-mixed-migration-flows/ last retrieved on 25.07.2021.

[33] For the Instruments of Pre-Accession (IPA I and II) visit the relevant links on https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/north-macedonia_en and also European Commission: Cross Border Cooperation, Program 2021-2027, Republic of North Macedonia and Albania, available at https://ipacbc-mk-al.eu/assets/files/IPA%20III%20-CBC%20MK-AL%20First%20draft%20final_07.12.2020.pdf last accessed on 25.07.2021.

[34] Online document: Assistance to North Macedonia in addressing the 2015 - 2019 refugee crisis, available at https://coebank.org/en/donors-and-trust-funds/beneficiaries-donor-funds/-migrants-and-refugees-north-macedonia/ last retrieved on 25.07.2021.

[35] For more see Kamberi (2020).

ment basically vehicles, offroad vehicles, thermal cameras and other equipment that helped the Macedonian police to patrol the southern border with Greece. However, this equipment is still not sufficient, as the country still copes with a high number of illegal migrants trying to enter its borders with Greece and Serbia.

Strong police cooperation between certain EU Member countries in particular the Visegrad countries (Poland, Czech Republic, Slovakia and Hungary) with North Macedonia and other transit countries has been found essential for preventing and ending migrant smuggling as well as other interlinked types of crime, which exploit migratory flows. Therefore, on these grounds the country had established strong and fruitful cooperation with the other countries and with FRONTEX, whereby it has deployed 'guest police officers' on the southern border with Greece, who execute mixed patrols with the Macedonian police preforming duties for prevention of illegal migration and fight against smuggling of migrants. Other that that the country has established cooperation with FRONTEX, IOM and UNCHR.

The level of regional cooperation and progress achieved so far in dealing with migratory flows and organized crime are in no way to be underestimated, but still when looking at the statistics – it comes out that this is not enough. From interviews, reports, and relevant research,[36] border police officers estimate that their capacities to deal with irregular migrations on the borders, without the assistance of foreign police officers, would be reduced 5 times lower than if they collaborated with the foreign border police officers. As a matter of fact, this type of cooperation proved to have solid results, despite the fact that the Macedonian segment of the Balkan route is the most expensive ones. Namely, the cost for smuggling from Turkey to Germany is around 5000 euros/per person. The part cut off for smuggling throughout the territory of North Macedonia is between 1200-1500 euros (almost 30% of the total sum).[37] Hence, the cooperation has been performed based on the already existing know-how and the available regional legal bases but needs further development.

In July 2018, European Commissioner Dimitris Avramopoulos and Macedonian Interior Minister Oliver Spasovski agreed on a status agreement that enables teams from the European Border and Coast Guard Agency to be deployed in North Macedonia. The Agreement allows the Agency to conduct joint operations in the country in case of urgent or sudden migratory challenges. The draft version of the Agreement

[36] Nikodinovska Krstevska, Kosevaliska, (2021).

[37] See Nikodinovska Krstevska, Kosevaliska, (2021).

foresees that a Member State team from the Agency would perform tasks and execute the Agency mandate on the territory of North Macedonia under instructions from and in the presence of national border guards or other relevant staff.[38] There are new trends, new routes, new modus operandi and in this manner, this seeks for new ways to answer.

5. Conclusion

During these past years since migration become an issue in EU asylum and migrations policy, North Macedonia has witness in its asylum and migration policy, the intersection of two different policy approaches. One – that of the EU through the external solidaristic approach, and the other one from the EU member states, exemplifying in a pure security approach to migration and asylum. Concerning the first, North Macedonia has been engaged in the process of EU integration, and within it, the country has made serious efforts to harmonize its legal system with the EU *acquis* in asylum and migration. The whole process in terms of legislative changes and amendments, strengthening capacities in border management, trainings, etc. was and still is generally put through with the financial help of the European Union, meaning the EU IPA fund.

[38] The new agreements will allow Frontex and EU border officials to carry out all executive powers necessary for border control in a third country. This will no longer be a competence reserved for border authorities of the host third country. These agreements are part of EU's contingency plan to avoid a duplication of the events of late 2015 and early 2016. It will provide Frontex border guards with executive powers to conduct different types of operations in this south-eastern European region. In essence, status agreements will allow Frontex to duplicate what it is doing inside the EU also in the Western Balkan region. A status agreement defines the procedures, scope, civil and criminal liability, tasks, and powers of the actions to be taken, which can be a joint operation, a rapid border intervention or a return operation. The Commission developed a model status agreement in November 2016. With the adoption of the Decision on 8 March 2017 to agree on status agreements, the Council smooth the way for the Commission to open negotiations with Serbia and North Macedonia. It is not a coincidence that these are the two countries with which an agreement like this was aimed to be signed first. Belgrade and Skopje cooperated closely with member states when the latter embarked on the objective of reducing the number of migrants on the so-called 'Balkan route'. These countries already have a working arrangement with the Agency. In October of the same year, the Commission also launched talks with Albania, Bosnia and Herzegovina and Montenegro. However, on 1 May 2019, Albania became the first country from the region with a fully operational status agreement. 20 days later, the Agency launched its first fully fledged joint operation outside the EU to support Albania in controlling its external borders and fighting cross-border crime. Three Status agreements have already been initialized with North Macedonia (July IDSCS Policy Brief No.6/2019 - July 2019), Serbia (September 2018), Bosnia and Herzegovina (January 2019) and Montenegro (February 2019). They are currently pending finalization. The status agreement with North Macedonia is postponed until resolving the language dispute with Bulgaria.

Until now these approaches have been characterized as humanitarian approaches to migration and asylum, since they were addressed to solving the pressure of the migrant influx in North Macedonia, not only towards the country but above all towards migrants and refugees. On the other hand, the bilateral police cooperation between EU member states and North has strengthened the security dimension of asylum and migration, focusing on prevention of illegal migration and fight against smuggling of migrants, and proved to be a very successful policy tool, giving visible results concerning prevention of irregular migration, but at the same time raising concerns about the humanitarian dimension of these practices. These two approaches have put North Macedonia in the middle, being not only on the crossroads on the Balkan route but also on the crossroad of the different policy approaches to solidarity that depict a quite conflicting image of the European Union. Therefore, the tailor-made solidarity approach to migration and asylum depends on who is the main actor in EU migration and asylum policy, how does migration influx impact upon EU Member states and on the coherency of internal solidarity within the EU. To conclude, North Macedonia is not in condition to create its own policy regarding asylum and migration, having in mind that the country is in the process of European Integration, so it is dependent upon EU's legislative rules and of course EU's economic benefits using the carrot and sticks instrument to enlargement policy. While, on the other hand the country has established solid border police cooperation with EU Member states that give the country a crucial role in the border management of the external borders of the Union. So basically, these two different approaches collide into a tailor – made approach to solidarity in North Macedonia in the field of asylum and migration while looking at the challenges of illegal migration. Therefore, it is still yet to see which of these approaches will prevail in the future.

References

Alexy, R. (2000) 'On the Structure of Legal Principles' (2000) 13(3) Ratio Juris, 294.

Amendments to the Law on Asylum and Temporary Protection, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia No. 49/2003, 66/2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015, 152/2015, 55/2016 и 71/2016.

Biondi A., Dagilytė, E., Küçük, E. (Eds) (2018), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, London: Edward Elgar.

Gray, H. (2013) 'Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System' 34 *Liverpool Law Review* 175, 177, 182.

Ivanova, D. (2016) Migrant crisis and the Visegrád group`s policy, International Conference knowledge-based organization Vol. XXII No 1.

Kamberi I. (2020) Tackling the Migrant Crisis in the Republic of North Macedonia, in Overview of the country's efforts and of the cooperation with Frontex and EU Member States in countering illegal migration, Kacarska S. (Eds.) European Policy Institute – Skopje.

Karageorgiou, E. (2016) The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value, Swedish Institute for European Policy Studie, European policy analysis 2016:14. pp.2.

Kosevaliska, O. and Nikodinovska Krstevska, A. (2020) *Migration and Asylum Policy System: the case of Republic of Macedonia*. In: Migration and asylum policies systems. Challanges and perspectives. Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 109-129.

Law for international and temporary protection, Official Gazette No.64 from 11.04.2018

Marin, Penasa, and Romeo, (2020) Migration Crises and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Polity, European Journal of Migration and Law, Brill, 22 (2020) 1–10, p.2.

Miglio, A. (2018). Solidarity in EU Asylum and Migration Law: A Crisis Management Tool or a Structural Principle? In Kuzelewska, E. Weatherburn, A. & Kloza D. (Eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy* (pp. 23-50). Intersentia. doi:10.1017-/9781780687025.004

Moreno Lax, V. (2017) Solidarity's Reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, pp. 744

Nikodinovska Krstevska, A. and Kosevaliska, O. (2021) *Superposition of legal regimes in border control and smuggling of migrants - the case of Republic of North Macedonia.* In: The superposition of legal regimes at sea: theoretical and practical challenges, 24-25 June 2021, University Jean Moulin Lyon 3, France.

Noll, G. (2000) *Negotiating Asylum, The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection,* The Hague, Kluwer Law International.

Noll, G. and Vested-Hansen, J. (2001) 'Temporary Protection and Burden Sharing: Conditionalizing Access Suspending Refugee Rights? in E. Guild, and C. Harlow (eds), *Implementing Amsterdam. Immigration and Asylum Rights in EC Law,* Oxford: Hart Publishing 195–224.

Opinion of Advocate General Bot, 26 July 2017, Cases C-643/15 and C-647/15, Slovak Republic, Hungary v. Council of the European Union, ECLI:EU:C:2017:618, Slovak Republic and Hungary v. Council of the European Union, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 September 2017, EU:C:2017:631 see https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091en.pdf last retrieved 30.07.2021.

Ovádek, M. (2017) Legal basis and solidarity of provisional measures in Slovakia and Hungary v Council, European Database of Asylum Law.

Parlamentaren Institut, Sobranie na Republika Makedonija, Efektite od Migrantskata kriza vo zemjite od Jugoistocna Evropa — Studija [The effects of the Migrant crisis in the countries of Southeast Europe — A Study], Skopje, July 2016, p. 24.

Radjenovic, (2020), Solidarity in EU asylum policy, EPRS | European Parliamentary Research Service, p.3.

Thielemann, E. (2003) 'Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union' 16 (3) International Journal of Refugee Law, 253.

Vanheule, D., van Selm, J., Boswell, C. & Ardittis, S. (2011). The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States in the field of border checks, asylum and immigration. 122.

Veigel, C. and Koshevaliska, O. and Tushevska, B. and Nikodinovska Krstevska, A. (2016) "The 'Gazi Baba' Reception Center for Foreigners in Macedonia: migrants caught at the crossroad between hypocrisy and complying with the rule of law". The International Journal of Human Rights, Volume 21, Issue 2. December 21, 2016, p. 103-119.

Weber, B (2016) Time for a Plan B: The European Refugee Crisis, the Balkan Route and the EU — Turkey Deal, A DPC Policy Paper, Berlin: Democratization Policy Council.

Šelo Šabić, S. (2017) "The Relocation of Refugees in the European Union – Implementation of Solidarity and Fear" Friedrich-Ebert-Stiftung, Zagreb.

Online article: Markovski, Evropksata begalska kriza — predizvik od globalni razmeri [European refugee crisis — a challenge with global proportion], available at http://respublica.edu.mk/blog/2016-02-25-10-02-17 last accessed 11.07.2021.

Online document: Annual AIDA Report 2014/2015: Common asylum system at a turning point: Refugees caught in Europe's solidarity crisis. The report covers research for 18 countries: Austria, Belgium, Bulgaria, Cyprus, Germany, France, Greece, Croatia, Hungary, Ireland, Italy, Malta, the Netherlands, Poland, Sweden, the United Kingdom, Switzerland and Turkey - See more at: http://www.asylumineurope.org/annual-report20142015#sth-ash.ejTDhelJ.dpuf last access 11.09.2015;

Online document: Explainer roots of the migrant crisis in Macedonia https://www.rferl.org/a/explainer-crisis-in-macedonia-leads-to-violent-protests/27675969.html [last accessed on 20/08/-2019]

Online document: Folker Pabst, Locked-up in the waiting room for EU,

Online document: For the Instruments of Pre-Accession (IPA I and II) visit the relevant links on https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/north-macedonia_en and also European Commission: Cross Border Cooperation, Program 2021-2027, Republic of North Macedonia and Albania, available at https://ipacbc-mk-al.eu/assets/files/IPA-%20III%20CBC%20MK-AL%20First%20draft%20final_07.12.-2020.pdf last retrieved on 25.07.2021.

Online document: Goldner Lang, I. Financial Implications of the New Pact on Migration and Asylum: Will the Next MFF Cover the Costs? in EU agencies, EU funds for migration and border management, New Pact on Migration and Asylum, Solidarity available at https://eumigrationlawblog.eu/financial-implications-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum-will-the-next-mff-cover-the-costs/ last retrieved at 20.07.2021.

Online document: Working Document on Article 80 TFEU – Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration) available at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-564907_EN.pdf last accessed 10.07.2021.

Online Publication: State of art of the asylum in North Macedonia in 2018-2019 available at https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2020/11/Sostojba-so-azil-RSM-2018-2019.pdf also see field reports of the Macedonian Young Lawyer Association, available at https://myla.org.mk/wp-content/uploads/2021/-

01/Q4-Field-Report-October-November-December-2020.pdf
last accessed on 28.07.2021.

Online resource: New Protests in Albania; Crisis Mounts, by David Binder, Special To the New York Times, (02/1991), Section A, Page 3, New York Times available at https://www.nytimes.com-/1991/02/22/world/new-protests-in-albania-crisis-mounts.html last accessed at 10.07.2021.

КОШЕВАЛИСКА ОЛГА
МАКСИМОВА ЕЛЕНА
НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА АНА

ВИКТИМИЗАЦИЈА НА МИГРАНТИТЕ И БЕГАЛЦИТЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО КРИВИЧНИ ДЕЛА, СО ПОСЕБЕН АКЦЕНТ НА ТРГОВИЈАТА СО ЛУЃЕ И КРИУМЧАРЕЊЕТО МИГРАНТИ

Апстракт: Мешаните миграциски текови секогаш носат со себе сериозни ризици од виктимизација на одредена целна група која се обидува да стигне до одредена земја. Патот што го следат мигрантите можеби е ист, но самите предиспозиции и причини за мигрирање ги прават одредени мигранти особено поранливи од другите. Во ситуации на мешани миграциски текови, често се доведени во ситуација да бидат виктимизирани, пред се поради фактот што или не се „добредојдени" од локалното население или пак и локалното население и транснационалните криминолгени структури, сакаат да профитираат од нивната положба. Самите мигранти често посегнуваат по посредници кои би можеле да им помогнат да се преселат во посакуваната земја. Ова ги прави лесно достапни за ваквите структури, кои ако во „нормални" услови сами трагаат по нивните жртви, овде не ретко истите ги бараат нив. Така, мигрантите во транзит се особено ранливи на криумчарење поради нивната желба да го извршат ова кривично дело и нивната готовност да премолчат се само да стигнат до посакуваната дестинација. Меѓутоа, многу често оваа волја и согласност се губи на патот, бидејќи шверцот прераснува во трговија со луѓе, а мигрантите често се експлоатираат. Миграцискатa и бегалската криза што се случува долж Европа, и оние што се случуваат во моментот, поради состојбите во Авганистан и Украина, создава совршен пазар за експлоатација на мигрантите во земјите на транзит и дестинација од бескрупулозните криминални структури но и од изолирани сторители. Границата помеѓу шверцот и трговијата со мигранти често станува нејасна. Принудени на движење, луѓето се изложени на откуп, киднапирање, сексуална експлоатација или се тргувани за принудна работа за време на нивните патувања опасни по живот. Ваквата ранливост може и да не биде соодветно препознаена од првите надлежни лица во земјата, бидејќи, од една страна, времето не го дозволува тоа, или, од друга страна, затоа што соодветните алатки за навремена детекција не се развиени, не се широко усогласени или, во некои случаи, едноставно не се применуваат.

Република Северна Македонија е транзитна зона и за миграција и за транснационален организиран криминал. Со текот на годините, направени се голем број пропусти во однос на соодветното препознавање на потенцијалните жртви на кривични дела меѓу мигрантите како и жртви на трговија со луѓе. Земјата разви некои стандарди и насоки за мерките против трговија со луѓе во хуманитарни кризи и направи некои обуки за одговорните лица на првата линија и хуманитарните чинители. Сепак, практиката не ни покажува резултати на адекватно и навремено откривање. Соодветното време и алатки се од витално значење за да се идентификува ранливоста и посебните потреби, вклучително и во однос на оние кои сакаат да останат невидливи или непријавени.

Затоа, во трудот ќе дадеме осврт на виктимизацијата на мигрантите и бегалците како дел од мешаните миграциски текови, на територијата на нашата држава, како и ќе ја нагласиме опасноста за нивно регрутирање во трговија со луѓе и криумчарење мигранти.

Особено ќе ги нагласиме сличностите меѓу овие две кривични дела кои го отежнуваат правилното препознавање и идентификација на можните жртви на трговија со луѓе на територијата на Република Северна Македонија и ќе ги разгледаме позитивните правила и прописи, како и практичните напори со доза критицизам за подобри идни резултати.

Клучни зборови: *жртви, кривични дела, трговија со луѓе, криумчарење мигранти, Балканска рута*

KOSHEVALISKA OLGA
MAKSIMOVA ELENA
NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA

VICTIMIZATION OF MIGRANTS AND REFUGEES IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA IN CRIMINAL OFFENSES, WITH A SPECIAL EMPHASIS ON HUMAN TRAFFICKING AND SMUGGLING MIGRANTS

Abstract: Mixed migration flows always carry with them serious risks of victimization of a specific target group that is trying to reach a specific country. The path followed by migrants and refugees may be the same, but the very predispositions and reasons for migrating make certain migrants particularly more vulnerable than others. In situations of mixed migration flows, they are often put in a situation of being victimized, primarily due to the fact that either they are not "welcomed" by the local population or because both the local population and transnational criminal structures want to profit from their position. Migrants themselves often turn to intermediaries who could help them move faster to the desired country. This makes them easily accessible to such structures, which, if in "normal" conditions they search for their victims by themselves, here the situation is vice versa. Thus, migrants in transit are particularly vulnerable to smuggling because of their will to engage in this particular crime and their willingness to keep quiet for any possible further exploitation, just to reach their desired destination. However, very often this will and consent is lost along the way, as smuggling turns into human trafficking, and migrants are often exploited. The migration and refugee crisis that is happening along Europe, and those that are happening at the moment, due to the situation in Afghanistan and Ukraine, creates a perfect market for the exploitation of migrants in the countries of transit and destination by unscrupulous criminal structures as well as by solo perpetrators. The line between smuggling and migrant trafficking often becomes blurred. Forced to move, people are exposed to ransom, kidnapping, sexual exploitation or trafficked for forced labor during their life-threatening journeys. Such a vulnerability may not be properly recognized by the first competent persons in the country they enter, because, on the one hand, time does not allow it, or, on the other hand, because the appropriate tools for early detection have not been developed, are not widely harmonized or, in some cases, simply do not apply.

The Republic of North Macedonia is a transit zone for both migration and transnational organized crime. Over the years, a number of omissions have been made regarding the proper recognition of potential victims of crimes among migrants as well as victims of human trafficking. The country has developed some standards and guidelines for anti-trafficking measures in humanitarian crises and has done some training for frontline responders and humanitarian actors. However, practice does not show us the results of adequate and timely detection. Adequate time and tools are vital to identify vulnerability and special needs, including for those who wish to remain invisible or unreported.

Therefore, in the paper we will review the victimization of migrants and refugees as part

of mixed migration flows, in the territory of our country, as well as emphasize the danger of their recruitment in human trafficking and migrant smuggling. We will especially emphasize the similarities between these two crimes that make it difficult to correctly recognize and identify possible victims of human trafficking in the territory of the Republic of North Macedonia and we will review the positive rules and regulations as well as practical efforts with a dose of criticism for better future results .

Keywords*: victims, crimes, human trafficking, migrant smuggling, Balkan route*

Вовед

Досегашната светска пракса покажала дека мешовитите миграциски текови во себе содржат доза на сериозен ризик од административни пропусти при прием и третман на мигрантите при транзитирање низ државите долж мигрантските рути, носење на унифицирани одлуки поврзани со миграциските политики и сл. Неодамнешната мигрантската и бегалската криза се покажа како повеќеслоен проблем кој изискуваше повеќеслојни активности ориентирани не само кон барателите на азил и бегалците, туку и кон економските нерегуларни мигранти.

Како што потврди и УНХЦР, во Европа во 2015 година (до денес) имаше мешани миграциски текови, од бегалци и економски мигранти кои ги користат истите рути и, за жал, се потпираат на истите шверцери[1]. Меѓутоа, идентификувањето колку точно лица се бегалци, а колку се економски мигранти кои бараат подобар живот во Европа, бара информации за причината за миграцијата, што најчесто недостасува. Затоа и третманот кој го добиваат најчесто е ист.

Групите на бегалци и мигранти сами по себе се ранливи и лесно подложни на разни виктимизации. Несоодветниот третман од претпоставените, како и мноштвото процедурални препреки кои се создадоа низ годините, како од земјите на ЕУ така и од транзитните, Балкански држави, го разгореа јавниот дискурс со говорот на омраза, се вршеа кривичните дела од одмраза врз нив, разбојништвата, насилства итн., што допринесе кон нивно свесно инволвирање во нелегални дејности со цел побрзо транзитирање. Правата на мигрантите и бегалците се кршат и се кршеа на дневна база, затворањето на границите и селективните политики на државите не

[1] Berry, M., Garcia-Blanco, I., Moore K., Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries Report prepared for the United Nations High Commission for Refugees, UNHCR, December 2015, available at https://www.unhcr.-org/56bb369c9.pdf

помогна во решавање на ваквата проблематика, па придонесе до значително зголемување на бројот на кривични дела сторени кон нив, и од нив, а не изостана и нивно инволвирање во криумчарење на мигранти и неретко трговија со луѓе. Ранливоста на мигрантите во текот на нивното патување е евидентна не само на патиштата или на граничните премини. Развојот на настаните, Ковид пандемијата, затворањето на граничните премини, придонесоа да опасноста за нив да се префрли и во онлајн светот. Интернетот како најлесно орудие за добивање и пренесување на информации неминовно е користено и од мигрантите и бегалците. Социјалните медиуми, мобилните апликации, онлајн мапите, СМС пораките, веб-страниците за преведување, онлајн трансфери на пари, станиците за полнење на мобилни телефони и бесплатно WiFi создадоа нова инфраструктура за движење еднакво критична како патиштата или железниците[2]. Кај мигрантите и бегалците во транзит се отвориј серија опасноси и онлајн ранливост како: напади со малициозен софтвер, фишинг, откуп, кражби на идентитет, спам, ксенофобија, говор на омраза и злосторства од омраза, незаконска употреба на лични податоци и сл.

Корпусот на кривични дела и неправилности кои ги има во третманот над лица кои, најчесто и немаат друа опција освен да мигрираат, мора да бидат откриени и адекватно третирани со цел нивно неповторување во иднина. Човечките животи се неприкосновени, основните човекови права не смеат да се занемаруваат и да се применуваат селективно. Мигрантските кризи и мигрантските бранови се составен дел од модерното живеење. Кризите (освен економските, воените, политичките и сл.) наметнуваат посебни правила кои најчесто се решаваат во „од“, за што е и потребна перманентна анализа на пропустите и нерегулаторностите во справувањето со секоја претходна. Она на кое ќе ставиме акцент во овој труд се кривично правните аспекти на кризата која претходеше на европското тло, виктимизацијата на мигрантите и бегалците на тлото на нашата држава, задржувајќи го фокусот на криумчарењето мигранти и трговијата луѓе, поради сериозноста на овој криминалитет, неговиот трансационалниот карактер и сериозното прекршување на основните човекови права, а пред се, несоодветното процесуирање и воопшто недетектирањето на истите од страна на овластените лица. Целта која ја имаме пред нас при пренесувањето

[2] Ferris-Dobles,M., Van De Wiele, C., Garcia M., & O’Connell C., The Hidden Blueprint: A Dissection of the Technological Footprint on Living Systems, The 21st Annual Conference of the Association of Internet Researchers Virtual Event / 27-31 October 2020, pg. 3.

на резултатите од вакви кривично правни и криминолошки анализи е подигање на свест со цел да се превенира повторување на истата или слична пракса при идните мешовити миграциски текови.

1. Виктимизација на мигранти и бегалци во криумчарење мигранти и трговија со луѓе

Сериозноста на проблематиката добива на тежина при сериозно прекршување на основните човекови права преку виктимизација на мигрантите и бегалците со сериозни, животозагрижувачки, кривични дела. Затоа и акцентот на целиот труд ќе биде ставен над криумчарењето мигранти и трговијата со луѓе – две кривични дела чија граница во пракса е доста нејасна, па ги прави тешко дистинктивни. Збор два во оваа насока се неопходни со цел поставување на соодветни параметри за објаснување на процесот на виктимизација и третманот од државите на можните жртви и жртвите на овие кривични дела.

Имено, адекватната идентификација на жртви на трговија со луѓе меѓу мигрантите и бегалците е неопходна за соодветно активирање на релевантната помош и механизми за заштита. Сè позаматените граници[3] меѓу двете кривични дела често имаат неотповикливи последици за иднината на мигрантите. Истите, или слични етиолошки предиспозиции за појава, нивната транснационалност и организираност од страна на сторителите, ги прават во пракса особено блиски и сродни, што повеќе и нивното прикривање и несоработување со органите на прогон од самите жртви. Според меѓународната правна рамка, како и повеќето национални закони, криумчарењето на мигранти, дури и кога се подложени на суров, деградирачки третман и злоупотреба, не се сметаат за жртви на криминал или жртви чии човекови права биле прекршени. Тие немаат право на поддршка и помош, користење правни лекови за претрпената штета или заштита од евентуална дополнителна штета. Што повеќе, мигрантите самите се казнуваат за кршење на режимите за миграција. Додека пак, наспроти тоа, оние кои се идентификувани како жртви на трговија со луѓе имаат право на сеопфатна помош и заштита, вклучително и имунитет од гонење за

[3] За ова види повеќе кај: Максимова, Е., Кошевалиска, О., Нанев, Л., Криминолошка опсервација на последиците од Европската мигрантска криза, Зборник на трудови, седма меѓународна научна конференција „Општествени промени во глобалниот свет“ Правен факултет, 2020 година.

какви било кривични дела или административни прекршоци што можеби се сторени од нив за време на тргувањето[4]. Тоа значи дека надлежните органи доминантно се фокусираат на откривање на криумчарење мигранти, па стотици новопристигнати лица кои биле во ситуација на трговија со луѓе, или кои продолжуваат да бидат изложени на ризик од експлоатација, остануваат неидентификувани и, според тоа, незаштитени.[5] За наши цели, на кривичното дело криумчарење луѓе и кривичното дело трговија со луѓе треба да се пристапи како кон два концентрични кругови, со испреплетени модалитети и начин на работа, бидејќи станува сè поочигледно дека миграциските и бегалските кризи создаваат совршен пазар за трговија со луѓе, како на мигрантите кои се во транзит така и на оние кои ја достигнале посакуваната дестинација. Како што ќе забележиме подолу, Македонија имаше потешкотии при разликување на овие два криминалитета, кое се одрази на недетектирање на трговијата со луѓе воопшто меѓу илегалните транзити и шверц.

Токму поради можноста иницијалната виктимизација или ризикот од неа да се создаде на неколку подрачја, важно е да се потенцира кое е местото каде опасноста може да се создаде, со цел разбирање и превенирање од доведување на мигрантите и бегалците во ваква положба:

1. Во земјата на потекло,
2. Во земјата на транзит (за време на патувањето) како и
3. Во крајната дестинација (најчесто ЕУ држава).

Според UNODC[6] некои од основните причини за трговијата со луѓе, уште во земјата на потекло,се сиромаштијата и недостатокот

[4] Со измените на Кривичниот законик, од 1 јануари 2019 година, беше предвидена изречно начело за неказнување на жртвите на кривичното дело Трговија со луѓе, и кривичното дело Трговија со деца и кај нас. Суштината на ова начело е дека тоа опфаќа неказнување, негонење и непритворање на жртвите. Ова начело треба да овозможи поефикасна идентификација, помош и поддршка на жртвите, кои во голем број на случаи, со оглед на состојбата во која се наоѓаат, се принудувани од страна на трговците на вршење казниви дела. Примената на начелото на неказнивост ќе ги охрабри жртвите да соработуваат со органите на прогон во откривањето и казнувањето на сторителите. Повеќе види во: Лажетиќ, Г., Здравкова, И., Правата на жртвите на трговија со луѓе во судските постапки, Спречување и борба против трговија со луѓе во Северна Македонија хоризонтален инструмент за западен Балкан и Турција, втора фаза, 2020, стр.40

[5] From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows A Focus on First Identification and Reception Facilities for Refugees and Migrants in the OSCE Region, 2017 pg. 16, available at: https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/367061.pdf

[6] UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime.

на легални начини за миграција. Во оваа фаза, мигрантите се ранливи на ветувањата на трговците со луѓе/криумчарите кои им нудат работа или безбедност во странство, како и на експлоатација за време на самиот процес на нерегуларна миграција. Онаму каде што околностите доведуваат до раселување на луѓето и ги принудуваат на нерегуларна миграција, отстранувајќи ги од заштитата на нивните семејства, заедницата или владата придонесува кон нивната виктимизација на трговците со луѓе. Вооруженият конфликт, прогонот и природните катастрофи може да ја зголемат инциденцата на трговија со луѓе.[7] Сепак причините за миграција и подложување на ризик за можна виктимизација не се само во земјите на потекло. Привлечноста на можностите, немилосрдната побарувачка за евтини стоки и услуги и очекувањата за сигурен приход ги доведуваат луѓето во потенцијално опасни ситуации каде што се изложени на ризик да бидат експлоатирани.[8] Така, со впуштање во мигрирање при транзитот, ризикот од врбување и можна експлоатација постои во сите земји низ кои мигрантите поминуваат. Доколку веќе се инволвирани во ваква мрежа во земјата на потекло, овие земји се можност за реализација на експлоатацијата. Доколку сè уште не се и патувањето го започнале сами, во толпа и сл.во секоја земја на поминување каде наидуваат на политички или физички препреки се јавува можноста за посегање по илегален транзит кој неминовно значи поврзување со шверцери. Така, земјите на транзит освен во улога на земји на експлоатација, можат да бидат и земји на воспоставување на иницијален контакт на мигрантите/бегалците со шверцери на мигранти и потенцијални трговци со луѓе. И, нормално, крајната дестинација може да постане земја каде лицето кое било шверцувано биде експолатирано при чекање на соодветна документација.

Бидејќи е очигледно дека опасноста е сеприсутна за време на целото патување, се отвора прашањето под кои се сценарија може мигрантите/ бегалците да станат жртви на трговија со луѓе?

Ваквите сценарија може да варираат. Криумчарените мигранти можеби не мора да ја прекинат врската со нивните шверцери откако ќе стигнат до дестинацијата, бидејќи тие можеби веќе имаат натрупано долг кон нив. Последователно се бара овој долг да се врати. Доколку не се стори тоа, мигрантот, или почесто, членовите

[7] Root causes, Module 7: Prevention of Trafficking in Persons, United Nations Office on Drugs and Crime, March 2019, available at https://www.unodc.org/e4j/zh/tip-and-som/module-7/key-issues/root- causes.html

[8] An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME Vienna, New York, 2008.

на неговото семејство дома, се изложуваат на одмазда или закана од истата. Експлоатацијата што потекнува од договорен долг може да се случи пред пристигнувањето на мигрантите во Европа, на пример за време на нивниот престој во Египет или Либија, и често во форма на домашна службеност каде што жртвите, претежно жените, исто така може да бидат сексуално злоупотребени. Со оглед на тоа што се наоѓаат во тешка состојба и имаат итна потреба да обезбедат за своите семејства или да ги поштедат од можноста за штета, мигрантите почнуваат да работат во на градилишта или било каде под опасни услови пред предоцна да сфатат дека се заробени. Во такви околности, насилството и злоупотребата неизбежно се случуваат.

Конечно, шверцерите и трговците со луѓе може да ги користат ранливостите на мигрантите за да ги користат како регрутери, посредници и во други контексти и криминалитети.[9] Релативно новиот контекст на „мешани миграциски текови" кој го опишува движењето на луѓе со различен статус и мотиви, користејќи исти миграциски капацитети, патувањето по истите рути и соочување со различни исходи во рамките на европскиот имиграциски систем, претставува предизвик за некогашната јасна правна дистинкција меѓу двете предметни кривични дела шверц и трговија со луѓе. Иако многу мигранти се изложени на трговија со луѓе откако ќе бидат прошверцувани преку граница, честопати шверцерите ја преземаат улогата на трговци со тоа што ги претвораат во сексуални робинки или ги продаваат на принудна работа. Дури и кога го платиле своето патување, мигрантите сè уште можат да останат во долгови и затоа се многу ранливи на експлоатација. Сумирано, експлоатацијата и превртната точка на преминување на шверцот во случај на тргување со лица може да настане пред и по поминувањето на границата на земјата на дестинација, а најчесто долгот е тригерот. Сепак причините и последиците се разнолики, а проблематиката е присутна. Иако миграциската криза која ја зафати Европа е начелно завршена, војната во Украина и претходните немири во Авганистан укажаа на нови можности од виктимизација.[10]

[9] From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows A Focus on First Identification and Reception Facilities for Refugees and Migrants in the OSCE Region, 2017 pg. 16, available at: https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/367061.pdf

[10] Германија ги предупреди украинските бегалци за можна опасност од виктимизација во трговија со лица на почетокот од годината: https://www.reuters.com/world/europe/berlin-warns-ukrainian-refugees-about-trafficking-danger-2022-03-14/, а за време на приемот на Авганистанските мигранти/бегалци, покрај виктимизација во кривични дела кои произлегуваат од говор на омраза, невладини организации и новинарии репортираа за можни инволвирања на млади момчиња во трговија со лица и нивна експлоатација

2. Обврски на државите при мигрантски кризи во насока на превенирање и заштита од тргување со луѓе

Мноштво на меѓународни инструменти, покрај домашната легислатива, наметнува позитивна обврска за заштита на лицата, како домицилното население, така и за секој кој се наоѓа на територијата на односната држава, од виктимизација во трговија со луѓе.

Според Конвенцијата на Советот на Европа за акција против трговијата со луѓе (2005 година, член 10/1)[11], жртвите треба да бидат идентификувани од надлежните органи на државите членки и да бидат заштитени. Директивата 2011/36/ЕУ за трговија со луѓе[12] бара земјите-членки да спроведат механизми за помош за рана идентификација, со цел да се заштитат претпоставените жртви на трговија со луѓе (член 11/1). Државите обезбедуваат жртвите да добијат правно застапување, правен совет и пристап до специфични шеми за заштита на сведоци, врз основа на индивидуални проценки на ризик, во согласност со домашното законодавство и процедури. Жртвите ќе бидат заштитени од виктимизација што може да се случи кога се сослушуваат и кога даваат исказ на суд (член 12/2,-4). Директивата поставува обврзувачки правила за дефиницијата на кривичните дела и нивото на санкциите што се однесуваат на трговијата со луѓе, а предвидува и зајакнување на превенцијата, како и заштитата на жртвите[13].

Европскиот суд за човекови права недвосмислено нагласува дека „трговијата со луѓе го загрозува човечкото достоинство и основните слободи на неговите жртви и не може да се смета за компатибилна со едно демократско општество“[14]. Судот забележува дека членот 4 од Конвенцијата бара земјите-членки да го криминализираат и гонат ефективно секое дело насочено кон одржување на лице во ситуација на ропство или принудна работа. Со цел да се усогласат со оваа обврска, од земјите-членки се бара да воспостават законодавна и административна рамка за забрана и казнување на

долж Балканската рута во „bacha bazi“ контекст.

[11] Council of Europe, Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2005). Available at: https://rm.coe.int/168008371d

[12] Directive 2011/36/EU of the European Parliament of the Council of 5 April 2011.

[13] За повеќе види на веб: https://www.lastradainternational.org/directive-on-preventing-and-combating-trafficking-in-human-beings-and-protecting-itsvictims/#:~:text=Directive%2-02011%2F36%2FEU%20of%20the%20European%20Parliament&text=It%20sets%20binding-%20rules%20on,well%20the%20 protection%20of%20victims.

[14] Rantsev v. Cyprus and Russia App No. 25965/04 (ECtHR, 7 January 2010) para 282.

таквите дела[15]. Членот 4 од Конвенцијата може, во одредени околности, бара од државата да преземе оперативни мерки за заштита на жртвите или потенцијалните жртви. Исто така, повлекува процедурална обврска да се истражи онаму каде што постои веродостојно сомневање дека се повредени правата на поединецот. Судот нагласува дека барањето за истрага не зависи од жалбата на жртвата, туку дека властите мора да дејствуваат по сопствена желба штом предметот ќе дојде до нивно внимание.[16]

Позитивната обврска на државата согласно Конвенцијата не може да се смета за исполнета доколку механизмите за заштита предвидени во домашното право не се соодветно имплементирани. Жртвите на трговија со луѓе обично не поднесуваат барања, освен ако не се усвојат посебни програми за заштита. Најчесто поради тоа што не се препознаат себеси како жртви, немаат пристап до релевантни информации или се уценувани и заплашувани од трговците со луѓе и се плашат од каква било интеракција со органите за спроведување на законот. Или пак не се подготвени подготвени да соработуваат, како што е во случајот со виктимизираните мигранти и бегалци кои поради желба за побрзо транзитирање или побрзо започнување на новиот живот премолчуваат и не се волјеви за соработка со органите на прогонот. Оттука, од земјите-членки, во согласност со позитивните обврски кои произлегуваат од меѓународните правни рамки, се очекува да ги воспостават сите процедурални чекори насочени кон адекватно идентификување на претпоставените жртви на трговија со луѓе во најраната можна фаза, со што ќе се обезбеди нивно соодветно упатување и заштита од нивното автоматско враќање во земјите на потекло.

Во однос на постојните практики за идентификација и упатување, посебно внимание беше посветено на постоењето на процедури за ран скрининг за пристигнувања, како и на практичноста на фазите на предидентификација, регистрација и идентификација. Ова беше направено за да се разбере како се постапуваа со информациите поврзани со трговијата со луѓе во текот на секоја фаза, заедно со кои актерите имаат мандат да бидат вклучени во

[15] Rantsev v. Cyprus and Russia App No. 25965/04 (ECtHR, 7 January 2010), M. and Others v. Italy and Bulgaria app No. 40020/03 (ECtHR, 31 July 2012), C.N. v. the United Kingdom App No. 4239/08 (ECtHR 13 November 2012), Siliadin v. France App No. 73316/01 (ECtHR, 26 July 2005), C.N. and V. v. France App No. 67724/09 (ECtHR, 11 October 2012), Keenan v. The United Kingdom App No. 27229/95 (ECtHR, 2 April 2001), Opuz v. Turkey App No. 33401/02 (ECtHR, 9 June 2009), Talpis v. Italia App No. 41237/13 (ECtHR, 21 March 2017).

[16] Rantsev v. Cyprus and Russia App No. 25965/04 (ECtHR, 7 January 2010) para 288.

идентификацијата на претпоставените жртви на трговија со луѓе.[17]

3. Решенија и предизвици на Западно-Балканската рута кои влијаеја врз Македонија

- Во 2015 година, стотици илјади мигранти и бегалци го минаа Балканот во колони, пристигнувајќи на полуостровот преку Грција пред да тргнат кон север, кон некоја од земјите на ЕУ. Рутата беше официјално затворена според договорот меѓу Европската Унија и Турција во 2016 година. Според договорот склучен меѓу ЕУ-Турција, сите нови нерегуларни мигранти и барателите на азил кои пристигнуваат од Турција на грчките острови и чии барања за азил се прогласени за неприфатливи треба да бидат вратени во Турција[18].
- Но, иако на почетокот овој договор се чинеше дека ја спречува нелегалната миграција, во реалноста, миграцијата по Западно – Балканската рута никогаш не запре. Бројките на нелегална миграција варираат тековно, но може да се рече дека десетици илјади сè уште поминуваат низ регионот годишно, бегајќи од војната и сиромаштијата во Азија, Средниот Исток и Северна Африка.

Како одговор на потребата од проверка или пред-скрининг, регистрација и идентификација на големиот број на пристигнати мигранти и бегалци, а со цел спречување на нивна виктимизација и можни злоупотреби, како и со цел добивање на соодветен третман, уште во 2015 година, за прв пат, Европската комисија го воспостави пристапот на хот спот центри – "Hot Spot approach", како дел од „Европската агенда за миграција". Целта на овој пристап беше воведување на сеопфатна стратегија за управување со миграцијата во позадина на тековната миграциска и бегалска криза, а процедурите за идентификација беа предвидени да дадат решение и за шверцот со луѓе и трговијата со луѓе. Комисијата во оваа насока истакна дека хот спот центрите, преку пристапот на проверка, реги-

[17] From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows A Focus on First Identification and Reception Facilities for Refugees and Migrants in the OSCE Region, 2017 pg. 19, available at: https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/367061.pdf

[18] EU-Turkey Statement & Action plan, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/eu-turkey-statement-action-plan/report?sid=6001

страција и идентификација на нерегуларните мигранти кои стигнуваат до ЕУ од нејзините надворешни граници, ќе овозможат поефикасно и побрзо канализирање и упатување на нерегуларните мигранти во различните системи за азил и миграција. Така, во зависност од исполнувањето на условите за азил и во зависност од оптовареноста на една држава со наплив на нерегуларни мигранти, нерегуланите мигранти можат да бидат насочени кон националниот систем за азил на земјите членки, кон европскиот систем за релокација, врз основа на кои земјите членки ја споделуваат одговорноста на барателите на азил, или пак тие можат да бидат вратени во земјата на потекло или во трета безбедна земја преку т.н. систем за враќање".[19] Врз основа на ваквиот пристап, се воспоставија хот спот центри во Италија и во Грција, како земји најпогодени од нерегуларните миграциски движења.

Преку усвојување на хот спот пристапот, Европската Унија се осигура дека Европската канцеларија за поддршка на процесите на азил (European Asylum Support Office - EASO, сега преименувана во Агенција за азил на ЕУ (European Union Agency for Asylum - EUAA), Фронтекс и Европол, ќе соработуваат со земјите-членки кои се на првата линија на ударот на мигрантскиот бран.[20] Во таа насока, Фронтекс ги поддржува земјите-членки во процесот на проверка, регистрација и идентификација на нерегуларните мигранти, но секако главната одговорност за дактилоскопска идентификација на мигрантите и нивна регистрација на ЕУРОДАК системот останува одговорност на земјите-членки[21]. Мигрантите кои се подобни да достават барање за азил, ќе ги поминат процедурите за азил со помош на Агенцијата за азил, додека останантите кои не ги исполнуваат условите за барање на азил, тие, во координација со Фронтекс, ќе бидат вратени во земјите на потекло или во трети безбедни земји.[22] Во оваа насока, Фронтекс, исто така, собира информации од

[19] Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), Brussels, 2016.

[20] Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, paragraph 6.

[21] Hotspots at EU external borders State of play, Briefing, European parliament, 2018.

[22] EU response to the refugee crisis: the 'hotspot' approach, Special Report, European Court of Auditors, 2017.

мигрантите за рутите и за начинот на работа на криминалните мрежи, и ги споделува истите со Европол. Европол пак, заедно со Европравда, ги поддржува земјите-членки во истрагите во врска со разбивање на мрежите за шверц и трговија со луѓе како и криумчарење мигранти по море и поврзани кривични дела.

Но, ѝ покрај големите очекувања на овој пристап тој се покажа како ограничувачки, пред се' затоа што го стави фокусот повеќе на превенција на нерегуларната миграција отколку на реално справување со миграциските движења и решавање на проблемите. Така, преку воспоставување на брзи процедури за разгледување на подобноста за азил на нерегуларните мигранти, системот не води сметка за сложеноста на процедурите за азил и за потребите на барателите за азил, така што им ги ограничува правата на меѓународна заштита на барателите на азил. Освен тоа, тргнувајќи од фактот дека хот спот центрите се првите и најадекватните места за препознавање на ранливоста преку идентификација и регистрација на баратели на азил и мигранти како и преку вршење на интервјуа за проверка, сепак овој пристап не предвиде конкретни мерки и процедури за упатување на заштита на жртвите од трговија со луѓе.[23] Проблемите и тешкотиите кои произлегуваат од пристапот се различни и неизбежни, а некои од нив директно се рефлектираат врз Македонија како транзитна земја.

Петте хот спот центри кои беа поставени на островите во Грција блиску до поморската граница со Турција (Лезбос, Самос, Хиос, Лерос и Кос) имаат капацитет од 7.450 места[24] и тој постојано се надминува, за до крајот на октомври 2016 година бројот на лица сместени во центрите да изнесува повеќе од 15.000[25].

Имплементацијата на хот спот центрите во Грција во пракса испадна многу поконфузна и понапната одошто во Италија. Ова е резултат на споменатиот договор меѓу ЕУ и Турција кој донесе големи промени во административните процедури во центрите и огромен притисок врз националниот систем за азил во целина. Недостатоците и предизвиците во грчкиот систем за азил секако беа

[23] From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows A Focus on First Identification and Reception Facilities for Refugees and Migrants in the OSCE Region, 2017 pg. 22, available at: https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/367061.pdf

[24] European Commission, 'Third Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement', Brussels 28.09.2016, COM (2016) 634 final, p. 6, available at: ec.europa.-eu/transparency/ regdoc/rep/1/2016/ EN/1-2016-634-EN-F1-1.PDF

[25] Види повеќе во: www.ekathimerini.com/213464/article/ekathimerini/news/migrants-infive-aegean- hot-spots-rise-above-15000-mark

многубројни, што во комбинација со тензичната безбедносна ситуација во хот спот центрите и правната несигурност во врска со одредени практики, доведе до значителна конфузија и недоволна информација на сите нивоа, почнувајќи од властите и организациите кои обезбедуваат услуги за бегалците кои влегуваат во центрите па натаму.[26]

Непосредно по склучувањето на договорот помеѓу ЕУ и Турција, особено во првите два месеци, дојде до намалување на бројот на мигрнти и бегалци кои пристигнуваа во Грција, но веќе од септември 2016 тој повторно се зголеми. Новонаметнатите правила и контроли согласно договорот, од една страна, ги принуди мигрантите и бегалците да користат поопасни рути како што е централно-медитеранската рута, која се смета за најопасна мигрантска рута со фатални исходи, додека од друга страна, ги принуди да останат заробени во Турција, односно во земја каде не добиваат без ефикасна и соодветна заштита.[27] Ова се сметаше како една од негативните страни на договорот кој го зголеми ризикот од виктимизација на мигрантите. Освен тоа, договорот проследен со хот спот пристапот на Европската Унија, ги претвори на некој начин отворените прифатни центри во затворени установи и центри за детенција, каде што мигрантите и барателите на азил беа задржувани подолго време во несоодветни сместувачки капацитети и притоа прекршувајќи ги нивните основни човекови права. И како последно, бројот на заглавени луѓе без заштита во Грција се зголеми, а се отежна и процедурата за пристап до меѓународна заштита затоа што претрпе значителни измени. Последното имаше последици врз пристапот до правото на азил, во однос на приемот, но резултираше и со негативен психосоцијален ефект врз мигрантите и бегалците, што значително го зголеми ризикот од потенцијална виктимизација и посегање по организирани мрежи за транзит. Во таа насока, во својот специјален извештај за хот спот центрите за 2017 година, Европскиот суд на ревизори (European Court of Auditors - ECA), наведува дека пред усвојувањето на договорот, мигрантите кои пристигнувале на грчките острови, биле префрлувани на копно по завршување на проверката, регистрацијата и идентификацијата во хот спот центрите; но, Судот во продолжение наведува дека, ситуацијата се менува со усвојувањето на европско-турскиот договор, при што по завршување на процедурите за регистрација на

[26] Papadopoulou, A., The implementation of the hotspots in Italy and Greece, A study, Dutch Council for Refugees, 2016, pg.34.

[27] Trapped in Greece , One year after the EU-Turkey agreement, Spanish Refugee Aid Commission, Madrid, 2017, pg. 9.

мигрантите и барателите на азил, дека транзитниот период во кој се вршело префрлување на истите на копно се прологнирал од неколку дена до неколку месеци односно до донесување на одлука, при што се наметнал проблемот со пренаселеност и преполност во сместувачките капацитети, лоши егзистенцијални услови и небезбедност во транзитните кампови.[28] Исто така, Амнести Интернашнал (Amnesty International)[29] објави дека како резултат од договорот, многу нерегулани мигранти кои не се сиријци, а кои доаѓаат од други земји различни од Сирија, дека Европската Унија однапред ги третира како „економски мигранти“ наместо „бегалци“, и дека на истите не им било овозможено да достават барање за зил и дека тие биле вратени во Турција. Така што, и тие мигранти може да вклучуваат неоткриени жртви на трговија со луѓе, како на пример од Нигерија.[30]

Ваквите „решенија“ кои ја подгореа виктимизацијата и инволвираноста на мигрантите и бегалците во организирани криминални групи со цел нивно шверцување и побрз транзит, директно се одрази и врз Македонија, која како соседна земја на Грција и држава каде минува најповолната рута за транзитирање (Коридорот 10) ги презеде проблемите кои веќе се покренаа.

4. Како Република Македонија одговори на предизвикот

Иако факторите на ризик за виктимизација на мигрантите и нивно вклучување во синџирите на трговија со луѓе се присутни од моментот кога тие ќе го напуштат домот, сепак, конкретно за виктимизацијата да се случи во Македонија, одредени настани и одредени временски периоди се важни. Во текот на овие периоди, големи групи мигранти се најдоа заглавени во безизлезна ситуација, а со тоа и ризикот од можна виктимизација и посегање по шверцери вртоглаво се зголеми. Од почетокот на мигрантската

[28] Special report no 06/2017: EU response to the refugee crisis: the ‘hotspot’ approach, EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 2017, available at https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/ SR_MIGRATION_HOTSPOTS_EN.pdf

[29] Amnesty International, Report 2017/18 The State of the World’s Human Rights, 2018, available at-https://www.amnesty.org.uk/files/2018-02/annualreport2017.pdf

[30] Scherrer, A., Victims of trafficking in hotspots, briefing, European Parliament, 2019, available at:https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631734/EPRS_BRI(2019)631734_EN.pdf

криза до денес, значајни временски периоди кои беа особено погодни за понатамошна виктимизација на мигрантите се:

1. Селективна политика при прием на мигранти со потекло од одредена земја;[31]
2. Понатамошно ограничување на споменатата селективна политика;[32]
3. Затворање на балканската рута;[33]
4. Затворање на границите како дел од мерките за спречување на ширење на пандемијата COVID 19[34].

Иако миграцијата е често доброволна, таа сепак ја зголемува ранливоста на поединците и води до злоупотреба на правата, експлоатација, насилство итн. заглавени во него. Шансите редовно да стигнат до посакуваната дестинација се намалуваат со текот на настаните, па единствената опција на која неминовно прибегнуваат е илегалниот транзит и миграцијата. Оние кои немаат доволно средства да го платат патувањето на шверцерите, честопати се принудени да бараат работа во земјата во која се заглавени (како кај нас –

[31] Во текот на ноември 2015 година, Словенија започна дискриминаторска селекција за прием на бегалци врз основа на нивната земја на потекло. Оваа практика како верижна реакција се одрази на сите гранични премини на балканската рута. Како последица на тоа, преку Република Македонија се пропуштаа само бегалци од Сирија, Авганистан и Ирак, а не се пропуштаа бегалци со документи од други земји.

[32] Почеток на 2016 – границата беше затворена за лица од Авганистан.

[33] На почетокот на март 2016 година, промената во политиките на ЕУ наметна и затворање на границите долж балканската рута. Затворањето на границата долж балканската рута значеше дека голем број жени со деца и деца без придружба се заглавени во државите долж рутата. На денот на затворањето на границите, на територијата на Македонија во прифатно-транзитните центри и во нивна непосредна близина имало вкупно 1.024 бегалци. Речиси сите од нив биле изложени на висок ризик да станат жртви на криумчарење мигранти, а многу од нив имале повеќе фактори на ризик да станат жртви на трговија со луѓе.

[34] Во март 2020 година, претседателот на Република Северна Македонија прогласи вонредна состојба за борба против појавата на Ковид-19. Во исто време Владата ги заостри мерките за борба против коронавирусот со одлука за целосно затворање на сите граници, вклучително и аеродромот во Скопје. Со одлука на Владата се затворени сите гранични премини во земјава за странски државјани, како и скопскиот аеродром. Исклучок од одлуката беа камиони во транзит, претставници на дипломатскиот кор и други лица за кои МВР ќе даде одобрение. Аеродромските услуги можеа да се користат само за државни, воени, карго, хуманитарни потреби, како и за празни летови. Во овој период од јануари до септември во Македонија нелегално влегуваат 24.153 лица, од кои само 6568 до приближување на границите, а 2700 жртви на шверц биле спречени од полицијата. Најголем дел од бегалците/мигрантите во овој момент влегле во земјата со помош на шверцери и платиле приближно 600 евра за транзит низ земјата.

најмногу преку онлајн додавања), што отвора можност за нивна трудова експлоатација. од сезонски работодавци, или тие се принудени да работат за нивните шверцери - во земјата на дестинација или да водат други мигранти или да регрутираат луѓе за нив. Вообичаените механизми и законски и подзаконски решенија не беа доволни за да се даде адекватен одговор на особено специфичен проблем – можната појава на трговија со луѓе меѓу мигрантите и бегалците за време на кризата и секако очигледниот шверц на мигранти. Постојното законодавство го забранува ваквото поведение и претходно и поставува соодветни темели за борба против овие сериозни криминалитети, но се отвори потребата за усогласување, допрецизирање на нормите и зајакнување на оперативноста, како на пример преку носењето на Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција во Република Македонија 2017-2020[35] и новата Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција во Република Северна Македонија 2021-2025[36]. Стандардните оперативни процедури за постапување со жртви на трговија со луѓе, донесени од Владата на Македонија во 2010 година[37] беа надополнети со носењето на Стандардните оперативни процедури за постапување со непридржувани деца – странци[38] во 2015 година и Стандардни оперативни процедури за постапување со ранливи категории лица странци[39] каде влегоа Индикаторите за идентификација на жртви на трговија со луѓе од 2014 година кои потоа прераснаа во Индикатори за идентификување на претпоставени и потенцијални жртви на трговија со луѓе во случаи на мешани миграциски движења[40].

Во 2018 се склучи Меморандумот за соработка меѓу Министерството за труд и социјална политика и Министерството за внатрешни работи со кој се формираа 5 мобилни тимови за идентификација на ранливи категории, вклучително и жртви на трговија со луѓе (во Битола, Гевгелија, Куманово, Скопје и Тетово). Во

[35] Види повеќе на: http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2019/12/IOM_Nacionalna- strategija_WEB.pdf

[36] Види повеќе на: http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2021/10/NACIONALNA- STRATEGIJA-MKD-ALB-ANG-25.10.2021.pdf

37 Види повеќе на: https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/operativni.pdf

[38] Види повеќе на: http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/SOP-za- postapuvanje-so-nepridruzuvani-deca-stranci.pdf

[39] Види повеќе на: http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2016/12/SOP-za- postapuvanje-so-ranlivi-kategorii-lica-stranci.pdf

[40] Види повеќе на: https://rm.coe.int/16806ed5a5

составот на мобилните тимови влегуваат претставник од граѓанскиот сектор, МВР и социјален работник. Во 2018 година формирана е и специјална единица (task force) за борба против трговија со луѓе и криумчарење на мигранти, составена од претставници од Основно јавно обвинителство за борба против организиран криминал и корупција и МВР.

4.1. Индикатори за идентификување на претпоставени и потенцијални жртви на трговија со луѓе во случаи на мешани миграциски движења

Погоре споменатите индикатори треба да биде алатка за поддршка за овластени лица кои доаѓаат во контакт со претпоставени жртви со цел да се преземат мерки за нивна понатамошна формална идентификација преку спроведување интервју и понатамошна стручна истрага. Самите индикатори прават дистинкција меѓу поимите на жртви на трговија со луѓе[41], претпоставени жртви[42] и потенцијални жртви[43] на трговија со луѓе кога се работи за полнолетни жртви. Што се однесува до децата се разликуваат деца-жртви на трговија со деца[44] и непридржувани деца– странци[45].

Индикаторите се инструменти со посебни карактеристики на претходно воспоставен профил, и се поделени на:

- Општи или индиректни показатели за идентификација на претпоставени или потенцијални жртви на трговија со луѓе, врз

[41] Лице врз основа на чие сведочење или околностите во кои е затекнато, укажува дека е или било предмет на регрутирање, транспорт, префрлање, засолнување или примање заради експлоатација. Ова лице е ставено во позиција на ранливост, користејќи „закана или употреба на сила, киднапирање, измама или злоупотреба на моќта".

[42] Случаи во состојба на ранливост во кои најмалку еден или повеќе елементи кои го сочинуваат кривичното дело ТЛ, предвидено во член 418а и 418г од Кривичниот законик на Македонија, кои не се веднаш видливи, но со оглед на конкретните околности на случајот, постои основано сомневање дека лицето е или би можело да биде жртва на трговија со луѓе.

[43] Потенцијална жртва на ТЛ е лице кое е идентификувано пред да биде експлоатирано и кое покажува силни показатели дека е во процесот на ТЛ.

[44] Дете кое било предмет на: регрутирање, транспорт, трансфер, засолниште или примање заради експлоатација, дури и ако тоа не вклучува ниту едно од поимите наведени во дефиницијата за трговија со луѓе

[45] Дете странски државјанин кое се наоѓа на територијата на Република Македонија и кое во моментот на идентификација е на возраст под 18 години, а не е придружувано од неговите родители или старател од надлежна институција определен со закон. или по неговото доаѓање во Република Македонија останал без таква придружба.

основа на податоци добиени преку практикување на претходно искуство, кои ги потврдуваат фазите на регрутирање, транспорт/трансфер и цел на експлоатација.

- Директни или конкретни индикатори кои имаат за цел да ја идентификуваат трговијата со луѓе и виктимизацијата со потврдување на трите составни елементи на чинот на трговија со луѓе/ средства и цел.

Ризични групи кои се издвоени со нагласена опасност за виктимизација се: жените и девојките кои патуваат сами (со цел: сексуална или трудова експлоатација, домашна робија, питачење, принудни бракови), бремените жени кои патуваат сами (со цел: продажба и незаконско посвојување на детето, сексуална и трудова експлоатација и домашна службеност), непридружувани и разделени деца (за целите на: сексуална и трудова експлоатација, детска порнографија, трговија со органи, нелегално посвојување, питачење, присилно извршување на кривични дела), возрасни кои патуваат сами (работна експлоатација, домашна службеност, трговија со органи) и постари и инвалиди кои патуваат сами (најчесто заради питачење).

Детектирањето на жртви, претпоставени или потенцијални жртви на трговија со луѓе се смета дека може најдобро да се направи на граничните премини, за време на законски влез-излез во/од државата, при користење на оригинални или фалсификувани документи, при незаконско/ нерегуларно влегување во државата како дел од шверцот, за време на престој во прифатно – транзитни центри и внатре во територијата на државата врз основа на законски или незаконски влез и престој.

Овластеното лице од надлежната институција/организација при контакт со загрозениот странски државјанин, кој поради својот изглед и околностите во кои е затекнат, покренал основано сомнение дека всушност се работи за потенцијална или претпоставена жртва, има да го потврди разумното сомневање во согласност со општите показатели со идентификување на претпоставената жртва; а со спроведување на интервју и други методи на инспекција со користење на директни индикатори, претпоставената жртва се идентификува како жртва на трговија со луѓе или доколку не се потврди разумното сомневање истото ќе се отфрли. Согласно пропишаното во Индикаторите, утврден е збир на мерки и активности од страна на овластеното лице од релевантна институција/ организација, кој користејќи општи и директни индикатори треба да изврши идентификување на потенцијална, претпоставена или жртва на трговија со луѓе. Процесот на идентификација на жртви на

трговија со луѓе се спроведува во две фази:

1. Почетна/прелиминарна идентификација на претпоставена или потенцијална жртва;
2. Конечна идентификација на жртва на трговија со луѓе.

Во почетната фаза како генерални индикатори се земаат предвид: возраста, полот, земјата на потекло, документацијата/ личната документација, видот на транспорт што лицето го користи, како и знаци на насилство/ експлоатација. Така на пример сомнително е доколку бројот на лица кои го користат транспортното возило не соодветствува со типот на возилото и намената, ако постои постојана придружба на лицата, постојат видливи знаци на повреда, ако лицето не поседува лична документација или доколку има лажни документи и сл. Понатаму, индикаторите кои се поврзани со однесувањето на личноста кога доаѓа во контакт со овластено лице исто така можат да укажат на постоење потенцијална, претпоставена или жртва на трговија со лица пр. личноста се плаши да зборува, се труди да избега, дава половични, противречни информации, дозволува други да зборуваат во нејзино име, мисли дека ја следат или надгледуваат, покажува девијантно однесување, реагира бесно, импулсивно или агресивно, дезориентирана е, има видливи знаци на злоупотреба на дрога или алкохол и сл. Важни се исто така и индикаторите за идентификација на можна виктимизација за време на транспортот или примо-предавањето – кога лицата многу малку знаат за земјата која им е крајна дестинација, кога се придружувани најчесто е од лице кое се претставува како близок роднина или пријател, за време на интервјуата се немирни, исплашени и гледаат постојано во една личност, скоро и да не знаат за рутата по која патуваат, немаат документација за лична идентификација, а на прашањата за нивните податоци даваат несигурни одговори и сл. Со утврдување на присуство на општи показатели за виктимизација кај странецот од ранлива категорија и нивна идентификација како потенцијални или претпоставени жртви, лицето кое ја извршило идентификацијата, го известува Одделението за прекугранично криминал, миграција, странски државјани и реадмисија, како и Регионалниот центар за гранични работи и миграција и Единицата за трговија со лица и криумчарење мигранти со цел прием на идентификуваното лице за неговата конечна идентификација како жртва на трговија со луѓе.

Конечната идентификација се состои од утврдување на директни/конкретни индикатори за идентификација на конкретна експлоатација - сексуална експлоатација, принудна работа и сл. и се сочинети со индикатори поделени како јаки, слаби или средни

индикатори од групата.

Лица кои се овластени да вршат идентификација на потенцијални, претпоставени и жртви на трговија се полициски работници од МВР на РМ, социјални работници од ЦСР, претставници на невладини и меѓународни организации ангажирани во прифатно – транзитни центри, како и други институции и организации. Надлежниот орган го утврдува идентитетот на претпоставената (потенцијална) жртва собира информации од жртвата и ги утврдува нејзините потреби, се врши рана проценка на ризикот, се интервјуира потенцијалната жртва за да се утврди статусот на жртвата (со помош од преведувач, интервјуто се спроведува на јазик разбирлив за жртвата), и се утврдува период на размислување и закрепнување, во кој жртвата престојува во Центарот за жртви на трговија со луѓе или во Прифатниот центар за странци.

Наместо заклучок: што нѝ покажа праксата?

Лекции за иднина

Иако Македонија е „одлична на хартија“ и пропишаното предвидуваше солидно до одлично справување со миграцијата и адекватно и навремено препознавање на виктимизирани категории лица меѓу мигрантите и бегалците, сепак праксата нѝ донесе различни сценарија. Клучни проблеми кои произлегоа во оваа насока се пред сè потешкотиите при обезбедувањето на основните човекови права и слободи. Систематски турканици - присилно враќање (pushbacks), несоодветна постапка за идентификација нехумано, понижувачко постапување, притворање без писмен акт, неможност да се поднесе барање за азил, пренатрупаност во сместувачки капацитети, субстандардни животни услови, полициско насилство врз барателите на азил и мигрантите, нехумано постапување со бегалците од страна на специјални полицајци со употреба на прекумерна и неоправдана сила и присилни мерки, употреба на солзавец и шок-бомби во обид да се спречат бегалците да ја преминат земјата, „видливи“ ранливости, деца кои патуваат сами, бремени жени, лица на кои им е потребна медицинска помош и стари лица и така натаму и така натаму. Сите овие влегуваат во серијата на недостатоци кои произлегуваат од македонскиот систем за азил и миграција. Само во текот на 2014 година, до јуни 2015 година, сметајќи ги за „илегални мигранти“, Република Македонија не им дозволи на бегалците и мигрантите да користат јавен превоз и ги принуди истите да пешачат низ државата во обид да стигнат до

Република Србија, за потоа да се воведе организиран железнички транспорт кој ги чинеше трикратно повеќе од редовната цена на билетот. Како и да е, сè уште постојат сериозни проблеми со криумчарењето на мигранти кое се случува денонoќно и честопати фатално по животите на мигрантите. Во контекст на тоа, криумчарењето на мигранти, иако се чинеше ќе се намали со воведувањето на посебните протоколи и мерки за пандемијата Ковид – 19, но напротив, детекцијата на криумчарени мигранти е уште поголема, на што укажуваат и годишните извештаи од невладините национални и меѓународни организации. До толку поголемо, што се отвори еден нов, поголем проблем, т.н. онлајн регрутирање на потенцијални жртви на трговија со луѓе и учесници во шверцување. Во случајот, лицата посегаат по шверцерите преку онлајн портали кои користат огласи на социјалните мрежи како Инстаграм (Instagram) или Фејсбук (Facebook) профили кои промовираат услуги и го продаваат „европскиот сон“, по што мигрантите кои се во состојба на очај, посегаат и ги контактираат, и договараат транспорт. Ваквите огласи најчесто немаат директен контакт со шверцерот, но тие упатуваат на понатамошна комуникација преку други канали, пласираат лажни фотографии, пласираат лажни информации на „задоволни муштерии“ кои им го зголемуваат рејтингот на страницата со цел истата да биде примамлива.[46] Огласите вклучуваат сместување, работа во странство и организирано патување – сè што на мигрантите кои се заглавен во државата им е потребно.

Статистички гледано, во Македонија се чини дека нема случаи на трговија со лица меѓу нерегуларните мигранти и бегалците, односно случаите, доколку се детектираат, тие поминуваат како криумчарење мигранти (што може да се види од податоците наведени во табела 1), или пак тие не се детектираат воопшто, што не секогаш е вина на органите на прогонот. Жртвите најчесто сакаат што побргу да ја напуштат државата, и стравуваат дека доколку бидат фатени тие ќе бидат предолго задржувани во детенциски центри, лишени од слобода за движење, и затоа избегнуваат да соработуваат со полициските служби односно со органите на прогонот. Во едно интервју спроведено во 2020 година на Државниот секретар и национален координатор за борба против трговија со луѓе, г-ѓа Магдалена Несторовска, а поврзано со нелегалната миграција во текот на 2019 год., државниот секретар наведе дека „меѓу илегалните мигрантите идентификувани се 14 потенцијални жртви на

[46] From a refugee perspective. Discourse of Arabic speaking and Afghan refugees and migrants on social media from March to December 2016, UNHCR – The UN Refugee Agency, 2016, p.17.

трговија со луѓе. Но, реалноста е дека тие имаат само една цел: да стигнат побрзо до крајната дестинација во ЕУ земјите и често не се ни свесни за својата ранливост и вклученост во ланецот на трговија со луѓе“[47].

Осудени сторители на кривични дела					
Година/	2016	2017	2018	2019	2020
Трговија со	1	1	6	/	/
Криумчарење мигранти	73	50	39	59	52

Табела бр. 1

Извор: Државен завод за статистика

Како дополнување на ова може да се посочи и извештајот на Амбасадата на САД за Северна Македонија за справување со трговија со луѓе за 2021 г., каде се укажува дека „нерегуларните мигранти и бегалци коишто патуваат или се криумчарат низ Северна Македонија се ранливи како потенцијални жртви на трговија со луѓе, особено жените и малолетните лица без придружба“.[48] Се наведува дека локалната полиција не постапува согласно предвидените правила однесувајќи се омисивно спрема потенцијалните жртви од трговија со луѓе и шверц, и притоа не презема соодветни мерки и напори за нивна идентификација, така што, ги става потенцијалните жртви во ризик да бидат казнети за кривични дела кои биле присилени да ги извршат. Во извештајот исто така се укажува на пријава за полициски службеници кои депортирале потенцијални странски жртви пред истек на периодот од два месеци предвиден за размислување, и дека полицијата исто така задржала и депортирала лица што давале комерцијални сексуални услуги, а без притоа да изврши проверка на индикаторите за трговија со луѓе и без да ја известат соодветната единица во Министерството за внатрешните работи. Покрај овие укажувања, во извештајот се изразува загриженост по однос на соучесништво на службени лица во кривичните дела на трговија со луѓе. Summa summarum, наведените факти во однос на постоењето на трговија со луѓе и криумчарењето на мигранти низ државата, како ѝ извештајот од Амбасадата на САД во Северна Македонија, јасно говорат дека во Македонија постојат

[47] https://mvr.gov.mk/vest/13217.

[48] Амбасада на САД во Република Северна Македонија, Извештај за трговија со луѓе во 2021 година https://mk.usembassy.gov/mk/%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82% D0%B0%D1%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%82%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%81%D0%BE-%D0%BB%D1%83%D1%93%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-2021/

сериозни недостатоци во однос на имплементирање на гаранциите коишто ги нуди меѓународното право на мигрантите и на бегалците, но дотолку повеќе постојат недостатоци кога станува збор за виктимизација на мигрантите и на бегалците и за нивно препознавање во потенцијални жртви на трговија со луѓе, кои од обични нерегуларни мигранти лесно можат да преминат во оваа категорија. На крај, заклучокот што може да се извлече од сето ова е дека се потребни поголеми напори за да се спречи виктимизација на мигрантите и на бегалците, и дека стравот од нови миграциски текови и можни мигрантски кризи кои му се закануваат на светот, дотолку повеќе ќе го истакне прашањето колку државата ќе успее во спроведување на процедурите за препознавање на виктимизација меѓу мигрантите и бегалците, во услови кога постоечката пракса покажа големи недостатоци во имплементација на истите.

Користена литература

Amnesty International, *Report 2017/18 The State of The World's Human Rights*, 2018, https://www.amnesty.org.uk/files/2018-02/annualreport2017.pdf

An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action, United Nations Office on Drugs and Crime Vienna, New York, 2008.

Berry, M., Garcia-Blanco, I., Moore K., Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries Report prepared for the United Nations High Commission for Refugees, UNHCR, December 2015, available at https://www.unhcr.org/56bb369c9.pdf

Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, paragraph 6.

Council of Europe, Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2005), https://rm.coe.int/16800-08371d

Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/ 629/JHA.

Ekathimerini, *Migrants in five Aegean hot spots rise above 15.000 mark*, 07.11.2016, www.ekathimerini.com/213464/article/ekathimerini/news/migrants-infive-aegean-hot-spots-rise-above-15000-mark

EU response to the refugee crisis: the 'hotspot' approach, Special Report, European Court of Auditors, 2017, https://www.eca.europa.eu-/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOT-S_EN.pdf

European Commission, 'Third Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement', Brussels 28.09.2016, COM (2016) 634 final, p. 6, https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/ detail?ref=COM(2016)634&lang=it Eu-Turkey Statement & Action Plan, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/ eu-turkey-statement-action-plan/report?sid=6001

Ferris-Dobles ,M., Van De Wiele, C., Garcia M., & O'Connell C., The Hidden Blueprint: A Dissection of the Technological Footprint on Living Systems, The 21st Annual Conference of the Association of Internet Researchers Virtual Event / 27-31 October 2020, pg. 3, https://www.academia.edu/51745377/The_Hidden_ Blueprint-_A_Dissection_of_the_Technological_Footprint_on_Living-_Systems

From a refugee perspective. Discourse of Arabic speaking and Afghan refugees and migrants on social media from March to December 2016, UNHCR – The UN Refugee Agency, 2016, https://reliefweb.int/report/world/refugee-perspective-discourse-arabic-speaking-and-afghan-refugees-and-migrants-social

From Reception to Recognition: Identifying and Protecting Human Trafficking Victims in Mixed Migration Flows A Focus on First Identification and Reception Facilities for Refugees and Migrants in the OSCE Region, 2017 pg. 16, https:// www.osce.org/files/-f/documents/b/e/367061.pdf

Hotspots at EU external borders State of play, Briefing, European parliament, 2018, https://www.europarl.europa.eu/thinktank-/en/document/EPRS_BRI(2020)652090

Indicators for identification of victims of human trafficking during mixed migration flows, National Commission for Combating Human Trafficking and Illegal Migration, Skopje, May 2016, https://rm.coe.int/16806ed5a5

La Strada International, *Directive 2011/36/EU of the European Parliament*, https://www.lastradainternational.org/directive-on-preventing-and-combating- trafficking-in-human-beings-

and-protecting-its-victims/#:~:text=Directive%20 2011%2F36-%2FEU%20of%20the%20European%20Parliament&text=It%-20sets%20binding%20rules%20on,well%20the%20protecti-on%20of%20victims.

Papadopoulou, A., The implementation of the hotspots in Italy and Greece, A study, Dutch Council for Refugees, 2016, pg.34, https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/HOTSPO-TS-Report-5.12.2016..pdf

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

Reuters, *Berlin warns Ukrainian refugees about trafficking danger*, 14 March 2022, https://www.reuters.com/world/europe/berlin-warns-ukrainian-refugees- about-trafficking-danger-2022-03-14/

Root causes, Module 7: Prevention of Trafficking in Persons, United Nations Office on Drugs and Crime, March 2019, https://www.-unodc.org/e4j/zh/tip-and- som/module-7/key-issues/root-causes.html

Scherrer, A., Victims of trafficking in hotspots, briefing, European Parliament, 2019, https://www.europarl.europa.eu/RegData/-etudes/BRIE/2019/631734/ EPRS_BRI(2019)631734_EN.pdf

Special report no 06/2017: EU response to the refugee crisis: the 'hotspot' approach, EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 2017, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/-SR_MIGRATION_HOTSPOTS_EN.pdf

Trapped In Greece One year after the EU-Turkey agreement, Spanish Refugee Aid Commission, Madrid, 2017, pg. 9, https://www.-cear.es/wp-content/ uploads/2017/06/ATRAPADOS-EN-GRE-CIA_en_ok.pdf

Амбасада на САД во Република Северна Македонија, Извештај за трговија со луѓе во 2021 година, https://mk.usembassy.gov-/mk/%D0% B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82-

%D0%B0%D1%98-%D0%B7%D0%B0-%D1%82%D1%80%-D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%-82%D0%B0-%D1%81%D0%BE-%D0%BB-%D1%83%D1%93%-D0%B5-%D0%B7%D0%B0-2021/

Лажетиќ, Г., Здравкова, И., Правата на жртвите на трговија со луѓе во судските постапки, Спречување и борба против трговија со луѓе во Северна Македонија хоризонтален инструмент за западен Балкан и Турција, втора фаза, 2020.

Максимова, Е., Кошевалиска, О., Нанев, Л., Криминолошка опсервација на последиците од европската мигрантска криза, Зборник на трудови, седма меѓународна научна конференција „Општествени промени во глобалниот свет“ Правен факултет, 2020 година.

Министерство за внатрешни работи, *Интервју на државниот секретар Магдалена Несторовска*, 15 октовмри 2020, https://mvr.gov.mk/vest/13217

Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција во Република Македонија 2017 – 2020, Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, http:// nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2019/12/IOM_Nacionalna-strategija_WEB.pdf

Национална стратегија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција во Република Северна Македонија 2021 – 2025, Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, Скопје 2021, http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/uploads/2021/10/NACIONALNA-STRATEGIJA-MKD-ALB-ANG-25.10.2021.pdf

Стандардни оперативни процедури за постапување со жртви на трговија со луѓе, Национална комисија за борба против тровија со луѓе и илегална миграција, Ревидирана верзија, октомври 2010, https://www.mtsp.gov.mk/ content/pdf/operativni.pdf

Стандардни оперативни процедури за постапување со непридружувани деца – странци, Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, Ноември 2015, http://nacionalnakomisija.gov.mk/ wp-content/uploads/2016/-12/SOP-za-postapuvanje-so-nepridruzuvani-deca- stranci.pdf

Стандардни оперативни процедури за постапување со ранливи категории – странци, Национална комисија за борба против трговија со луѓе и илегална миграција, Јули 2016,

http://nacionalnakomisija.gov.mk/wp-content/ uploads/2016-/12/SOP-za-postapuvanje-so-ranlivi-kategorii-lica-stranci.pdf

Пресуди

C.N. and V. v. France App No. 67724/09 (ECtHR, 11 October 2012).

C.N. v. the United Kingdom App No. 4239/08 (ECtHR 13 November 2012).

Keenan v. The United Kingdom App No. 27229/95 (ECtHR, 2 April 2001).

M. and Others v. Italy and Bulgaria app No. 40020/03 (ECtHR, 31 July 2012).

Opuz v. Turkey App No. 33401/02 (ECtHR, 9 June 2009).

Rantsev v. Cyprus and Russia App No. 25965/04 (ECtHR, 7 January 2010).

Siliadin v. France App No. 73316/01 (ECtHR, 26 July 2005).

Talpis v. Italia App No. 41237/13 (ECtHR, 21 March 2017).

KOSHEVALISKA OLGA
NIKODINOVSKA KRSTEVSKA ANA
MAKSIMOVA ELENA

ANTIMIGRATION RHETORIC AND XENOPHOBIA TOWARDS MIGRANTS IN NORTH MACEDONIA

1. Introduction to xenophobia against migrants

Xenophobia is most commonly defined as 'fear of the stranger'.[1] It can also be defined in a broader manner as "attitudes, prejudices and behavior that reject, exclude and often vilify persons, based on the perception that they are outsiders or foreigners to the community, society or national identity."[2] Xenophobia basically is presented as irrational hatred towards foreigners and all their values, customs and habits. Xenophobia develops revolt and hatred of everything that is foreign and unknown, and can be aimed at someone's faith, habits, anthropological or facial features and it is followed by hostile behavior, with a series of gestures, usually expressed through hate speech, hate crime, refusing foreigners to socially integrate in the new society, sharing xenophobic content in the media.[3]

According to Bashkurti (2020), all definitions for xenophobia rotate around the consideration of xenophobia as a set of 'emotional, psychological and ideological conditions that include hatred, fear and enmity between different ethno-cultural, national, political, religious, racial groups that together contribute to the deterioration of relations between

[1] See Michelle Peterie & David Neil: Xenophobia towards asylum seekers: A survey of social theories, Special issue – Asylum Seekers in the Global Context of Xenophobia, Journal of Sociology 2020, Vol. 56(1) 23–35.

[2] Sarah Deardorff Miller: Xenophobia toward Refugees and Other Forced Migrants, World Refugee Council Research Paper No. 5 — September 2018, p.5.; also, Oksana Yakushko: "Xenophobia: Understanding the Roots and Consequences of Negative Attitudes toward Immigrants. " Educational Psychology Papers and Publications, 1-2009, University of Nebraska-Lincoln. http://digitalcommons.unl.edu/edpsychpapers/90/, and ILO, IOM and OHCHR. 2001. "International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia." Discussion Paper prepared by the ILO, IOM and OHCHR for the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/wcar.pdf .

[3] See Aleksandra Cvetanovska: Current challenges for the integration of refugees, migrants and asylum seekers followed by discrimination, xenophobia and hate crimes, 2020, Macedonian Young Lawyer Association.

people, religious communities, ethnic and cultural minorities, different social categories, interest groups, families, neighbors, and even ordinary individuals of different origins.'

U.N. Secretary-General Ban Ki-moon in 2016 said in the report to the United Nations General Assembly:

> *"Xenophobic and racist responses to refugees and migrants seem to be reaching new levels of stridency, frequency and public acceptance."*[4]

Article 2.1 of the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime,[5] states that "racist and xenophobic material" means any written material, any image or any other representation of ideas or theories, which advocates, promotes, or incites hatred, discrimination or violence, against any individual or group of individuals, based on race, color, descent or national or ethnic origin, as well as religion if used as a pretext for any of these factors.

As Miller (2020) says '*those who study forced migration and those who advocate for solutions to forced migration spend little time studying xenophobia'* and therefore the purpose of this paper is to fill in that gap.

This paper thus first explores the definition of xenophobia in the context of migration of asylum in the Balkans with special emphasis on North Macedonia, and then examines its phenomenology by analyze the abuse of the migrant crisis in North Macedonia, the creation of the so-called anti-migration rhetoric, xenophobic outbursts of individuals, groups, and even formal movements. Will give a short preview of the criminal legal framework and the state's punitive policy for such impermissible behavior. At the end, we will also consider the initiatives carried out to combat or prevent xenophobia in North Macedonia and provide some lessons and recommendations that emerge from the research on xenophobia.

[4] Ellen Wulfhorst: U.N. to campaign against xenophobia, racism in dealing with refugees, Thomson Reuters Foundation, available at https://www.reuters.com/article/us-un-refugees-responsibility-idUSKCN0Y109X [accessed on 17.08.2022], also in United Nations General Assembly 2016. In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants: Report of the Secretary-General. A/70/59, April 21. https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/in safety and dignity addressing large movements of refugees and migrants.pdf .

[5] Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, available at: http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/189.htm.

2. Xenophobia in the Balkans, an old – new phenomenon

The solidarity is not new for the Balkans, especially after the collapse of Yugoslavia and the 'welcoming' of refugees from states 'in war'. There is a general opinion that public displays of openly xenophobic and racist rhetoric started from this period. Somehow, patriotism and nationalism started to be used in order to legitimize intolerant xenophobic and racist rhetoric, intoxicated narrative for nationalism and beliefs that one's own nation-state or group is superior to others. If racism was typical for the previous century, then can xenophobia be the 'hallmark' for this one? One may ask: is xenophobia the new racism?

In the Balkans, the phenomenon of xenophobia has been present on different grounds. In the '90s for Bosnia-Hercegovina and the Serb community in Republika Srpska there was typical ethno-xenophobia which can also be seen in the case of the Serbs in Croatia; in Montenegro xenophobia was/is based on religion and the church dispute with Serbia,[6] xenophobia can be felt between Serbia and Kosovo in the xenophobic political narrative, etc. and thus can pose new dangers if it is not considered and treated with the apparent attention and care.[7] According to Bashkurti,

> *'the Balkans are still suffering from problematic relations between the states. When these relations are compounded by historical recurrences, inferiority complex or superiority, from mixed and complex prejudices they take the form of state xenophobia. This form of xenophobia causes states to feel complex fears, hatred, and pathological hostility between them. This xenophobia originates primarily from xenophobia between peoples, is transmitted to state levels, is transmitted between states, and re-emerges widely as a deteriorating relationship between peoples.'*[8]

[6] See Samir Kajosevic, Serbian Church, Montenegro Govt to Discuss Disputed Religion Law, available at https://balkaninsight.com/2020/03/10/serbian-church-montenegro-govt-to-discuss-disputed-religion-law/ [last accessed on 18.08.2022]

[7] Dea Bashkurti, The Balkans: Old Xenophobia, New Threats, in Eurasia Review, available at https://www.eurasiareview.com/07112020-the-balkans-oldxenophobia-new-threats-oped/ [last accessed on 18.08.2022]

[8] For this phenomenon see the article Ethnic Hate Speech and Narratives of Divide in the Western Balkans form the Media Diversity Institute, available at https://www.media-diversity.org/ethnic-hate-speech-and-narratives-of-divide-in-the-western-balkans/ [last accessed on 17.08.2022].

In Slovenia, in the 1990s, during the war in Bosnia and Hercegovina, the position of the Slovenian public notably changed from initial welcoming mood of solidarity to growing dissatisfaction in the society. According to Bajt&Pajnik (2010) 'Stirred by ill-informed, intolerant, and biased media reports, it was not long before the prevalent xenophobic rhetoric began cautioning the Slovenes against the 'refugee tide'. Analyses of public rhetoric in the early 1990s hence showed that the refugees were reduced to "a problem" and a threat to the Slovene society.'[9]

Xenophobic displays continued to be a part of the public discourse in the Balkans, especially with the start of the migrant crisis and were directed towards migrants, refugees, and asylum seekers from more distant places. The reason for the escalation of the intolerant public attitudes and xenophobic media discourse was the identification of migrants, refugees, and asylum seekers as criminalized "illegals," since the media reports had focused on undocumented migrants, refugees and asylum seekers "caught" crossing the border without documents or caught during a police action of interception of smuggling migrants or so on. But later the media started to move in a very dangerous direction presenting the migrants, refugees, and asylum seekers as the next criminals at large – bullies, terrorist, sexual offenders, painting a picture that societies with large number of migrants, refugees and asylum seekers will be the next in line for threats to the public safety, national security, national identity, violence etc.[10]

Xenophobia in the context of the migrant's crisis was not typical only for the Balkans, it was also present in the other EU countries, especially when preparing integration plans for migrants, refugees, and asylum seekers in the countries along the route. For instance, in Romania the spread of xenophobia started in the same manner as in Balkan countries – by frightening the natives with the introduction of quotas for construction of camps for migrants and refugees. Even though the number of migrants, refugees and asylum seekers in Romania is low, still the public opinion toward migrants is extremely negative. It is argued that migrants, refugees, and asylum seekers going to take jobs from the native population, depress wages and put pressure on public services. State aid

[9] See Veronika Bajt, Mojca Pajnik: Current challenges to migrant integration: Xenophobia and racism The case of Slovenia, a project brief in Prospects for Integration of Migrants from »Third countries« and their Labour Market Situations: Towards Policies and Act, 2010, p.2.

[10] See the article on the portal 'justice.rs' with the headline 'Explosions, rape, and killings – migrants hevean on the north of Europe, available at https://pravda.rs/2015/8/21/eksplozije-silovanja-ubistva-ovo-je-migrantski-raj-na-severu-evrope-video/ {last accessed on 19.08.2022]

to migrants, refugees and asylum seekers is considered as unfair towards the native population because of the generous aid allowance that each asylum seeker receives per year.[11]

In Italy,[12] the xenophobic content is mainly regarding the future employment of the migrants, refugees and asylum seekers and the opinion that it is unfair to give migrants, refugees and asylum seekers an advantage over the local population.[13] In Greece, with the emergence of Golden Dawn (far-right/neo-Nazi) political party, started the aggravation of the problem of racism, xenophobia and hate speech especially towards migrants, refugees and asylum seekers. In Bulgaria, a person who called himself a self-proclaimed "*hunter of migrants*", even bought two tanks - armored vehicles[14] in order to hunt down migrants and patrol the inaccessible areas around his home city - Yambol near the border with Turkey.[15] This individual on several occasions had open calls for

[11] See the report: Legal framework, societal responses, and good practices to counter online hate speech against migrants and refugees comparative report. The report provides the most recent data and trends from 7 EU Member States (Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Greece, Italy, Romania, UK-before Brexit), hereafter *Comparative Report for the legal framework, societal responses, and good practices to counter online hate speech against migrants and refugees*. Based on the national studies and reports, the current report draws meaningful correlations between incidents of hate speech and developments on national and EU level. It looks at the scope and effectiveness of the existing legislative framework and related regulations such as media codes of ethics. Download available at https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/legal-framework-societal-responses-and-good-practices-counter-online-hate-speech_en [last accessed on 18.08.2022]

[12] According to the *Comparative Report for the legal framework, societal responses, and good practices to counter online hate speech against migrants and refugees* [see footnote no.11], 'the social, economic, political and cultural public scene of recent years has been strongly characterized by xenophobic and racist manifestations. Various factors account for this situation; they range from underlying ideological, cultural or political concepts (idea of superiority of race, territorial invasion or otherwise) to causality connections, linked to economic factors.' p.20.

[13] See the *Comparative Report for the legal framework, societal responses, and good practices to counter online hate speech against migrants and refugees.*

[14] See news report "Bulgarian bought two tanks to hunt down migrants, on Kanal 5 available at https://kanal5.com.mk/bugarin-kupil-tenk-da-lovi-migranti-niz-bugarija/a256687 [last accessed on 07.08.2022] .

[15] See news report 'Bulgaria's vigilante migrant 'hunter' on BBC available https://www.-bbc.com/news/magazine-35919068 [last accessed on 19.08.2022]

violence towards migrants. The Helsinki Committee in Bulgaria,[16] repeatedly reported about this issue and condemned this person's actions.[17]

Intolerant discourse in the media or from politicians can lead to increased racist sentiments towards migrants, refugees and asylum seekers and other minorities, including in the form of scapegoating in times of economic crisis. ODIHR's annual reporting on hate crime in the OSCE area[18] has demonstrated that racist attacks can take a range of forms, targeting people from diverse groups across the region. Violent attacks by groups of perpetrators against migrants and ethnic minorities, as well as damage to businesses and property owned by or associated with established ethnic communities are common features of xenophobic hate crime.

3. Xenophobic hate crime towards migrants, refugees, and asylum seekers – case of North Macedonia

North Macedonia is a multi-ethnic society where people belonging to different religions and ethnicities live, with a rich multicultural, multi-religious and multilingual heritage and as such, it should have an extraordinary capacity for tolerance and coexistence between different nationalities and ethnicities. This was typical for North Macedonia during the few refugee crises, back in the '90s.[19]

In fact, in North Macedonia, multi-ethnic coexistence of different ethnics such as Albanians, Bosnians, Roma population, Serbs, Turks etc. have been living with ethnic Macedonians for decades. But after the war in Kosovo and the great refugee crisis that overwhelmed Macedonia with the temporary housing of over 350,000 refugees from Kosovo, as well as the migrant crisis from 2015 onwards, this multi-ethnicity began to generate problems, mainly related to intolerance towards different

[16] See Bulgarian Helsinki Committee of the Bulgarian Helsinki Committee Concerning Bulgaria for Consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 92nd Session, p.7. available at https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BGR/INT_CERD_NGO_BGR_27032_E.pdf [last accessed on 20.08.2022]

[17] The Helsinki Committee has asked prosecutors to investigate Valev, pointing out that he bragged on national television about committing half a dozen crimes: assault and battery, making death threats, unlawful detention, inciting ethnic hatred and inciting ethnic violence.

[18] See OSCE, ODIHR reports by states and years available at https://hatecrime.osce.org/racist-and-xenophobic-hate-crime

[19] See Olga Kosevaliska, and Ana Nikodinovska Krstevska, (2020) *Migration and Asylum Policy System: the case of Republic of Macedonia.* In: Migration and asylum policies systems. Challanges and perspectives. Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 109-129.

ethnicities, which led to a paradoxical situation – a multiethnic society being xenophobic at the same time. And especially, in times of war, when every state must show solidarity for innocent civilians, intolerance is the least needed.

In events like this, the media plays an extremely important role. They can appear as promoters and protectors of human rights and controllers of the government's actions in the compliance of the obligations undertaken in accordance with international agreements, or as promoters of xenophobia and hatred. A very widespread way of sowing fear is to disseminate and spread stories in which what is written is given as 'the holy truth' or certainty even though it can neither be verified nor proven. The feeling of danger is first emphasized by uncritical transmission of statements and contents different from what is their essence.[20]

With the beginning of the migrant crisis, many sensationalist headlines and claims have appeared that only aim to cause fear in the population and encourage the spread of hate speech, hate crime, encouragement of racial, religious, and other discrimination, xenophobia on social networks towards migrants, refugees and asylum seekers who transit through the country. The migrant crisis was and still is being used as a tool to shift blame, score political points in elections or in a campaign, create conspiracy theories which of course leads to causing racial, religious, and other discrimination - conducts that are incriminated with the Criminal Code.[21]

4. Xenophobia camouflaged as journalism

Right after the big peak of migrants, refugees and asylum seekers transiting through North Macedonia in 2015, the sensationalist headlines started, which were supposed to cause fear and trembling among the local population and inflame tension that leads to non-acceptance of the migrants, refugees, and potential asylum seekers. Initially, journalistic texts began, behind which there was no journalistic research, but mere downloading of questionable content from even more questionable sources.[22] This behavior continued with tense status posts in the social

[20] See Mirjana Najcevska report "Refugees, Migrants and xenophobia in Macedonian media, available at https://www.radiomof.mk/begalci-migranti-iksenofobija-vo-makedonskite-mediumi/ [last accessed on 20.08.2022]

[21] See Article 418 from the Criminal Code of North Macedonia, Official Gazette, No. .

[22] See Jugoslava Dukovska review on the text 'Explosions, rape, murder, these are the peaceful migrants in the heaven for migrants Malmö, Sweden' written for the project Vistinomer

media (Facebook, Twitter etc.) that were shared and comment in the same manner, by big number of supporters.[23] In most of the media there were headlines in which xenophobia and especially islamophobia was directly encouraged. In this context headlines titled as 'Migrants showed their teeth: 'Instead of churches, there will be mosques here,' 'Ahmed from Libya who arrived in Serbia: Instead of churches in Europe, minarets will be seen. That will be our revenge!", "Photo: Is this the real picture of the migrants from Syria." A step further was made by placing the migrants directly in the context of terrorism. In this sense, headlines like "Terrorists among migrants: ISIS commander entered Greece, transiting through Macedonia as a migrant!", "Terrorism is the most serious threat in the world - Macedonia is ready". The article "4,000 terrorists used the refugee routes" on one portal ends with a direct threat to the migrants, refugees and asylum seekers or a direct call for an active attack by the citizens[24] which crosses the line from xenophobic hate speech to xenophobic hate crime.

Such articles were leading to mislead conclusions that namely showed that the rate of crime is increasing in places were migrants, refugees and asylum seekers have settled, and that their settlement represents a serious security risk not only for the local population, but also for the national security in general. As such an example we single out the headline for Malmö, Sweden, for which there was a news report entitled '*Explosions, Rapes, Murders these are the "peaceful" migrants in the migrant haven Malmö, Sweden*.' The first sentence of the article is *"video report of Russia Today (RT) in just three minutes will capture the situation in the migrants haven of Malmö, Sweden, where explosions, robberies, Kalashnikov shootings, rapes and hand grenades have become daily activities after the arrival of migrants from Syria."* The text continues with seriously terrifying misleading content in which it is said that "this will happen trough out whole Europe, if the settlement of migrants doesn't stop immediately.'[25] The further frightening of the local

– check of facts, [Proekt na USAID za zajaknuvanje na mediumite vo Makedonija- Komponenta Servis za proverka na fakti od mediumite implementirana od Metamorfozis.]

[23] See reported status on Facebook by one university professor in Law available on https://www.govornaomraza.mk/reports/view/943 online site for reporting hate speech.

[24] See Mirjana Najcevska research on Refugees, migrants and xenophobia in mass media in Macedonia, available at https://www.radiomof.mk/begalci-migranti-i-ksenofobija-vo-makedonskite-mediumi/. Conducted within the USAID Project for strengthening the media in Macedonia, Service for check of facts in media.

[25] See the portal Justice.rs and the news report 'Explosions, Rapes, Murders in the migrant haven Malmö, Sweden available at https://pravda.rs/2015/8/21/eksplozije-silovanja-ubistva-ovo-je-migrantski-raj-na-severu-evrope-video/ but also broadcasted and shared by many

population was with the sensationalistic headlines about building camps for migrants, refugees and asylum seekers that escalated with unlawful organizing referendum in several municipalities.

5. Building refugees camps

On the eve of the 2017 local elections in North Macedonia, in order to create a tense atmosphere, the opposition party VMRO-DPMNE accused the ruling party of building refugee camps and housing as many as from 150 to 200,000 migrants, refugees and asylum seekers."[26] In several municipalities, a procedure was started for a referendum in which citizens were supposed to declare that they are against accepting migrants, refugees and asylum seekers and building refugee camps. The referendums should have taken places on the same date, time, and place together with the local elections, that clearly showed that the migrant crisis was misused for political purposes. The "Budenje" [Awakening] movement was the main organizer of this referendum in Bitola and Prilep, and in the membership of this informal group there were even representatives from the municipality, from the opposition party.[27] After the local elections, this myth of settlement of migrants, refugees and asylum seekers was dispelled, but it showed how easy it is to polarize the population to show xenophobia and how much the migrant crisis is misused for political points and goals. Referendums against the settlement of migrants, refugees and asylum seekers were considered as a dirty election campaign,[28] and the Constitutional Court passed decisions in which the legality of the decisions to call a referendum made by the Council of the Municipality of Radovish, Negotino, Gjorce Petrov, Veles, Gazi Baba,

Macedonian online portals including national news agencies and websites on official TV channels.

[26] See the interview with the former Minister of labor and social affairs, Mila Carovska available at: https://sdk.mk/index.php/dopisna-mrezha/vmro-dpmne-lazhe-shiri-ksenofobija-reche-tsarovska-koja-nenajavena-dojde-vo-bitolskiot-sovet-srede-raspravata-za-referendum-protiv-begaltsi/ [last accessed on 19.08.2022]

[27] See Xenophobic and antirefugee initiative is collecting signatures in Bitola and Prilep, available at https://glasnik.mk/ksenofobicna-i-antibegalska-inicijativa-sobira-potpisi-vo-bitola-i-vo-prilep/

[28] See Civil Media article 'Referendum – a dirty prelection campaign available at https://-civilmedia.mk/referendumite-protiv-begalcite-valkana-predizborna-kampanja/

Bitola, Kavadarci, Karposh, Prilep, Ohrid, Kochani and Shtip was considered as unlawful.[29]

6. Strategy for the integration of refugees and migrants for the period 2017-2027

At that time, the draft of the Proposal for the Strategy for the Integration of Refugees and Migrants in the Republic of Macedonia 2017-2027[30] was presented and caused a storm of xenophobic statements and hate speech, that culminated with the start of the aforementioned organization of referendum against the settlement of these persons in several municipalities in the country. The Strategy provides the migrants, refugees and asylum seekers should be welcomed in the host country without giving up their own cultural identity, social differences, as well as human rights and human dignity. The promotion of fundamental rights, non-discrimination, and equal opportunities for all are the key to a successful integration process, it is stated in the Strategy. The responsible institutions considered that local integration would be a long-term solution that refers to permanent accommodation of migrants, refugees, and asylum seekers in host communities in countries of asylum. But the Proposal of the Strategy was not 'welcomed' in many of the municipalities. According to the Macedonian Young Lawyers Association (hereafter MYLA),[31] an NGOs that provides free legal aid for refugees and asylums seekers, 'the statements of most of the municipalities are "on the line of xenophobia". Most of the municipalities have identical, that is, negative attitudes about the proposal, and as arguments they stated that '*Macedonia should stay transit country for migrants and that the municipalities do not have*

[29] The reason for making such a decision is Article 22 of the Law on Local Self-Government that does not give authority to the municipalities to decide on issues related to migrants and their settlement. See decisions of the Constitutional CourtУ.бр.118/2017-1,У.бр.126/2017-1, У.бр.131/2017-1У.бр.120/2017-1,У.бр.128/2017,У.бр.102/2017-1 и У.бр.121/2017-1, У.бр.12-4/2017-1, У.бр.119/2017-1, У.бр.122/2017-1, У.бр.125/2017-1, У.бр.127/2017-1, У.бр.130/20-17-1, У.бр.123/2017-1, У.бр.129/2017-1. Also see news report 'There will be no referendum for the migrants on the day of the local elections, Radio Slobodna Evropa, available at https://www.-slobodnaevropa.mk/a/28751192.htm [last accessed on 20.08.2022] .

[30] Strategy for integration of migrants and refugees in Macedonia for the period of 2017-2027, Ministry of labor and social policy of Macedonia available at http://www.mtsp.gov.mk/-content/pdf/strategii/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%

[31] MYLA official web site https://myla.org.mk/en/home-english/ .

spatial, financial, and infrastructural conditions to respond to the measures provided in the Strategy.'

7. The temporary accommodation of Afghans in North Macedonia

The humanitarian crisis in Afghanistan and the Macedonian government's announcement of temporary acceptance of refugees from this country was also followed by hate speech and attempts to spread xenophobia among citizens.[32] After the announcement that North Macedonia will accept refugees from Afghanistan who worked for international organizations, the xenophobic outbursts of both citizens and supporters or members of certain political parties, again started with xenophobic content on social media. Instead of "welcome" to the people of Afghanistan, they sent messages like

> "*Macedonia is one of the poorest countries in Europe, in a situation like this, it is good to see an example of solidarity from richer countries than our Macedonia, they should be the example for showing values, accepting refugees from Afghanistan, and not by patting them on the back. Then let's think about whether and who will pay for this…*' [33]

But the lesson was already learned, so the statements in the press started to be more subtle, precautious, discreet, since the Helsinki Committee, NGO's and Public Prosecutions Office started reporting and investigating such behavior. Since the start the of the punitive response of the competent authorities regarding xenophobia, discrimination, hate speech etc. the open calls for hatred, unacceptance, violence towards migrants, refugees, asylum seekers started to decrease.[34]

[32] See Aleksandar Nikolik Pisarev article 'It is unnatural and shameful for Macedonian society to show xenophobia' for Civil Media available at https://civilmedia.mk/neprirodno-e-i-sramno-e-makedonskoto-opshtestvo-da-pokazhuva-ksenofobija/ [last accessed on 18.08.2022].

[33] Facebook Statement of Hristijan Mickovski, the leader of the political party VPRO-DPMNE, available at https://www.slobodnaevropa.mk/a/авганистански-бегалци-ќе-дојдат-во-македонија-и-во-други-земји/31412926.html

[34] Such and example was the prosecution of one journalist for hate speech and xenophobia on national grounds towards Greece population. See the article 'Journalist charged with hate speech and xenophobia' available at https://kanal5.com.mk/novinar-so-obvinenie-za-govor-na-omraza-i-ksenofobija/a352625 [last accessed on 20.08.2022]

8. Xenophobic content about refugees from Ukraine

A Facebook post (which at the time of writing of this article has been removed) shared an informative text about the decisions taken by the Macedonian Government to help Ukraine, but with a xenophobic and sensationalist headline for which it is uncertain how it was made and for which there is no real support with evidence and represents spread of xenophobia and intolerance. The post claimed that the Albanians in North Macedonia are in fear because the country will receive Orthodox refugees[35] is beyond any logic and the only purpose of such claims is to cause discord in society and spread panic on social networks.[36] A post with this title has anti-immigrant rhetoric and incites ethnic and religious intolerance. At the same time, the text itself says absolutely nothing of what is claimed in the title, nor is there any confirmation that the Albanians are really in fear.

9. Criminal legislation for preventing and punishing xenophobic hate crime

North Macedonia amended its Criminal Code, introducing the hate crime as a separate crime, in order to bring its national law closer to EU law, to clarify the provisions on hate crimes and expand the grounds for protection in practice. Since, 2018 hate crime has been defined with the amendments of the Code in 2018 as follows:

> *Crime of hate explicitly foreseen by the provisions of this Code, shall be considered the crime against a natural person or a legal entity and associated persons thereto or a property which is committed wholly or partially due to a real or speculative (imaginary, assumptive) characteristic or association of the person and relates to the race, skin color, nationality, ethnic origin, religion or conviction, mental or bodily disability, sex, gender identity, sexual orientation and political conviction.*[37]

[35] See news report available at https://mkdpress.site/archives/15254?fbclid=IwAR2IMYjq-4R73XTSVGTZL9qlQNLo2eq8gNhTHuQaprUyypL066J4WA3Dkg4k [last accessed on 20.08.2022]

[36] See portal Vistinomer https://vistinomer.mk/fejsbuk-objava-bez-kontekst-shiri-ksenofobija-i-pottiknuva-megjuetnichki-tenzii/

[37] Article 122, ph.42 in Criminal Code ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014,

The OSCE (Office for Democratic Institutions и Human Rights, ODIHR) indicates the following motivations (biases) for committing hate crime:[38] racism and xenophobia, prejudice against Roma and Sinti, anti-Semitism, Islamophobia, prejudice against Christians and members of other religions (Hinduism, Jehovah witnesses, Buddhism, Baha'i, etc.), as well as members of other groups (women, transgender people etc.). The motivation to perform a crime is subjective and therefore it is difficult to be sure and prove that the crime was committed with hatred. Therefore, it is necessary to prove the presence of objective factors, which would lead a reasonable person to think that the crime is motivated by prejudice.[39]

Furthermore, the bias motive of hatred is provided in over 20 incriminations such as murder, rape, (severe) bodily injury, coercion, unlawful deprivation of liberty, approving or justifying genocide, crimes against humanity or war crime, causing hatred, discord, or intolerance on national, racial, religious or any other discriminatory grounds etc.

As for xenophobia, racism, discrimination – these acts have been incriminated for longer period but with the amendments in 2018 they finally have the content that is in line with the ratified international instruments. In this manner, according to Article 394-d from the Criminal Code, the incrimination 'Spreading racist and xenophobic material via information system' prescribes that:

> *(1) Whosoever via a computer system spreads in the public racist and xenophobic written material, photo or other representation of an idea or theory helping, promoting or stimulating hatred, discrimination or violence, regardless against which person or group, based on sex, race, skin color, class, membership in a marginalized group, ethnic background, language, nationality, social background, religious belief, other types of beliefs, education, political affiliation, personal or social condition, mental or physical disability, age, family or marital status, property status, health condition, or any other ground foreseen by law or ratified international agreement, shall be sentenced to imprisonment of one to five years.*

27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017 and 248/18.

[38] See Jasmina Dimitrieva, Decisions of the ECHR with commentary: hate speech and hate crime, OSCE, available at https://www.osce.org/files/f/documents/d/f/337176.pdf

[39] Ibid.

(2) The sentence referred to in paragraph (1) of this Article shall be also imposed against whosoever commits the crime via other public information means.

(3) Whosoever commits the crime from paragraphs (1) and (2) of this Article by abusing his position or authorization or if those crimes resulted in disorder and violence against people or in property damage of greater extent, he shall be sentenced to imprisonment of one to ten year.

From the beginning of the migrant crisis there have been.

In Article 417 of the Criminal Code defines the Racial or other discrimination in the following manner:

(1) Whosoever based on the difference in sex, race, skin color, class, membership in a marginalized group, ethnic background, language, nationality, social background, religious belief, other types of beliefs, education, political affiliation, personal or social condition, mental or physical disability, age, family or marital status, property status, health condition, or any other ground foreseen by law or ratified international agreement, violates the basic human rights and freedoms acknowledged by the international community, shall be sentenced to imprisonment of six months to five years.

(2) The sentence referred to in paragraph 1 shall also be imposed to whosoever prosecutes organizations or individuals because of their efforts for equality of the people.

(3) Whosoever spreads ideas about the superiority of one race over another, or who advocates racial hate, or instigates racial discrimination, shall be sentenced to imprisonment of six months to three years.

Causing hatred, discord, or intolerance on national, racial, religious or any other discriminatory grounds is also a special incrimination in the Criminal code,[40] and the bias motivation of the perpetrator could involve status of a foreigner (different nationality, ethnics, religion, social background, etc.).

Xenophobic hate crime against refugees, migrants and asylum seekers is widespread and we believe that they are often victims of hate crimes and especially xenophobia. Due to the lack of information, or the lack of reporting xenophobia from migrants, refuges, asylum seekers,

[40] Article 319 from the Criminal Code of North Macedonia.

and above all fear and mistrust in the institutions we believe that there are far too many cases than the official ones, which contributes to the deepening of the problem and failure to undertake meaningful actions by state institutions. According to the reported data form the police for 2020, there are only 13 cases of racists and xenophobic hate crime in 2020, 23 in 2019 and 33 in 2018. The presented data for racists and xenophobic hate crime is for all victims and not exceptional for migrants, refugees, and asylum seekers as victims since there is no data for the victim's foreign status.

Report data for year	Bias Motivation	Type of Crime	Recorded by Police
2020	Racist and xenophobic hate crime	Incitement to violence	1
2020	Racist and xenophobic hate crime	Damage to property	1
2020	Racist and xenophobic hate crime	Unspecified	11
2019	Racist and xenophobic hate crime	Incitement to violence	2
2019	Racist and xenophobic hate crime	Unspecified	21
2018	Unspecified	Unspecified	33
2017	No available data	No available data	
2016	Unspecified	Unspecified	2
2015	Unspecified	Unspecified	5

Table no.1 Racist and xenophobic hate crime in North Macedonia, reported by the police for 2015-2020, Source of data: OSCE available data on https://hatecrime.osce.org/north-macedonia.

According to other sources[41] that collect data for racism and xenophobic hate crime, for 2020 there are 86 cases of racism and xenophobic hate crime, 134 for 2019 and 71 for 2018, 33 for 2017, 16 for 2016 and 32 for 2015. From the comparison of Table no.1 and 2 we can see a great disproportion in the numbers of reported cases by the police, on one hand, and by the other sources, on the other.[42]

Reported by other sources: Macedonian Helsinki Committee for Human Rights (MHC), OSCE Mission to Skopje, Macedonian-Bulgarian Friendship (MBP), Balkanski Horizonti, UNHCR.							
Bias Motivation	Type of Crime	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Racist and xenophobic hate crime	Violent attacks against people	75	121	62	27	13	31
Racist and xenophobic hate crime	Damage to property	3	5	9	5	3	1
Racist and xenophobic hate crime	Treats	9	8		1	/	/

Table no.2 Racist and xenophobic hate crime in North Macedonia, reported by the police for 2015-2020, Source of data: OSCE available data on https://hatecrime.osce.org/north-macedonia .

[41] Macedonian Helsinki Committee for Human Rights (MHC), OSCE Mission to Skopje, Macedonian-Bulgarian Friendship (MBP), Balkanski Horizonti, etc.

[42] There are reports, analyzes and other publications available that give preview in numbers concerning hate speech and hate crime in North Macedonia such as Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2013, available at: http://shorturl.-at/fhATY, Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2014, available at http://shorturl.at/mnqL1 Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2015, available at http://shorturl.at/ATZ Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2016, available at http://shorturl.at/tvBC4 Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2017, available at http://shorturl.at/qN169 , Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2018, available at http://shorturl.at/dwyIW. Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of North Macedonia in 2019, available at http://shorturl.at/dlyP8 . Also, see Pol Iganski Research on the victimization from hate crimes, OSCE Mission in Skopje, 2019. https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/424199.pdf .

The victims do not believe that the police can protect them or even that the police are willing to protect them, so in the absence of any institutional support and faith that the perpetrators will be punished, they just seek for safe transit throughout the country. The European Commission's 2019 Country Progress Report stated: "The collection of data on hate speech is not carried out in a systematic way, and an increase in cases of hate crimes has been observed in the database of civil society organizations ".[43]

However, there are some positive aspects of the work in the field of preventing xenophobic hate crime like: in 2015-2016 more than 2,000 police officers have completed training to recognize hate crime; in 2015 The OSCE Mission to Skopje[44] and the Academy for Judges and Public Prosecutors trained a total of 80 judges and prosecutors on identification, processing, and adjudicating hate crimes; improvement of the public prosecutor's office and the judiciary databases by adding an additional option for reporting cases of hate crimes; the forementioned amendments and additions to the Criminal Code adopted in December 2018; improvement in the national collection of data on hate crimes by Ministry of Internal Affairs. A step forward are also the two successful tolls for reporting hate speech and hate crime - the online platforms that facilitate reporting hate speech [https://www.govornaomraza.mk/main] and hate crime[https://zlostorstvaodomraza.com/incidenti/], on which migrants, refugees, asylum seekers as well as any other victim or person of interest can report hate crime and hate speech.[45] Still, the general conclusion is that the appropriate and timely recognition and registration of xenophobic hate crimes by police and judicial authorities remain at an unsatisfactory level.

In this context, there is no official data on the filed reports, charges/ inditements, and judicial decisions for criminal acts: 'Spreading racist and xenophobic material via information system'[46] and 'Racial or other discrimination'[47] and 'Causing hatred, discord or intolerance on national, racial, religious or any other discriminatory grounds' because the State Statistical Office does not keep a separate registration for these

[43] European Commission, North Macedonia Report 2019, Brussels, p.30.

[44] The OSCE Mission commissioned an expert analysis on "Mapping of obstacles to processing hate crimes", which presented a comprehensive perspective on the barriers to the effective identification, investigation, prosecution and adjudication of hate crimes, in order to help prosecutors and judges in successful processing hate crimes.

[45] See reported hate crimes towards migrants and refugees at https://zlostorstvaodomraza.com/en/category/incident/incident-id-17/

[46] Article 394-d from the Criminal Code of North Macedonia.

[47] Article 417 from the Criminal Code of North Macedonia.

crimes and they are listed in the group "other crimes against public order and peace", so a clear separation of exact figures is not possible, and that is a serious gap in the official statistical data system.[48]

10. Conclusion

Xenophobic rhetoric in the public discourse can pose a very dangerous threat to democracy and rule of law. As already aforementioned in this paper, xenophobia basically is presented as irrational hatred towards foreigners and all their values, customs, and habits. Any perception of migrants, refugees and asylum seekers as outsiders or foreigners to the community, society, or national identity, or even worse – as a potential terrorist, can and will lead to eventual violation of basic human rights. From the theoretical analysis that we have conducted in this paper we can confirm, without any doubt, the U.N. Secretary-General Ban Ki-moon in 2016 statement "Xenophobic and racist responses to refugees and migrants seem to be reaching new levels of stridency, frequency and public acceptance" is shown to be very accurate in the context of the migrant crisis in the Balkans. In this paper we have tried to define xenophobia in the context of migration and asylum in the Balkans with special emphasis on North Macedonia. We also analyzed the phenomenology of xenophobia and the creation of the so-called anti-migration rhetoric, the xenophobic outbursts of individuals, groups, and even formal movements. From the quantitative analyses that we have conducted for the purpose of this paper, due to the lack of information, or the lack of reporting xenophobia from migrants, refuges, asylum seekers, and above all fear and mistrust in the institutions, we believe that there are far too many cases than the official reported ones, which contributes to the deepening of the problem and failure to undertake meaningful actions by state institutions. We are of the opinion that xenophobia and hate crime towards migrants, refugees, and asylum seekers are not at all isolated cases,[49] and therefore, the State's punitive policy for such impermissible behavior should be more severe in order

[48] See MakSTat base of the State Statistical Office for further information http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat_Sudstvo_PrijaveniPolnoletniStoriteli/101_SK1_Mk_T2a_ml.px/?rxid=e482be3e-294e-4d80-b-bd7-eed61adb1603

[49] This can be seen from the online platforms that facilitate reporting hate speech [https://www.govornaomraza.mk/main] and hate crime [https://zlostor-stvaodomraza.com/incidenti/].

to show that such xenophobic crimes and rhetoric would not be tolerated at all.

Bibliography

'Explosions, rape, and killings – migrants hevean on the north of Europe, available at https://pravda.rs/2015/8/21/eksplozije-silovanja-ubistva-ovo-je-migrantski-raj-na-severu-evrope-video/ [last accessed on 19.08.2022]

'Journalist charged with hate speech and xenophobia' available at https://kanal5.com.mk/novinar-so-obvinenie-za-govor-na-omraza-i-ksenofobija/a352625 [last accessed on 20.08.2022]

Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalization of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, available at: http://conventions-.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/189.htm

Aleksandar NIkolik Pisarev article 'It is unnatural and shameful for Macedonian society to show xenophobia' for Civil Media available at https://civilmedia.mk/neprirodno-e-i-sramno-e-makedonsko-to-opshtestvo-da-pokazhuva-ksenofobija/ [last accessed on 18.-08.2022] .

Aleksandra Cvetanovska: Current challenges for the integration of refugees, migrants and asylum seekers followed by discrimination, xenophobia and hate crimes, 2020, Macedonian Young Lawyer Association.

Bulgarian Helsinki Committee WRITTEN COMMENTS Of the Bulgarian Helsinki Committee Concerning Bulgaria for Consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 92nd Session, p.7. available at https://-tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BGR/INT_CERD_NGO_BGR_27032_E.pdf [last accessed on 20.08.2022]

Civil Media article 'Referendum – a dirty prelection campaign available at https://civilmedia.mk/referendumite-protiv-begalcite-valka-na-predizborna-kampanja/

Criminal Code ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017 and 248/18.

Dea Bashkurti, The Balkans: Old Xenophobia, New Threats, in Eurasia Review, available at https://www.eurasiareview.com/07112020-the-balkans-old-xenophobia-new-threats-oped/ [last accessed on 18.08.2022] decisions of the Constitutional court У.бр.118/2017-1, У.бр.126/2017-1, У.бр.131/2017-1 У.бр.120/2017-1, У.бр. 128/2017, У.бр.102/2017-1 и У.бр.121/2017-1, У.бр.124/2017-1, У.бр.119/2017-1, У.бр.122/2017-1, У.бр.125/2017-1, У.бр.127/2017-1, У.бр.130/2017-1, У.бр.123/2017-1, У.бр.129/2017-1.

Ellen Wulfhorst: U.N. to campaign against xenophobia, racism in dealing with refugees, Thomson Reuters Foundation, available at https://www.reuters.com/article/us-un-refugees-responsibility-idUSKCN0Y109X [accessed on 17.08.2022]

Ethnic Hate Speech and Narratives of Divide in the Western Balkans form the Media Diversity Institute, available at https://www.media-diversity.org/ethnic-hate-speech-and-narratives-of-divide-in-the-western-balkans/ [last accessed on 17.08.2022].

European Commission, North Macedonia Report 2019, Brussels, p.30.

Facebook Statement of Hristijan Mickovski, the leader of the political party VPRO-DPMNE, available at https://www.slobodnaevropa.mk/a/-авганистански-бегалци-ќе-дојдат-во-македонија-и-во-други-земји/31412926.html

From a refugee perspective. Discourse of Arabic speaking and Afghan refugees and migrants on social media from March to December 2016, UNHCR – The UN Refugee Agency, 2016, https://reliefweb.int/report/world/refugee-perspective-discourse-arabic-speaking-and-afghan-refugees-and-migrants-social

Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2013, available at: http://shorturl.at/fhATY,

Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2014, available at http://shorturl.at/mnqL1

Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2015, available at http://shorturl.at/ATZ

Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2016, available at http://shorturl.at/tvBC4

Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2017, available at http://shorturl.at/qN169 ,

Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of Macedonia in 2018, available at http://shorturl.at/dwyIW.

Helsinki Committee for Human Rights, Hate Crimes in the Republic of North Macedonia in 2019, available at http://shorturl.at/dlyP8

ILO, IOM and OHCHR. 2001. "International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia." Discussion Paper prepared by the ILO, IOM and OHCHR for the World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/wcar.pdf .

Interview with the former Minister of labor and social affairs, Mila Carovska available at: https://sdk.mk/index.php/dopisna-mrezha-/vmro-dpmne-lazhe-shiri-ksenofobija-reche-tsarovska-koja-ne-najavena-dojde-vo-bitolskiot-sovet-srede-raspravata-za-referendum-protiv-begaltsi/ [last accessed on 19.08.2022]

Jasmina Dimitrieva, Decisions of the ECHR with commentary: hate speech and hate crime, OSCE, available at https://www.osce.org-/files/f/documents/d/f/337176.pdf

Jugoslava Dukovska review on the text 'Explosions, rape, murder, these are the peaceful migrants in the heaven for migrants Malmö, Sweden' written for the project Vistinomer – check of facts.

Legal framework, societal responses, and good practices to counter online hate speech against migrants and refugees comparative report from 7 EU Member States (Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Greece, Italy, Romania, UK-before Brexit), Download available at https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/legal-framework-societal-responses-and-good-practices-counter-online-hate-speech_en [last accessed on 18.08. 20 22]

MakSTat base of the State Statistical Office for further information http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat_Sudstvo_PrijaveniPolnoletniStoriteli/101_SK1_Mk_T2a_ml.px/?rxid=e482be3e-294e-4d80-bbd7-eed61adb1603

Michelle Peterie & David Neil: Xenophobia towards asylum seekers: A survey of social theories, Special issue – Asylum Seekers in the Global Context of Xenophobia, Journal of Sociology 2020, Vol. 56(1) 23–35

Mirjana Najcevska report "Refugees, Migrants and xenophobia in Macedonian media' available at https://www.radiomof.mk/begalci-migranti-i-ksenofobija-vo-makedonskite-mediumi/ [last accessed on 20.08.2022]

MYLA official web site https://myla.org.mk/en/home-english/.

News report 'Bulgaria's vigilante migrant 'hunter' on BBC available https://www.bbc.com/news/magazine-35919068 [last accessed on 19.08.2022]

News report 'There will be no referendum for the migrants on the day of the local elections, Radio Slobodna Evropa, available at https://-

www.slobodnaevropa.mk/a/28751192.htm [last accessed on 20. 08.2022] .

News report "Bulgarian bought two tanks to hunt down migrants, on Kanal 5 available at https://kanal5.com.mk/bugarin-kupil-tenk-da-lovi-migranti-niz-bugarija/a256687 [last accessed on 07.08.2022] .

News report available at https://mkdpress.site/archives/15254?fbclid-=IwAR2IMYjq4R73XTSVGTZL9qlQNLo2eq8gNhTHuQaprUyy-pL066J4WA3Dkg4k [last accessed on 20.08.2022]

Oksana Yakushko: "Xenophobia: Understanding the Roots and Consequences of Negative Attitudes toward Immigrants. "Educational Psychology Papers and Publications, 1-2009, University of Nebraska-Lincoln. http://digitalcommons.unl.edu/edpsych-papers/90/ ,

Olga Kosevaliska, and Ana Nikodinovska Krstevska, (2020) *Migration and Asylum Policy System: the case of Republic of Macedonia*. In: Migration and asylum policies systems. Challanges and perspectives. Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 109-129.

Online news reports

OSCE available data on https://hatecrime.osce.org/north-macedonia .

OSCE, ODIHR reports by states and years available at https://hate-crime.osce.org/racist-and-xenophobic-hate-crime

Pol Iganski Research on the victimization from hate crimes, OSCE Mission in Skopje, 2019. https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/424199.pdf

portal Vistinomer https://vistinomer.mk/fejsbuk-objava-bez-kontekst-shiri-ksenofobija-i-pottiknuva-megjuetnichki-tenzii/

Reported hate crimes towards migrants and refugees at https://zlostorstvaodomraza.com/en/category/incident/incident-id-17/

Reported status on Facebook by one university professor in Law available on https://www.govornaomraza.mk/reports/view/943 online site for reporting hate speech.

Samir Kajosevic, Serbian Church, Montenegro Govt to Discuss Disputed Religion Law, available at https://balkaninsight.com/2020/03/-10/serbian-church-montenegro-govt-to-discuss-disputed-religion-law/ [last accessed on 18.08.2022]

Sarah Deardorff Miller: Xenophobia toward Refugees and Other Forced Migrants, World Refugee Council Research Paper No. 5 — September 2018, p.5.;

Strategy for integration of migrants and refugees in Macedonia for the period of 2017-2027, Ministry of labor and social policy of Mace-

donia available at http://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/strategii/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%

United Nations General Assembly 2016. In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants: Report of the Secretary-General. A/70/59, April 21. https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/in_safety_and_dignity__addressing_large_movements_of_refugees_and_migrants.pdf .

Veronika Bajt, Mojca Pajnik: Current challenges to migrant integration: Xenophobia and racism The case of Slovenia, a project brief in Prospects for Integration of Migrants from »Third countries« and their Labour Market Situations: Towards Policies and Act, 2010, p.2.

Xenophobic and antirefugee initiative is collecting signatures in Bitola and Prilep, available at https://glasnik.mk/ksenofobicna-i-anti-begalska-inicijativa-sobira-potpisi-vo-bitola-i-vo-prilep/

ТРУДОВИ ОБЈАВЕНИ САМОСТОЈНО

БИБЛИОГРАФСКА БЕЛЕШКА

Статиите што се објавуваат во оваа книга биле претходно објавени на следните места :

Nikodinovska Krstevska, Ana (2017). "Екстернализација на безбедноста на Европската унија надвор од границите на ЕУ: мит или реалност ?", *Годишен зборник на Правен факултет,* бр. 7 (2017). стр. 149-158.

Nikodinovska Krstevska, Ana (2020). "Legislazione nazionale, integrazione europea e cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord", *Illyrius*, *International Scientific Review, Special Edition 'EU - Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs'*, 1 (14). pp. 113-130. ISSN 2225-2894

Никодиновска Крстевска, Ана (2020). "Нелегалната миграција, Република Македонија и Европската Унија, неколку опсервации за договорот за реадмисија", *Proceedings of the Seventh International Scientific Conference 'Social changes in the global world'*, pp. 605-618. ISSN 978-608-244-778-0

Никодиновска Крстевска, Ана (2021). "Солидарност и екстернализација на безбедноста во Европската политика за миграција и азил. Можен двоен концепт ?", *Conference proceedings of the Eighth International Scientific Conference Social Changes in the Global World*, 2. pp. 409-421. ISSN 978-608-244-840-4

Nikodinovska Krstevska, Ana (2021). "Il ruolo degli attori non statali nella Macedonia del Nord nella promozione della sicurezza umana durante la crisi migratoria del 2015/2016", in: *Sicurezza umana negli spazi navigabili: sfide comuni e nuove tendenza. Papers of the international association of the law of the sea*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 109-118. ISBN 979-12-5976-142-2

Никодиновска Крстевска, Ана (2022). "Некои размислувања за солидарноста во Европската Унија за време на мигрантската криза од 2015 година", in: *Есеи за миграција и азил*. Универзитет „Гоце Делчев" - Штип, Штип, стр. 19-26. ISBN 978-608-244-943-2

Nikodinovska Krstevska, Ana (2022). "Gli accordi di riammissione tra l'Unione Europea e i paesi Balcanici: più di quanto sembri !", *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, 1 (1). pp. 9-19. ISSN 2785-5228

ТРУДОВИ ОБЈАВЕНИ ВО КОАВТОРСТВО

БИБЛИОГРАФСКА БЕЛЕШКА

Статиите што се објавуваат во оваа книга биле претходно објавени на следните места :

Koševaliska, Olga & Tuševska, Borka & Nikodinovska Krstevska, Ana (2016). "Migration crisis: Macedonia at crossroads", in: *Migration at sea. International Legal Perspectives and Regional Approaches*. Giannini Editore, Naples, Italy, pp. 61-76. ISBN 978-88-7431-818-6

Koševaliska, Olga & Nikodinovska Krstevska, Ana (2020). "Migration and Asylum Policy System: the case of Republic of Macedonia", in: *Migration and asylum policies systems. Challanges and perspectives,* Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 109-129. ISBN 978-88-9391-895-4

Koševaliska, Olga & Nikodinovska Krstevska, Ana & Ivanova, Elena (2022). "'Stuctured' Solidarity of the European Union for Illegal Migration Challenges in North Macedonia*",* in: *Outsourcing and cooperation with third countries: deconstructing the formal and the informal in migration and asylum policies*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 61-76. ISBN 979-12-5976-374-7

Кошевалиска, Олга & Иванова, Елена & Никодиновска Крстевска, Ана (2022). "Виктимизација на мигрантите и бегалците во Република Северна Македонија во кривични дела, со посебен акцент на трговијата со луѓе и криумчарењето мигранти", in: *Proceedings of ninth international scientific conference "Social changes in global world"*, стр. 211-234.

Koševaliska, Olga & Nikodinovska Krstevska, Ana & Ivanova, Elena (2023). "Antimigration rhetoric and xhenophobia towards migrants in North Macedonia*",* in: *Migration and Asylum Policies Systems' National and Supranational Regimes*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 109-128. ISBN 979-12-5976-529-1



АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА

е вонреден професор по Право на Европска Унија, Институции на ЕУ и Надворешна политика на Европската Унија на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип. Никодиновска Крстевска има завршено додипломски и постдипломски студии во Италија, на Универзитетот „Ориентале“ во Неапол и на Универзитетот „Алма Матер студиориум“ во Болоња. Таа има докторирано на Студии за Европски интеграции на Филозофскиот факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје, со докторска дисертација со наслов „Односот меѓу вредностите и политиките на Европската Унија низ призмата на нејзината надворешна политика“. Никодиновска Крстевска остварила истражувачки престој на Универзитетот во Неапол „Ориентале“ и на Католичкиот универзитет во Лувен, и била гостин предвач на повеќе европски универзитети меѓу кои Универзитетот во Салерно, Универзитетот во Неапол „Ориентале“, Универзитетот во Пиза, Универзитетот во Мишколц и други. Нејзиното истражувачко творештво е од областа на Европската Унија, меѓународното право, меѓународните односи и одржливиот развој, и нејзините тековни истражувања се насочени кон прашања поврзани со миграцијата и азилот во Европската Унија и земјите од Западен Балкан и одржливиот развој во правото и политиките. Никодиновска Крстевска била координатор на неколку научноистражувачки европски проекти од област на Европското право и политиките за миграција и азил, надворешната политика на Европската Унија, европските вредности и политиката на проширување, концептот на одржлив развој во правото и политиките и постигнување на Милениумските цели на ООН за одржлив развој и сл. Освен тоа, Никодиновска Крстевска е уредник и ко-уредник на неколку книги и публикации од споменатите области кои се користат и како учебни помагала на студиските програми на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ - Штип.