

ЕСЕИ ЗА МИГРАЦИЈА И АЗИЛ



ESSAYS ON MIGRATION AND ASYLUM

УРЕДНИЦИ:
АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА
ОЛГА КОШЕВАЛИСКА
ЕЛЕНА МАКСИМОВА

EDITORS:
ANA NIKODINOVSKA KRSTEVSKA
OLGA KOSHEVALISKA
ELENA MAKSIMOVA

ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ШТИП, 2022

FACULTY OF LAW
UNIVERSITY GOCE DELČEV – ŠTIP
ŠTIP, 2022

ЕСЕИ ЗА МИГРАЦИЈА И АЗИЛ

УРЕДНИЦИ:
АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА
ОЛГА КОШЕВАЛИСКА
ЕЛЕНА МАКСИМОВА

ИЗДАВАЧ:
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ШТИП, 2022

ESSAYS ON MIGRATION AND ASYLUM

EDITORS:
ANA NIKODINOVSKA KRSTEVSKA
OLGA KOSHEVALISKA
ELENA MAKSIMOVA

PUBLISHER:
FACULTY OF LAW
UNIVERSITY GOCE DELČEV – ŠTIP
ŠTIP, 2022

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

314.15(4)(062)
314.151.3-054.73(4)(062)

ЕСЕИ за миграција и азил / уредници Ана Никодиновска Крстевска, Олга Кошевалиска, Елена Максимова = Essays on migration and asylum / editors Ana Nikodinovska Krstevska, Olga Koshevaliska, Elena Maksimova. - Штип : Универзитет “Гоце Делчев”, Правен факултет ; Štip : University Goce Delčev, Faculty of law, 2022

Трудови на мак., англ. и итал. јазик. - Фусноти кон текстот. - Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-244-942-5

1. Напор. ств. насл. 2. Никодиновска Крстевска, Ана [уредник] 3. Кошевалиска, Олга [уредник] 4. Максимова, Елена [уредник]
а) Миграција -- Европа -- Зборници б) Бегалци -- Европа -- Зборници

COBISS.MK-ID 58865669



Печатењето на оваа публикација е финансиски поддржано од Претставништвото на Високиот комесар за бегалци при Обединетите Нации (УНХЦР) во Северна Македонија. Нејзината содржина е одговорност единствено на Правниот факултет, Универзитет Гоце Делчев Штип и не секогаш ги отсликува гледиштата и ставовите на УНХЦР, ниту го обврзува УНХЦР.

The printing of this publication was financially supported by the Representation of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) in North Macedonia. Its content is the sole responsibility of the Faculty of Law, University Goce Delcev Shtip, and does not necessarily represent the views and positions of UNHCR and does not commit UNHCR.

ПУБЛИКАЦИЈА:
ЕСЕИ ЗА МИГРАЦИЈА И АЗИЛ

УРЕДНИЦИ:
АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА
ОЛГА КОШЕВАЛИСКА
ЕЛЕНА МАКСИМОВА

ЛЕКТОР:
ВЕСНА РИСТОВА

ТЕХНИЧКИ УРЕДНИК:
СЛАВЕ ДИМИТРОВ

ДИЗАЈН НА КОРИЦА И ИДЕЈНО РЕШЕНИЕ:
ЈАНА ЈАКИМОВСКА

ИЗДАВАЧ:
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ШТИП, 2022

PUBLICATION:
ESSAYS ON MIGRATION AND ASYLUM

EDITORS:
ANA NIKODINOVSKA KRSTEVSKA
OLGA KOSHEVALISKA
ELENA MAKSIMOVA

PROOFREADING IN MACEDONIAN LANGUAGE:
VESNA RISTOVA

TECNICAL EDITOR:
SLAVE DIMITROV

COVER DESIGN AND IDEAL SOLUTION:
ЈАНА ЈАКИМОВСКА

PUBLISHER:
FACULTY OF LAW
UNIVERSITY GOCE DELČEV – ŠTIP
ŠTIP, 2022



M.A.P.S NETWORK

Jean Monnet Activities are designed to promote excellence in teaching and research in the field of European Union studies worldwide. The activities also foster the dialogue between the academic world and policymakers. In particular Jean Monnet Networks aim to create and develop consortia of international players (Higher Education Institutions, Centers of Excellence, departments, teams, individual experts, etc.) in the area of European Union studies in order to gather information, exchange practices, build knowledge and promote the European integration process across the world. Activities include:

- gathering and promoting information and results on methodologies applied to high-level research and teaching on EU studies
- enhancing cooperation between different players and other relevant bodies throughout Europe and around the world
- exchanging knowledge and expertise to improve good practices
- fostering cooperation and exchanges with public actors and the European Commission services on highly relevant EU subjects



ЕСЕИ ЗА МИГРАЦИЈА И АЗИЛ

УРЕДНИЦИ:
АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА
ОЛГА КОШЕВАЛИСКА
ЕЛЕНА МАКСИМОВА

ИЗДАВАЧ:
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ШТИП, 2022

ESSAYS ON MIGRATION AND ASYLUM

EDITORS:
ANA NIKODINOVSKA KRSTEVSKA
OLGA KOSHEVALISKA
ELENA MAKSIMOVA

PUBLISHER:
FACULTY OF LAW
UNIVERSITY GOCE DELČEV – ŠTIP
ŠTIP, 2022

СОДРЖИНА/CONTENTS:

- 11 ПРЕДГОВОР
PREFACE
- 19 ANA NIKODINOVSKA KRSTEVSKA
Some thoughts about solidarity in the European Union during the migration crisis in 2015
АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА
Некои размислувања за солидарноста во Европската Унија за време на мигрантската криза од 2015 година
- 27 FEDERICA DE SIMONE
Lights and shadows of the new methods to fight crime on the borders of the Schengen area
- 41 OLGA KOSHEVALISKA
Xenophobia camouflaged as journalism. Case study – the Balkans
ОЛГА КОШЕВАЛИСКА
Ксенофобија камуфлирана во новинарство. Студија на случај – Балканот
- 49 IRENA MANCHEVA
The European Union asylum system through the prism of primary and secondary law
ИРЕНА МАНЧЕВА
Системот на азил на Европската Унија низ призмата на примарното и секундарното законодавство
- 73 VINCENZO BASILE
UNHCR Guidelines on granting refugee status to those fleeing the consequences of climate change
- 85 ELENA MAKSIMOVA
The migrant crisis and the violation of rights guaranteed under the European convention on human rights
ЕЛЕНА МАКСИМОВА
Мигрантската криза и повредата на правата загарантирани во Европската конвенција за човекови права

- 93 VIOLETA PANOVSKA
The European migration crisis and the New Pact on asylum and migration
ВИОЛЕТА ПАНОВСКА
Европската миграциска криза и Новиот пакт за азил и миграција
- 105 ANTONIO VERTUCCIO
Note to Opinion of the advocate general Athanasios Rantos in the causes
C-14/21 and C-15/21
ANTONIO VERTUCCIO
Nota alle Conclusioni dell'avvocato generale Athanasios Rantos nelle cause
riunite C-14/21 e C-15/21
- 113 SVETLANA JAKIMOVSKA
Macedonian translation of the Convention relating to the Status of refugees
СВЕТЛАНА ЈАКИМОВСКА
Македонскиот превод на Конвенцијата за статусот на бегалците
- 123 KATERINA IVANOVA
The position of the woman through the prism of refugee crises
КАТЕРИНА ИВАНОВА
Положбата на жената низ призмата на бегалските кризи
- 135 EVA KIROVA
Migrants, refugees – different names, same standards!
ЕВА КИРОВА
Мигранти, бегалци – различни имиња, исти аршини!
- 139 FILIP GALEV
Smuggling of migrants
ФИЛИП ГАЛЕВ
Криумчарење мигранти

ПРЕДГОВОР

Публикацијата „Есеи за миграција и азил“ претставува збирка од академски, експертски и студентски трудови и есеи од областа на миграцијата и азилот. Оваа претставува трета публикација во рамките на проектот Жан Моне Мрежи „Системи на политики за миграција и азил - МАПС“ (Jean Monnet Network on Migration and Asylum Policies Systems – MAPS), во издание на Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип. Проектот „МАПС“ претставува конзорциум од девет универзитети, предводен од Универзитетот во Неапол „Ориентале“ под раководство на проф. Џузепе Каталди, во кој учествува и Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, под раководство на проф. д-р Ана Никодиновска Крстевска и проф. д-р Олга Кошевалиска како заменик раководител. Проектот „МАПС“ (2019 – 2022), имаше за цел да ги потенцира клучните промени поврзани со општите принципи и гаранции на системот за азил и на Корективниот Алокациски Механизам (КАМ) при Европската унија, како и да ги истакне недостатоците во правната структура на системот и неговата имплементација, анализирајќи ги слабостите и усогласувањата со обврските кои произлегуваат од меѓународното право за заштита на барателите на азил, беглаците и мигрантите. Освен тоа, „МАПС“ создаде нови содржини, нови активности и нови дебати како на меѓународно ниво така и на национално ниво во рамките на студиите за европска интеграција, и низ неговите активности се спроведоа серија на компаративни истражувања коишто постојано ги испитуваа разликите во законите и политиките за азил и миграција на земјите членки, но и пошироко, вклучувајќи ги начините на нивната имплементација.

Вклучувањето на Правниот факултет во проектот Жан Моне за вмрежување „МАПС“ претставуваше еден вид на потврда за досегашна работа и посветеност на факултетот на темата миграција и азил, и придонесе за да се афирмира истражувачки тим кој е посветен на миграциите и на азилот и кој преку теориски анализи и пратични пристапи успеа критички да се постави кон современите ситеми на миграција и азил, како во земјата, така и регионално и на европско ниво. Секако, учеството во проектот „МАПС“ придонесе за воспоставување на соработка со разни партнери и институции ширум Македонија но и надвор од неа, започнувајќи со Здружението на млади правници, невладината организација Легис, Канцеларијата на Високиот комесаријат на Обединетите Нации за белацки во Скопје, или пак со Универзитетот „Ориентале“ во Неапол, Универзитетот во Салерно, Универзитетот на Кампаниа „Луиџи Ванвители“ во Казерта, Меѓународниот институт за хуманитарно право во Санремо и други, со кои Правниот факултет спроведе заедно бројни активности и воспостави цврсти меѓусебни врски.

Публикацијата што ја имате пред вас содржи вкупно 12 трудови, и таа има истовремено интердисциплинарен, интеркултурен и одржлив карактер. Интердисциплинарен, затоа што во неа се анализираат миграциите и азилот низ призмата на различни дисциплини; интеркултурен, затоа што се објавени трудови на повеќе јазици, односно на македонски (9 трудови), англиски (2 трудови) и италијански јазик (1 труд), и објавувањето на различни јазици го сметаме како поттик на интеркултурниот дијалог, како и промоција на специфичностите на различните култури и право-политички традиции; и на крај одржлив, затоа што во неа учествуваат не само професори и истражувачи (5 професори), туку и студенти од прв (4 студенти), втор (1 студент) и трет циклус на студии (2 студенти), чиишто знаења и посветеност ќе се репродуцираат во иднина.

Што се однесува до конкретните теми кои се обработуваат во публикацијата, Ана Никодиновска Крстевска, вонреден професор на Правен факултет, УГД – Шип, во својот труд *Некои размислувања за солидарноста на Европската Унија за време на мигрантската криза од 2015 година*, говори за принципот на солидарност на Европската Унија односно за кризата на солидарност која ја погоди Унијата за време на миграцискиот наплив од 2015 година, и го дестабилизира Европскиот систем за азил и миграција, предизвикувајќи серија на рестриктивни мерки на надворешните граници на Унијата, кои се реперкуираат врз мигрантите и барателите на азил. Во контекст на надворешни граници, Федерика Де Симоне (Federica De Simone), вонреден професор на Универзитетот на Кампанија „Луиџи Ванвители“ во Казерта, Италија, во својот труд *Силни и слаби страни на новите методи за борба против граничен криминал во Шенген зоната* (Lights and shadows of the new methods to fight crime on the borders of the Schengen area), го опишува т.н. IborderCtrl систем, односно паметниот систем за гранични контроли, воведен од страна на Европската Унија на своите надворешни граници, кој функционира со помош на вештачка интелигенција наменета за фацијално препознавање на патници. Олга Кошевалиска, вонреден професор на Правен факултет, УГД – Штип, во својот труд *Ксенофобија камуфлирана во новинарство. Студија на случај – Балканот*, прави анализа на ксенофобичните наслови кои се појавија во медиумите за време на мигрантската криза од 2015 година, а кои се класифицираат како кривични дела согласно Казнениот законик на РСМ.

Во однос на системот за миграција и азил на Европската Унија, студентката Ирена Манчева, магистер по студии на европско право на Правниот факултет, УГД – Штип, во трудот насловен *Системот на азил на Европската Унија низ призмата на примарното и секундарното законодавство*, го обработува примарното и секундарното законодавство на Европската Унија поврзано со миграцијата и азилот, и ги дискутира

законодавните предлози на Европската комисија, и тоа Регулативата Даблин IV, како и Новиот пакт за миграција и азил. Винченцо Базиле (Vincenzo Basile), докторант од областа на меѓународното право на Универзитет во Неапол „Ориентале“ во Неапол, Италија, во својот труд *Насоки на УНХЦР за доделување на статус на бегалец на оние коишто бегаат од последиците од климатските промени* (UNHCR Guidelines on granting refugee status to those fleeing the consequences of climate change), тој ја анализира поврзаноста помеѓу климатските промени и миграциските движења, со специфичен фокус на раселувањето на лица како последица од климатски промени. Елена Максимова, доцент на Правниот факултет при УГД – Штип, во својот ракопис *Мигрантската криза и повредата на правата загарантирани во Европската конвенција за човекови права*, врши анализа и ги утврдува претпоставените основи за прекршување и повреда на Европската конвенција за човекови права од страна на Република Македонија, кон лицата кои транзитирале низ државата за време на миграциската криза од 2015 година.

Виолета Пановска, поранешен студент на прв циклус правни студии на Правниот факултет, УГД – Штип, во нејзиниот труд *Новата миграциска криза и Новиот пакт за азил и миграција*, го опишува влијанието што миграциската криза го имаше врз Европската Унија, и одговорот на Унијата во справување со истата. Но, исто така Пановска го разработува и Новиот пакт за мигарција и азил предложен од Европската комисија во септември 2020 година. Антонио Вертучо (Antonio Vertuccio), студент на трет циклус на студии на Универзитетот на Кампаниа „Луиџи Ванвители“ во Казерта, Италија, во својот текст *Забелешки на мислењето на Генералниот адвокат Атанасиос Рантос во случаите C-14/21 and C-15/21* (Nota alle Conclusioni dell'avvocato generale Athanasios Rantos nelle cause riunite C-14/21 e C-15/21), врши анализа на мислењето на Генералниот адвокат Рантос во врска со случаите C-14/21 and C-15/21, поврзани со примена на директивата 2009/16 кон невладини организации и инспекциски надзор од страна на крајбрежната држава кон овие невладини организации. Светлана Јакимовска, редовен професор на Филолошкиот факултет, УГД – Штип, во нејзиниот труд за *Македонскиот превод на Конвенцијата за статусот на бегалците*, говори за преводот на Конвенцијата за статусот на белгаците проучувајќи ги текстуалната структура и јазичните карактеристики на Конвенцијата, забележувајќи недоследности или пропусти во истиот, и притоа укажувајќи на потреба од нов, современ превод на Конвенцијата надополнет со посоодветни преводни решенија. Катерина Иванова, студент од прв циклус на правни студии на Правен факултет при УГД – Штип, во својот труд *Положбата на жената низ призмата на бегалски кризи*, ја опишува позицијата на жените и девојчињата во Јемен и во Авганистан и прикажува дека мотивот поради кои тие мигрираат за

време на конфликти, се должи меѓу другото и на родовото засновано насилство. На крај, Ева Кирова и Филип Галев, студенти од прв циклус на правни студии на Правен факултет, УГД – Штип, во своите есеи насловени *Мигранти, бегалци – различни имиња, исти аршини!* (Ева Кирова) и *Криумчарење мигранти* (Филип Галев), говорат за различната примена на постулатите на Конвенцијата за статусот на белаците врз барателите на азил и мигрантите за време на мигрантската криза од 2015 година; и за нелегалните практики на криумчарење на мигранти на просторите на Р.С. Македонија, како и за воспоставените механизми на национално ниво за борба против истите.

Пријатно читање!

Од Уредниците:

Ана Никодиновска Крстевска
Олга Кошевалиска
Елена Максимова

Правен факултет,
Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип

PREFACE

The publication “Essays on Migration and Asylum” is a collection of academic, expert and student papers and essays in the field of migration and asylum. This is the third publication under the Jean Monnet Network project on Migration and Asylum Policies Systems (MAPS) (2019 – 2022), published by the Goce Delčev University in Štip. The MAPS project is led by the University of Naples ‘Orientale’, under the leadership of prof. Giuseppe Cataldi, where the Faculty of Law from the Goce Delčev University, coordinated by prof. Ana Nikodinovska Krstevska and prof. Olga Koshevalsika as substitute, participates as a partner institution together with other eight universities. The goal of the project was to highlight key changes relating to general principles and safeguards of the asylum system and the Corrective Allocation Mechanism (CAM), as well as clearly differentiate between deficiencies in the legal design of the system and in its implementation, and to analyze weaknesses and compliance with international law obligations to protect asylum claimants, refugees, and migrants in general. Aside from that, the project was committed to promote both new content and new research and debating activities at international as well as national level in the field of the European integration studies. Specifically, through comparative research it investigates the differences in the asylum and migration laws and policies of Member States, but also in the wider context, including the modalities of their implementation.

The involvement of the Faculty of Law in the Jean Monnet Network project ‘MAPS’ is a recognition of the previous work and dedication of the faculty in the field of migration and asylum, and it contributed to the affirmation of a research team dedicated to migration and asylum applying theoretical and practical methods to critically approach contemporary systems of migration and asylum, both on national, regional, and European level. Of course, the participation in the MAPS project for the Faculty of Law, facilitated the establishment of cooperation with various partners and institutions throughout the country and internationally, starting with the Macedonian Young Lawyers Association, the NGO Legis, UNCHR in North North Macedonia, the University of Naples ‘Orientale’, the University of Salerno, the University of Campania ‘Luigi Vanvitelli’ in Caserta, The International Institute of Humanitarian Law in Sanremo and other partners, with whom the Faculty has carried out numerous activities and established strong connections.

This publication contains a total of 12 contributions, and it is characterized with an interdisciplinary, intercultural, and sustainable character. Interdisciplinary, because it analyzes migration and asylum through the prism of various disciplines; intercultural, because the papers are published in different languages (in Macedonian - 9 papers, English - 2 papers, and in Italian language - 1 paper), since we believe that in that way we can contribute to developing intercultural dialogue and share legal-political traditions; and lastly sustainable,

because it gathers contributions not only from professors and researchers (5 professors), but also from students from the first cycle of studies (4 students), from the second cycle of studies (1 student) and from the third cycle of studies (2 students), whose knowledge and dedication will be reproduced in the future.

As for the specific topics addressed in the publication, Ana Nikodinovska Krstevska, associate Professor of the Faculty of Law, UGD – Ship, in her work *Some reflections on the solidarity of the European Union during the 2015 migration crisis* speaks about the principle of solidarity of the European Union, i.e. the solidarity crisis that affected the Union during the 2015 migration influx, and destabilized the European Asylum and Migration System, imposing a series of restrictive measures at the Union’s external borders that had repercussions upon migrants and asylum seekers. In the context of external borders, Federica De Simone, associate professor at the University of Campania “Luigi Vanvitelli” in Caserta, Italy, in her work *Strengths and Weaknesses of new methods of combating border crime in the Schengen area*, describes the so-called IborderCtrl system, or smart border control system, introduced by the European Union at its replacement borders, which operates with the help of artificial intelligence intended for facial recognition of passengers. Olga Koshevaliska, Associate Professor of the Faculty of Law, UGD – Stip, in his work *Xenophobia camouflaged in journalism. Case study – Balkans*, analyses xenophobic titles that appeared in the media during the 2015 migration crisis, which are classified as crimes in accordance to the Criminal Code of North Macedonia.

With regard to the European Union’s migration and asylum system, Irena Mancheva, an MA student in European Law at the Faculty of Law, UGD – Stip, in her paper entitled *the European Union Asylum System through the prism of primary and secondary legislation*, examines the European Union’s primary and secondary legislation related to migration and asylum, and discusses the European Commission’s legislative proposals, regulation Dublin IV, as well as the New Pact on Migration and Asylum. Vincenzo Basile, a PhD student in international law at the University of Naples ‘Orientale’ in Naples, Italy, in his work *UNHCR Guidelines for granting refugee status to those fleeing the effects of climate change*, he analyses the link between climate change and migration movements, with a specific focus on displacement because of climate change. Elena Maksimova, Associate Professor at the Faculty of Law at UGD – Stip, in her essay, *The migration crisis and the violation of rights guaranteed in the European Convention on Human Rights*, analyses and establishes the presumed grounds for violation of the European Convention on Human Rights by the Republic of Macedonia, towards persons who transited through the country during the 2015 migration crisis.

Violeta Panovska, BA student in legal studies at the Faculty of Law, UGD – Stip, in her work, *The Migration Crisis and the New Asylum and Migration Pact* describes the impact that the migration crisis has had on the European

Union, and the Union's response to dealing with it. Antonio Vertuccio, a PhD student at the University of Campania "Luigi Vanvitelli" in Caserta, Italy, in his text *Notes on the opinion of Advocate General Athanasios Rantos in cases C-14/21 and C-15/21*, analyses Advocate's General Rantos opinion on cases C-14/21 and C-15/21, related to the application of Directive 2009/16 to NGOs and inspection supervision by the coastal state towards these NGOs. Svetlana Jakimovska, full professor of the Faculty of Philology, UGD – Stip, in her work on *the Macedonian translation of the Convention relating to the status of refugees*, discusses the translation of the Refugee Convention by studying its textual structure and language characteristics, noting inconsistencies or omissions thereof, and indicating the need for a new, modern translation of the Convention supplemented by more appropriate translation solutions. Katerina Ivanova, graduate BA student in legal studies at the Faculty of Law at UGD – Stip, in her work, *The position of the woman through the prism of refugee crises* describes the position of women and girls in Yemen and Afghanistan and shows that the motive behind their migration during conflicts is due, among other things, to gender-based violence. Eva Kirova and Filip Galev, students from the first cycle of legal studies at the Faculty of Law, UGD – Stip, in their essays titled *Migrants, Refugees – Different names, same standards!* from Eva Kirova and *Migrant Smuggling* from Filip Galev, write about the inconsistent application of the Refugee Convention to asylum seekers and migrants during the 2015 migration crisis; and the illegal practices of migrant smuggling in the premises of the Republic of Macedonia, and the established mechanisms at national level to combat them.

Enjoy reading!

Editors:

Ana Nikodinovska Krstevska
Olga Koshevaliska
Elena Maksimova

Faculty of Law,
University Goce Delčev - Štip

SOME THOUGHTS CONCERNING SOLIDARITY OF THE EUROPEAN UNION DURING THE MIGRATION CRISIS IN 2015

ANA NIKODINOVSKA KRSTEVSKA¹

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.

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

АНА НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА²

На солидарноста на Европската Унија ѝ се придаваат различни конотации во зависност од поставените цели во договорите.³ 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)

¹ Ana Nikodinovska Krstevska is Associate professor at the Faculty of Law, University Goce Delcev (UGD) in Stip. She is also the coordinator for the UGD of the Jean Monnet Network project “Migration and Asylum Policies System” (MAPS), led by the university of Naples ‘Orientale’.

² Ана Никодиноуска Крстевска е вонреден професор на Правен факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип. Иста така, таа е раководител за Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип на проектот за вмрежување Жан Моне „Системи на политики за миграција и азил“ (МАПС), предводен од Универзитетот во Неапол „Ориентале“.

³ Види повеќе во Morando-Foadi (2017), стр. 1-27; и McDonough & Tsourdi (2021), стр. 1 – 45.

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 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.⁴

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 обврски, 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 за усвојување на секндарните акти на Унијата, ниту пак наметнува прецизни обврски за институциите на Унијата и на земјите членки.⁵ 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 земји членки се конфронтират со вонредена ситуација карактеризирана со ненадеен

⁴ Види во Повелбата за фундаменталните права на Европската Унија, Службен весник на Европската Унија C364/1 од 18.12.2000 година.

⁵ Види во Morgese (2020), стр. 16-47.

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 баратели на меѓународна заштита од Италија и Грција.⁶ Со овие одлуки земјите членки практично се обврзаа да преземат 160.000 баратели на меѓународна заштита во рок од 24 месеци од овие фронтални земји на Европската Унија, коишто се справуваат со несразмерен товар на мигранти и баратели 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.⁷ 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).⁸ 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 април 2020 пресуди против овие земји членки, утврдувајќи дека не го почитувале привремениот механизам за релокација на баратели на меѓународна заштита, и оттука дека ги повредиле нивните обврски коишто произлегуваат од правото на Европската Унија.⁹

Во однос на секундарната легислатива и нејзиниот однос со принципот на солидарност, најголемата отспака од солидарноста во

⁶ 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 баратели 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 баратели на меѓународна заштита да бидат релоцирани кон други земји членки.

⁷ Види во Russo (2021), стр. 281 - 304.

⁸ Idem, стр. 286-304.

⁹ Idem

областа на азилот и миграцијата е Даблинскиот систем, кој многу пати беше критикуван од страна на фронталните земји членки на Европската Унија.¹⁰ Во тој контекст, член 13 (1) од Регулацијата 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 Регулација, вклучувајќи ги и податоците наведени во Регулацијата бр. 603/2013,¹¹ 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)¹² барателот во Европската Унија ќе биде одговорна за испитување на барањето за меѓународна заштита”.¹³ 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.

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,¹⁴ 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.¹⁵ Спротивно на тоа, на пример, Обединетото Кралство, кое во тоа време сè уште беше во Европската Унија, во истата година регистрираше 39.000 апликации за меѓународна заштита, додека Франција вкупно 71.000 барање.¹⁶ Овие бројки укажуваат дека всушност Унгарија

¹⁰ Види во Carta (2018), стр. 1-24.

¹¹ 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 of the European Union L 180, 29.6.2013.

¹² Додаден курзив.

¹³ 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

¹⁴ Види повеќе во Garces – Mascereñas (2015).

¹⁵ Pew Research Center (2016).

¹⁶ Ivi

сноси непропорционален товар на барања за азил во споредба со други земји, и тоа беше најверојатно 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.¹⁷

Но, ѝ покрај иницијалниот ентузијазам 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 невраќање односно 'non-refoulement'.¹⁸ Воведувањето на рестриктивни мерки од страна на државите, се состоеше главно во ограничување на влезот на мигранти од Сирија, Ирак и Авганистан, поставување дневен лимит на максимален влез на мигранти или баратели на азил, ограничување на дневните испитувања на барањата за азил, градење сидови и поставување на електрични огради долж границите и слично.¹⁹ ²⁰ 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.²¹ 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

¹⁷ Види повеќе во Carta (2018), стр. 2-9.

¹⁸ Види повеќе во Николиновска Крстевска (2022), стр. 120-126.

¹⁹ UN News (23 February 2016).

²⁰ BBC (16 September 2015); BBC (22 February 2016); NY times (23 February 2016).

²¹ Macedonian Young Lawyers Association (April 2017).

хумантирана 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.²² 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 баратели на 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 промени во однос на клаузулата за „земјата на прв влез во Унијата“, која беше и сè уште е една од најголемите основи на несогласување во рамките на Унијата.²³ Наместо тоа, Комисијата се обиде да воведат корективен механизам за распределба на барателите на азил кои на некој начин би го ублажиле притисокот фронталните земјите.²⁴ 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,²⁵ во рамките на кој се предвидуваат новитети во системот за миграција и азил на Европската Унија, но не и револуционерни промени во однос на важечката Даблинска регулатива.²⁶

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

²² European Commission (25 October 2015).

²³ Amnesty International (25 November 2016).

²⁴ 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 конкретната 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.

²⁵ 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

²⁶ Види повеќе во Gazi (2021), Pasquale (2020), Morgese (2020) и Russo (2021), стр. 295-303.

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

- limit <https://www.bbc.com/news/world-europe-35600220> 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, 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-Masareñas, B. (November 2015). Why Dublin “doesn’t work”. Notes Internacionales 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.

LIGHTS AND SHADOWS OF THE NEW METHODS TO FIGHT CRIME ON THE BORDERS OF THE SCHENGEN AREA

FEDERICA DE SIMONE¹

1. The new tools of control

A little over 35 years have passed since the Schengen Accords, when the border control of European countries acquired a supranational importance. At that time, perhaps, the current requirements for the mobility of people and goods could not be foreseen. Indeed, the data show that each year around 50 million movements take place across the Schengen area's internal borders, while there are more than 200 million instances of travel across its external borders². By 2025, however, it is estimated that 887 million people will visit the Schengen area.

The numbers are considerable and are even more significant when put alongside the data regarding the increase in criminality within the Schengen area, which some have correlated with the abolition of internal border controls.³ Crimes that can be immediately tackled at the borders include illegal immigration and terrorism, but also other heterogeneous criminal acts, such as certain offences against property (in particular fraud, counterfeiting, money laundering, and receiving stolen goods), offences against the person (human trafficking), or offences against public administration (usually corruption), as well as trafficking in drugs or weapons, to name only a few examples.

It is therefore inevitable that new and more efficient forms of control have been sought that are able to negotiate the difficult balance between safety and operational fluency, a search that in the last decade has led to cutting-edge technologies being added to the tools that are used in border control. Specifically, we refer here to the introduction of the "Intelligent Portable Border Control System", better known as "*IBorderCtrl*"⁴, which combines the analysis of a large quantity of information (big data, open data, personal data) from passengers in transit with an artificial intelligence tool trained for facial recognition. This marks the arrival of certain policies already set in motion by the European Union regarding external border control.

With the abolition of internal borders, it quickly became clear that the safety of the Schengen area could only be guaranteed through the strengthening of controls on the external borders, and that it would be insufficient to place the total burden of responsibility for this on the border countries. Indeed, the

¹ Researcher in Criminal Law, Università degli Studi della Campania L. Vanvitelli.

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0411_IT.pdf.

³ Longo, F. (2002). Identità, sicurezza, frontiere. I paradigmi della lotta alla criminalità organizzata nell'Unione Europea, *Meridiana*, issue 42, p. 43.

⁴ www.iborderctrl.eu.

enforcement of national rules often led to such operational differences⁵ that by 2004 it was necessary to create a supranational border agency, *Frontex*,⁶ which was tasked with harmonizing control practices and operational coordination. However, a significant change of pace in European policies in this field occurred in 2016, when Frontex was given co-decision-making powers in the management of migratory flows, and Directive 2016/681/EU, regarding the use of passenger name record data, was issued.⁷ At the same time, the adoption of tools including the *Schengen Information System*, the *Visa Information System*, and the *Entry/Exit System*⁸ emphasized the importance of the role played by the collection of visitor data in controlling borders, as well as in fighting crime. None of the systems mentioned so far went beyond the collection and processing of data – although this was automated with cutting-edge technology – whereas *IBorderCtrl* innovates through its integration of data into the field of artificial intelligence, making use of the latter’s abilities and potential.

Artificial intelligence is a relatively new discipline,⁹ and, when combined with legal areas, one that introduces a number of issues to the difficulties of defining and delimiting the scope of operations.¹⁰ Indeed, the use of such systems often conflicts with the protection of fundamental rights and the principles of criminal law. The reasons behind the legal interest in these new technologies lie above all in the need to make the system rational again in regard to the various roles that artificial intelligence may play, which may translate into benefits for the public but – simultaneously – be damaging from a legal perspective.

There are four categories in which law enforcement activities can be found to make use of artificial intelligence: forecasting and analysis, recognition, exploration, and communication. The new equipment can assume the role of either perpetrators or victims of crime; that is, they can be used as tools to combat crime via a predictive function, or they can assist investigations after a crime has been perpetrated.¹¹ In the specific instance of border control tools, predictive activities using both algorithmic data processing systems and facial

⁵ Gasparini Casari, G. (2010). *Il diritto dell’immigrazione. Profili di Diritto Italiano, Comunitario e Internazionale* (eds), V quaderno de «Il diritto dell’economia», I, p. 65.

⁶ EC Regulation no. 2007/2004, Council 26 ottobre 2004, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R2007:20070820:IT:PDF>.

⁷ Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 sull’uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea n.L 119/132 IT del 4.5.2016.

⁸ *European Commission, Smart borders – background* (https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/smart-borders-background_en); Parlamento Europeo, *Gestione delle frontiere esterne* (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/153/gestione-delle-frontiere-esterne>).

⁹ Italiano, G.F. (2018). *Intelligenza artificiale: passato, presente, futuro* in: F. Pizzetti (eds.), *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, pp. 206 ss.

¹⁰ Ubertis, G. (2020). *Intelligenza artificiale, giustizia penale, controllo umano significativo*, in *Sist. Pen.*, 2020, 4, p. 2; Ienca, M. (2019) *Intelligenza. Per un’unione di intelligenza naturale e artificiale*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2019, p. 13.

¹¹ Basile, F. (29 settembre 2019). *Intelligenza artificiale e diritto penale: quattro possibili percorsi di indagine*, in *Diritto Penale e Uomo-DPU*.

recognition systems permit the profiling of possible offenders before any crimes are committed. *IBorderCtrl* follows directly from such predictive functions;¹² the present paper aims to illustrate how it works, demonstrating its mechanisms and potential, as well as its limits and problems.

2. *IBorderCtrl*: a significant change in pace

The growing centrality in the European agenda of issues relating to security stems from real and contingent factors, as well as the general increase among various publics of a feeling of fear and uncertainty toward the future. The principal factors are, on the one hand, the refinement of criminal strategies for crossing European borders, the increase in migratory flows, and the growing awareness of the possibility of the manipulation and alteration of data and documents by cybercriminals; on the other, the strengthening of phobocracy, which had hitherto been contained within national borders, and which has turned security into a good that can be offset by other rights, far beyond what supranational principles would themselves allow.

There are two tangible consequences of this: the restoration of borders with the reintroduction of controls, via Regulation 2017/458, for European citizens as well,¹³ and the widespread use of facial recognition techniques that have so far been considered disproportionate to the objectives being pursued.

The development and implementation of artificial intelligence systems has provided a further push towards the introduction – albeit on an experimental basis – of the new *IBorderCtrl* system, whose characteristics place it in the third group of measures designed to control European borders.

If this is the framework of reference in which the new tool has been placed, at its basis also lies the consideration that every system, even the most advanced, is fallible.¹⁴ Fingerprints may be doctored, faces disguised, and even the palm vein, until now considered a more effective method than taking fingerprints, may be altered with dirt. Only a combination of all the available tools can guarantee an optimal result for the aims of border control and monitoring¹⁵.

The new procedure is a complete novelty, precisely because it makes use of several techniques simultaneously: personal data, biometric data,¹⁶ facial

¹² Surden, H. (2019). *Artificial intelligence and Law: an overview*, in Georgia State University Law Review, issue 35, p. 1333.

¹³ ISPI online. (17 Marzo 2020). L'Europa blindata (<https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/europa-blindata-25410>).

¹⁴ Commissione Europea (2016). Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio COM (2016) 205 final del 6.4.2016, Bruxelles (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0205&from=EN>).

¹⁵ CrocKett, K. et al. (2017) *Do Europe's borders need multifaceted biometric protection?*, in Biometric Technology Today Journal, issue 7, p. 1.

¹⁶ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the freemovement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), *Official Journal of the European Union* n. L 119/1 from 4.5.2016, art. 9.

recognition, and “deception detection” techniques. The system involves two consequential phases, one before the start of a person’s trip, and the other as the traveler crosses the border.

The first consists of a triple obligation imposed on the traveler, who is required to upload a simple photograph, register certain personal data on a dedicated digital platform, and, finally, undergo an interview aimed at ascertaining the truthfulness of his/her affirmations. The principal actor in this final stage is a system that has been erroneously defined at various times as a simple form of facial recognition or as an automatic lie detector. In fact, it combines elements of both with a form of artificial intelligence that has been trained, via machine learning, to uncover deception through analysis of whatever data has been collected.¹⁷ In concrete terms, each traveler is greeted virtually by a so-called avatar of human appearance, which asks questions about his/her reasons for travel. However, the machine bases its analysis not only on the subject’s answers, and any possible verbal contradictions they contain, but also on the collective set of behavior that it observes. Unlike common lie detectors, *IBorderCtrl* uses an instrument which, instead of analyzing physiological indicators or micro-expressions, learns from generalizations of instances of deception. Independent of any underlying explanatory model, it examines micro-gestures, and is capable of combining individual indicators autonomously. The advantage of this is its ability to decipher the interviewee’s emotions through analysis of facial expressions that the subject is unable to correct and control. Following this procedure, a risk score¹⁸ is assigned for possible false identity, which will then be checked by human border guards. This is basically a kind of pre-departure digital screening, which, in accordance with the aims of the systems described above (for instance EES), makes it possible to reduce waiting times at borders and improve control measures. All information collected in this manner is correlated with the data contained in institutional databases that participate in the network (such as possible criminal convictions and inclusion of names on watch lists or other warning systems), as well as with a series of open data gathered by the system from the web.

The second phase is faster, and centers on a facial recognition system aimed at verifying the identity of the person hoping to cross the border. Border guards have portable units that enable them to gather all the biometric data useful for identity verification, such as handheld fingerprint sensors, cameras, and document readers. Specifically, superimposition of the images collected with the portable device over those included in a traveler’s documents and matching of a photo taken by the guard in situ with a person’s biometric model, along with images taken from video recordings, enable verification of the correspondence between the identity of the person at the crossing and the person who completed the registration process in the first phase, resulting in his/her recognition as an *IBorderCtrl* user.

¹⁷ <https://www.mmu.ac.uk/news-and-events/news/story/?id=77>.

¹⁸ <https://www.eurodyn.com/?s=iborderctrl>.

Studies conducted on the efficacy of the tool report a true positive rate of 95.3%, a false positive rate of 0.1%, and an overall accuracy of 99.5%, results that fully satisfy the requirements of the guidelines developed by the Frontex system.

The trial of *IBorderCtrl* lasted three years, and was used for border controls in Hungary, Latvia and Greece from September 2016 to August 2019. It was made possible by funding of €4.5 million from the European Commission's Horizon 2020 research program.

3.1. Critical issues: possible conflicts with fundamental principles

In the last three years, supranational institutions have demonstrated that they are well aware of the significant risks of violating both fundamental principles and human rights, and their concern is great enough that they have laid down the basis for future regulation that includes certain important provisions, of which the European Proposal for Artificial Intelligence Regulation of 21 April 2022 is only the most recent.¹⁹

The greatest dangers are due above all to the problem of the quality²⁰ of the data used by the learning systems that power the machines, as well as the risks connected to the use of tracking techniques via facial recognition tools. Although the *IBorderCtrl* system works explicitly on the principle that all travelers subjected to its measures will be considered equitably and in good faith, this may end up being nothing more than a statement of principle. In fact, underlying the tool is an implicit presumption of what may constitute illegal behavior, which originates in the use of biometric data (especially data concerning race, ethnicity, and gender) tainted by the prejudices²¹ that operators input into the machines by means of automatic learning techniques, whose distorting effects can lead to forms of inequality and discrimination.²² This can result in self-fulfilling risks of criminality, insofar as the system is powered by data that is corrupted from the start, and whose prejudice only increases, leading the system to search for crime among individuals of determinate typologies, with grave dangers of distorting the system.²³

¹⁹ Camera dei Deputati, Parlamento Italiano, *Il nuovo approccio europeo all'Intelligenza Artificiale* (Segnalazione 22 aprile 2021) (https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14416/il-nuovo-approccio-europeo-all-intelligenza-artificiale.html).

²⁰ Piana, D. and Verzelloni, L. (2019). *Intelligenze e garanzie. quale governance della conoscenza nella giustizia digitale?*, Quaderni Scienze Politiche, issue 3, pp. 372 ss.

²¹ Surden, H. (2019). *Artificial intelligence*, cit., p. 1335.

²² Quattrocolo, S. (2018). *Intelligenza artificiale e giustizia: nella cornice della Carta etica europea, gli spunti per un'urgente riflessione tra scienze penale e informatiche*, La legislazione Penale, issue 12, p. 6; Signorato, S. (2020) *Giustizia penale e intelligenza artificiale. Considerazioni in tema di algoritmo predittivo*, Rivista Diritto Procedura Penale, issue 2, p. 612; Simoncini, A. (2019). *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro della libertà*, BioLaw Journal – Rivista BioDiritto, issue 1, p. 84.

²³ Thomas, W. And Thomas, D. (1928). *The child in America: behavior problems and programs*, Alfred A. Knopf, Inc., New York; Merton, R.K. (1971) *La profezia che si autoavvera*, Teoria e Struttura Sociale, II, Il Mulino, Bologna.

Issues of algorithmic discrimination also arise as a result of the use of more or less advanced facial recognition tools, which can translate into possible violations of human rights, and more generally into abuse of the principle of equality.²⁴

At the same time, however, the evaluation of travelers' data by a single system and an automatic learning procedure employing the same datasets would seem to resolve cases of unequal treatment in the control methods of individual border countries.²⁵

As in all cases in which crime policy tries to pre-empt a protective approach by opting for preventive strategies, the issue of guarantees arises. In this regard, border control finds itself in a gray area that falls outside the protections of substantive and procedural criminal law, condoning the notion that crime must be prevented even before any damage has occurred. This results in a reversal of perspective, in the sense that focus is placed entirely on the potential perpetrator of a crime, rather than the object or person that may require protection, with an increasingly pronounced shift of criminal law towards cases of liability, boosted by the return to forms of creeping biological determinism,²⁶ which find fertile ground in the links between the biometric data being analyzed and the various prejudices mentioned above.

This prevention of criminal acts is a concept that, at first glance, can be easily placed in direct correlation with notions of prediction and predictability; however, it turns out to have a dystopian relation to these: although *IBorderCtrl* refers to a version of prediction based on scientific calculation, in fact, it cannot be overlooked that the system gives its results in terms of statistical inference. This method is well known in criminal law but using a percentage to deduce the causal link between a given act and established criminal conduct is quite different from using a percentage to evaluate generic criminal risk. At best, the issue could be resolved if the risk score assigned to a traveler is used tangentially to the evaluation made by border guards, rather than being made the exclusive basis for a decision.²⁷

Other critical issues arise through the use of this system. Until now it has existed on an experimental and voluntary basis, but should it become one of the ordinary and legitimate tools used for external border control a number of issues will come into play regarding responsibility and guilt in cases in which travelers refuse to provide personal and biometric data. Will they be refused entry? Will they automatically be considered high-risk individuals? Might such behavior be

²⁴ <http://gendershades.org/overview.html>.

²⁵ European Commission, *Smart borders – background* (https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/smart-borders-background_en).

²⁶ Quattrocolo, S. (2018). *Intelligenza*, cit., p. 10.

²⁷ This consideration has been incorporated both in the aforementioned Ethical Charter and in the Proposal for a Regulation and recalls what was also stated by the Supreme Court of Wisconsin in America in the well-known Loomis case concerning the results produced by the predictive software *Compas* in use to the police local.

added to a list of criminal offences in the same way that refusal to provide one's personal identity has been sanctioned in the Italian legal system by Art. 651 of the Penal Code?²⁸

So extensive is the evidence of the conflict that the use of these control and prevention techniques may come into with respect to certain fundamental principles of national and international order – beginning with those regarding non-discrimination, equality, criminal guilt, and offensiveness – that references are made to it in all European documents dedicated to the regulation of new technologies.²⁹

Even the principles of fairness and proportionality are damaged by these new tools, since these are concepts that elude algorithmic manipulability, and require interpretation that only humans are able to guarantee.³⁰

In similar fashion, the principle of strict necessity does not correspond fully to the purposes of border management and seems instead to be a kind of forced adequacy, given that the commission of experts had already judged the measures contained in the Smart Borders package to be disproportionate, and considered the objective not to have been achieved.³¹

3.2. Critical issues: data and fundamental rights

The violation of fundamental rights and violation of human rights form an inseparable hendiadys, especially when the issue involves the use of data of any sort, with which the aforementioned rights are in an almost antinomic relationship. In particular, the data may take on an active or passive role, depending on whether they constitute an instrument for protecting fundamental rights or contribute to the restriction or infringement of those rights, or indeed whether they are the object of protection, should they be used illegitimately, fraudulently, or without their owner's consent.

Compared to the first case, in *IBorderCtrl* the data constitute both sides of the same coin. On the one hand, they contribute to guaranteeing human dignity, since an improvement in the efficiency of controls along the EU's external borders also makes it easier for those who have the right to enter the area to do so, as well as guaranteeing everyone's safety.³² On the other hand, one wonders whether the collection of travelers' data may become an exclusive guarantor of authorization to enter the Schengen area, and whether this in fact translates into a violation of the rights of freedom.

²⁸ In Italy could find application Art. 4 Testo Unico sulle leggi di pubblico sicurezza (T.U.L.P.S.) and art. 294 of the relative regulations regarding the hypothesis of failure to show an identity document.

²⁹ Simoncini, A. (2019). *L'algoritmo*, cit., p. 84; S. Quattrococo, S. (2018) *Intelligenza*, cit., p. 5.

³⁰ Signorato, S. (2020). *Giustizia penale*, cit., p. 611.

³¹ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/index_en.htm.

³² At *Considerando* no. 7 of the Schengen Code states that border checks and controls should be carried out with full respect for human dignity. The use of the conditional verb suggests that the management difficulties are known and that, therefore, this is not always guaranteed. It is precisely the use of new technologies that could contribute to an improvement in these conditions.

Differently, so far as the passive use of data is concerned, there are no problems with privacy or with the ownership of treatment of personal and biometric data.³³ In most cases in which personal data are used as a preventive tool, the individual is unaware of the fact, and unable to exercise the right to protection. However, in the case of *iBorderCtrl*, the subject voluntarily accesses the platform, and right from the start is aware of the purposes of the system, expressing his/her consent during registration.³⁴ If anything, the issue is reduced to the possibility of conservation of the data that has been collected, or its transfer to third parties, both of which are the subject of specific provisions in the regulation of other border entry systems already in use in Europe; for these, the law stipulates that data can be stored only for a limited period of time, and may be transferred only in restricted circumstances. It is likely that such rules will also be adopted for *iBorderCtrl* if it becomes fully operational.³⁵

iBorderCtrl does not operate simply by using the data provided by travelers, but also, problematically, with datasets that are used to train the artificial intelligence systems. Guaranteeing the quality and transparency of these data means guaranteeing the security of the system; however, such conditions are difficult to ensure.³⁶ While it is true that a principle of technical transparency is made explicit in documents like the CEPEJ Ethical Charter and the latest Regulation Proposal,³⁷ it is also true that any such requirement is technically impossible to satisfy, since not even programmers are able to maintain control over the entire AI training process.³⁸ The lack of transparency and of data accessibility may also result in infringing the right to a fair trial, should a traveler who has been denied entry to Europe decide to challenge the decision. Given that the final result of the whole procedure is an estimation of risk, the violation of rights appears even more significant.³⁹

At the most, one might monitor the quality of the data used to train the artificial intelligence systems, which are required to satisfy stringent quality criteria in accordance with Article 10 of the aforementioned Regulation Proposal.

³³ Sacchetto, E. (2020). *Face to face: il complesso rapporto tra automated facial recognition technology e processo penale*, La Legislazione Penale, issue 10, p. 2.

³⁴ <https://www.iborderctrl.eu/The-project>.

³⁵ In the current experimental phase, the information collected is expected to be deleted from the system immediately after the check has been carried out.

³⁶ Barbas, C. (2020). *Beyond Bias: "Ethical AI" in Criminal Law*, in M.D. DUBBER ET AL., *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-21.

³⁷ Commissione Europea per l'efficienza della giustizia (3 dicembre 2018) Carta etica europea sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e negli ambiti connessi CEPEJ(2018)14 (<https://rm.coe.int/carta-etica-europea-sull-utilizzo-dell-intelligenza-artificiale-nei-si/1680993348>).

³⁸ Signorato, S. (2020). *Giustizia penale*, cit., pp. 611 ss.

³⁹ Engstrom, D. F. et al. (2020) *Government by algorithm: artificial intelligence in Federal Administrative Agencies, 10/2020*. (<https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Government%20by%20Algorithm.pdf>).

The issue of data accuracy acquires even greater importance when we consider that this also lies at the foundations of the facial recognition systems used by *iBorderCtrl*.

3.3. Critical issues: facial recognition

A reading of all the most recent documents produced by the European Union with regard to new technologies makes it clear that the concerns of experts regarding critical issues identified in the use of biometric recognition tools are greater than considerations of their potential advantages and benefits. Such is the case, for instance, of the advisory committee on the so-called Convention 108+,⁴⁰ who have stated that facial recognition tools may conflict with the values of the European Union, beginning with human dignity, the principle of non-discrimination, and the freedom of expression.⁴¹ Furthermore, on 29 January 2020 the European Data Protection Board published its guidelines for the treatment of data obtained through video devices, which also mention facial recognition techniques, harbingers of greater risks to individual rights, and tools that are permitted only if they comply with the principles of lawfulness, necessity, proportionality, and data minimization (as also stipulated in the 2016 GDPR). In addition, their use must be preceded by impact assessments with regard to fundamental rights and freedoms.⁴²

Fears about the expected risks are further strengthened when the technology that underlies the *iBorderCtrl* system is analyzed. Its most controversial aspect is an emotion recognition system, which goes beyond biometric data to assess people's emotions through an analysis of non-verbal facial micro-gestures. So-called emotional artificial intelligence is able to measure levels of stress and anxiety by examining biomarkers of deceit, thus allowing the system to distinguish between bona fide travelers and those with ulterior motives.

Although it is already being used in Britain and the United States,⁴³ the system has received a great deal of criticism and raised doubts⁴⁴ in regard to both the science behind it and the question of whether it is a measure that is proportionate to the requirements of crime prevention. So far as the latter point is concerned, it may be associated with an infringement of the principle of

⁴⁰ Convention on the protection of individuals with regard to the automated processing of personal data of the Council of Europe of 28 January 1981, amended in 2018.

⁴¹ Consultative Committee of the Convention for the Protection of individuals with regard to automatic processing of personal data, Convention 108, Guidelines on Facial Recognition T-PD(2020)03rev4 (28 January 2021) (<https://rm.coe.int/guidelines-on-facial-recognition/168-0a134f3>).

⁴² https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201903_video_devices_it.pdf.

⁴³ Monedero, J.S. and Denicik, L. (2020). *The politics of deceptive borders: 'biomarkers of deceit' and the case of iBorderCtrl*, in *Information, Communication and Society*, issue 8, p. 1.

⁴⁴ Boeffey, D. (2020). *EU border 'lie detector' system criticized as pseudoscience*, in <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/02/eu-border-lie-detection-system-criticised-as-pseudoscience>, issue 1, 2018 e <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/privacy/sorveglianza-di-massa-in-cinacosì-funziona-il-modello-che-spaventa-loccidente/>, issue 3.

moral freedom⁴⁵ that not even the needs of public order and collective safety can justify.⁴⁶

In the specific case of *IBorderCtrl*, the scale of the issue may be reduced, should certain conditions be met. The first is the satisfaction of the principle of algorithmic transparency that has already been indicated generically for data, and for which the Regulation Proposal of 21 April 2021 already stipulates a specific obligation in the case of biometric detection systems.⁴⁷ The second is the necessary consent of the person using the service, and the possibility that as a user he/she maintains some degree of control over it. In particular, with regard to the requirement of consent, in some countries⁴⁸ it is forbidden to use facial recognition systems indiscriminately in public places, since consent cannot be obtained on a case-by-case basis from every individual transiting an area.

With *IBorderCtrl*, there is no doubt that consent is given upon registering on the dedicated platform, and therefore compliance with individual self-determination is ensured, formally at least.⁴⁹ Indeed, the CEPEJ 2020 guidelines on the processing of personal data through video devices consider the consent of the interested party to be fundamental, though they affirm that it should not be a condition for access to the service. Similarly, the Council of Europe’s 2021 guidelines on facial recognition do not fail to observe that consent should not constitute the legal basis for justifying facial recognition by public authorities, since there will always be an imbalance of powers between these and private subjects.⁵⁰

On this point, it would be helpful to understand what the regulatory framework that may be adopted at the end of the *IBorderCtrl* trial might stipulate for cases in which a traveler refuses his/her consent: is some alternative envisaged, or will access simply be denied to the Schengen area?

Ultimately, full compliance with the principle of self-determination can only be ensured if – in addition to transparency and expressed consent – the user is able to maintain control over his/her choices, regardless of the system’s complexity, as stipulated in the fifth principle of CEPEJ’s Ethical Charter.⁵¹ Indeed, new technologies must provide an opportunity and an advantage for the individual and can in no way be a binding limit of a negative character.

⁴⁵ Kostoris, R. (2014). *Genetica, neuroscienze e diritto penale*, in Provolo, D., Riondato, S. and Yenisey F. (Eds). *Genetics, Robotics, Law, Punishment*, Padova University Press, Padova, p. 344.

⁴⁶ AA.VV. (2019). *Artificial intelligence and robotics for law enforcement*, UNICRI-Interpol, Torino, p. 13.

⁴⁷ Title IV p. 73.

⁴⁸ Girasa, R. (2020). *Artificial Intelligence as a disruptive technology. Economic Transformation and Government Regulation*, Palgrave MacMillan, Svizzera, pp. 1 ss.

⁴⁹ Currao, E. (2021). *Il riconoscimento facciale e i diritti fondamentali: quale equilibrio?*, *Diritto Penale e Uomo-DPU*, issue 5, p. 12.

⁵⁰ *Consultative committee of the convention for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data, Convention 108, Guidelines on Facial Recognition Directorate General of Human Rights and Rule of Law*, in <https://rm.coe.int/guidelines-on-facial-recognition/1680a134f3>, p. 6.

⁵¹ Quattrocolo, S (2018). *Intelligenza artificiale*, cit., p. 9.

Closer inspection of *iBorderCtrl* reveals that the fear persists that all of the above may not be fully satisfied. Given that the majority of artificial intelligence systems are considered high-risk,⁵² the Regulation Proposal of 21 April 2021 contains a dual assessment of impact and risk.

On one hand, paragraph no. 39 calls for further precautions in the use of artificial intelligence systems when dealing with migration, asylum procedures, and border control, since in this context such systems can have effects on people who are often in a particularly vulnerable position. On the other hand, significant restrictions are placed on the use of biometric detection systems, as these are considered high-risk, and are allowed only for law enforcement activities by state security services. In particular, real-time remote biometric detection systems are – in principle – allowed only in three specific cases: for the targeted search of potential victims of crime; in the event of a response to an imminent terrorist attack; and for the identification of perpetrators of serious crimes. Although strictly defined, this series does also include the law enforcement purposes underlying *iBorderCtrl*, that is, the fight against cross-border crime.⁵³

As regards the jurisprudential response to this, despite its evident relevance to fundamental rights, no pronouncements have yet been made on the subject by the European Court of Fundamental Human Rights. As for national courts, very few pronouncements have been made, and these have been conflicting.

The first legal decision in this matter, and one that provides a rather controversial leading case, was made by the High Court of Justice in Cardiff in 2019. The subject of the proceedings was a facial recognition system used by the Welsh police on an experimental basis, and considered by the appellant to be: 1) in violation of the right to privacy in accordance with Art. 8 of the European Convention on Human Rights; 2) to be contrary to Directive (EU) 2016/680 regarding the protection of the processing of personal data; and 3) in violation of the Equality Act of 2010, regarding the fight against forms of discrimination.⁵⁴ Against all expectations, the Welsh judges rejected the appellant's grounds for complaint, and considered the biometric detection system to be lawful with respect to current legislation, since the purpose of crime prevention pursued for the benefit of the community was proportionate to the sacrifice of the rights of the individual, and all the more so as no proof could be obtained of the possible influence on the system of racial or gender prejudices. The court also considered the processing of the data to be lawful and transparent, since, in the absence

⁵² European Council, Special Meeting of the European Council (1 and 2 October 2020) - EUCO Conclusions 13/20, 2020.

⁵³ The Proposal in *Considerando* no. 23 also clarifies that the discipline has the value of *lex specialis* with respect to the wider meshes provided for by art. 10 of Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on *the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purpose of prevention, investigation, detection and prosecution of criminal offences or the enforcement of criminal sanctions, as well as the free movement of such data and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA*.

⁵⁴ Della Torre, J. (2020). *Novità dal Regno Unito: il riconoscimento facciale supera il vaglio della High Court of Justice*, *Diritto Penale Contemporaneo*, issue 1, pp. 231-247.

of any correspondence between the images captured by the system and the names included in lists held by the police, the data that had been collected were immediately deleted.

Italian jurisprudence has not yet had the opportunity to address the issue of facial recognition, but it is significant – in the opinion of this paper’s author – that a ruling has been made regarding the possibility of introducing evidence gathered by new technologies in criminal trials. The implicit association test (IAT) method, recommended as a means to prove the truth of a person’s implicit memories, was considered by the Court of Appeal in Brescia⁵⁵ to go against the provisions of Article 63 co. 2 and Article 188 of the Italian Penal Code, insofar as it is capable of influencing the freedom of determination or altering the ability to remember and evaluate facts, and as such cannot be considered lawful even if individual consent has been obtained, since moral freedom is not a right that can be waived in any form.

4. Conclusions

In the mixture of parties concerned by European border control, the “security society”⁵⁶ seems to have acquired a preponderant importance, to the extent that through its promotion of forms of mass surveillance – whose results are uncertain and risky – it justifies the sacrifice of some legal interests, even if these are fundamental. Serious doubts abound when social control is entrusted to technological systems that are not yet completely tested or understood, and which have an impact on people with whom there is no evidence of links to serious crime; this is a situation in which the presumption of innocence gives way to a presumption of guilt. Should such systems be used only with individuals previously reported to law enforcement services dealing with the most serious crimes, their use could be justified, and the need to protect the community could be held to outweigh forms of individual liability.

It is also true that in a period of intense migration, terrorist risks, and even the danger of pandemics, it is no longer conceivable that border control be entrusted solely to human intuition, and facial recognition carried out by border agents checking images attached to passports; as well as being a risk, *IBorderCtrl* could be an opportunity. The tool’s positive effects on the efficacy of border control are evident and can be measured in terms of speed of operations, uniformity of control, and successful discovery rate of false identities.

However, a system of this sort is only acceptable provided that verification standards are high, results reliable, and control of the system continuous and rigorous.⁵⁷ Profiling and the assessment of criminal risk do not necessarily

⁵⁵ Court of Appeal Brescia, sez. II, ruling 11 novembre 2020 n. 1683, in *file:///C:/Users/fdsde/OneDrive/Desktop/giorgia/sent%20brescia/1607551213_sentenza-corte-appello-brescia-test-iat.pdf*.

⁵⁶ Focault, M. (2005). *Sicurezza, popolazione e territorio, Corso al Collège de France 1977-1978*, Feltrinelli, Milano, pp. 15 ss.

⁵⁷ Signorato, S (2020). *Giustizia*, cit., p. 616.

translate into activities that violate fundamental rights; it is rather the risk of discriminatory assessment that may prove damaging.⁵⁸

The era of the “fourth revolution”⁵⁹ requires us not to be automatically mistrustful of algorithms, which would result in an a priori prohibition of the use of new tools, or to consider technological progress and people’s rights as existing in an inversely proportional relationship. Rather, the principle of constitutional precaution⁶⁰ should be widely applied in a continuous effort to balance technological progress with safeguards. Also of help would be effective regulation regarding liability for damage caused by poor-quality data, or their improper usage – regulation that goes beyond mere statements of principle, as in the case of Article 25 of the General Data Protection Regulation.⁶¹ More generally, the adoption of detailed binding regulation concerning all kinds of technologies and their possible uses is necessary and can no longer be delayed.⁶²

Measures that will contribute to increasing guarantees regarding the use of artificial intelligence include the requirement that people do not entrust verification exclusively to the new tools and maintain some control over results,⁶³ the possibility for individuals to challenge decisions, and the stipulation of some kind of Authority.⁶⁴ The establishment of system validation parameters could be decisive: for instance, something along the lines of the measures taken by the United States Supreme Court in 1993 with the Daubert standard, which was also approved by the Italian Supreme Court of Cassation in 2010.⁶⁵

Such are the protective measures, though much will also depend on our ability to combine causal knowledge with scientific and statistical knowledge, while according to a preminent role to ethics.⁶⁶ Out of the twenty-three Asilomar AI Principles,⁶⁷ thirteen are dedicated to the ethics and values that

⁵⁸ Committee LIBE of the European Parliament, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0261&from=EN>.

⁵⁹ Floridi, L. (2017). *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta rivoluzionando il mondo*, Raffaello Cortina Ed., Milano.

⁶⁰ Simoncini, A. (2019). *L'algoritmo*, cit., pp. 86 ss; Gambini, M.L. (2019) *Algoritmi e sicurezza*, in *Giurisprudenza Italiana*, pp. 1726 ss. About the *precautionary principle* in Italian Criminal law; Del Tufo, M. (2018) *Principio di precauzione e gestione del rischio: quali spazi applicativi per il diritto penale?*, in Carlizzi, G. and Tuzet, G. (eds) *La prova scientifica nel processo penale*, Giappichelli, Torino, pp. 137-177.

⁶¹ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), Official Journal of the European Union n. L 119, 4.5.2016, Article 25 Data protection by design and data protection by default.

⁶² Currao, E. (2021). *Il riconoscimento*, cit., p. 23.

⁶³ Girasa, R. (2020). *Artificial Intelligence*, cit., pp. 1 ss.

⁶⁴ FRONTEX, *Diritti fondamentali*, <https://frontex.europa.eu/it/cosa-facciamo/diritti-fondamentali/>.

⁶⁵ Court of Penal Cassation, Sez. IV, 17 dicembre 2010, n. 43786.

⁶⁶ Powers, T.M. and Ganascia, J.B. (2020). *The Ethics of the Ethics of AI*, In: D. Dubber, M., Pasquale, F. and Das, S. (eds), *The Oxford Handbook of Ethics of AI*, pp. 1 ss.

⁶⁷ The Asilomar Principles were drafted in 2017 and signed by the most authoritative scientists including Stephen Hawking. It is a text divided into three areas: the first on research, the second on ethics and values, the third and last on scenario problems.

ought to inspire artificial intelligence, including the alignment of the values of AI systems with those of humans, and the need for their design and management to be compatible with human dignity, rights, freedom, and cultural diversity. *“Despite the fascination of quantum physics, it remains understood that human behavior is not predictable, since man is a free being, who is always capable of self-determination exclusive of external conditioning”*⁶⁸ – and not even *IBorderCtrl* is able to tell whether a traveler it has established as being a liar is actually about to commit a crime!

⁶⁸ Powers, T.M. and Ganascia, J.B. (2020). *Ethics*, cit., p. 64.

XENOPHOBIA CAMOUFLAGED AS JOURNALISM CASE STUDY – THE BALKANS

OLGA KOSHEVALISKA¹

Abstract: In the first decade of the 21st century, migration was perceived as something completely natural, inevitable, normal, especially in the context of globalization in a “world without borders”, economic development with the free movement of workers as a guiding principle. However, in the last decade due to the various migration crisis in the world, the meaning of migration has acknowledged quite different perceptions that differ from the original. I.e., migration is seen as a threat to national security, security, national identity, economic well-being, rule of law, etc. As a matter of fact, with the beginning of the migrant crisis, many sensationalist headlines and claims emerged that were solely intended to cause fear in the population and encourage the spread of hate speech, hate crime, incitement of racial, religious, and other discrimination, xenophobia on social media towards migrants, refugees and asylum seekers transiting around the country. The aim of this work is to give a brief analysis of the xenophobic titles that have appeared on the air that meet the beings of certain crimes by the Criminal code of the Republic of North Macedonia.

КСЕНОФОБИЈА КАМУФЛИРАНА ВО НОВИНАРСТВО СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ - БАЛКАНОТ

ОЛГА КОШЕВАЛИСКА²

1. Вовед

Со почетокот на мигрантската криза од 2015 г. се појавија многу сензационалистички наслови и тврдења кои единствено имаат за цел да предизвикаат страв кај населението и да поттикнат ширење на говор на омраза, криминал од омраза, поттикнување расна, верска и друга дискриминација, ксенофобија на социјалните мрежи кон мигранти, бегалци и баратели на азил кои транзитираат низ земјата. Анти-миграциската агенда стана главна причина за идеолошки раскол помеѓу различните политички партии.³ Мигрантската криза беше и сè уште се користи како алатка за префрлање на вината, освојување политички поени на избори или во кампања, креирање теории на заговор што секако води кон предизвикување расна, верска и друга дискриминација - однесувања кои се инкриминирани во Кривичниот Законик на РСМ.⁴

¹ Olga Koshevaliska is Associate professor at the Faculty of Law, University Goce Delchev - Shtip, email: olga.kosevaliska@ugd.edu.mk.

² Олга Кошевалиска е вонреден професор на Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, email: olga.kosevaliska@ugd.edu.mk.

³ Šelo Šabić, S. (2017). The Relocation of Refugees in the European Union – Implementation of Solidarity and Fear. Friedrich-Ebert-Stiftung, Zagreb, p.4.

⁴ Член 418 од КЗ на РСМ.

Веднаш по големиот бран на мигранти, бегалци и баратели на азил кои транзитираа низ Република Македонија во 2015 година, започнаа сензационалистичките наслови кои требаше да предизвикаат страв и трепет кај локалното население и да разгорат тензија што доведува до неприфаќање на мигрантите, бегалците и потенцијалните баратели на азил. Првично почнаа новинарски текстови зад кои немаше новинарско истражување, туку само преземање сомнителни содржини од уште посомнителни извори.⁵ Ваквото однесување продолжи со тензични статусни објави на социјалните мрежи (Фејсбук, Твитер итн.), кои беа споделени и коментирани на ист начин, од голем број поддржувачи.⁶ Во повеќето медиуми имаше наслови во кои директно се поттикнуваше ксенофобијата, а особено исламофобијата. Ксенофобијата во основа е претставена како ирационална омраза кон странците и сите нивни вредности, обичаи и навики. Во овој контекст, насловите со наслов „Мигрантите покажаа заби: „Наместо цркви, овде ќе има џамии“, „Ахмед од Либија кој пристигна во Србија: Наместо цркви во Европа, ќе се гледаат минариња. Тоа ќе биде нашата одмазда!“, „Фото: Дали е ова вистинската слика за мигрантите од Сирија?“. Беше направен и чекор понатаму со директно ставање на мигрантите во контекст на тероризам. Во оваа смисла, насловите како „Терористите меѓу мигрантите: Командантот на ИСИС влезе во Грција, транзитирајќи низ Македонија како мигрант!“, „Тероризмот е најсериозната закана во светот - Македонија е подготвена“. Натписот „4.000 терористи ги користеа бегалските рути“ објавен на еден портал завршува со директна закана за мигрантите, бегалците и барателите на азил или директен повик за активен напад од граѓаните⁷ што ја преминува границата од ксенофобичен говор на омраза до ксенофобичен криминал од омраза.

Ваквите написи доведоа до „набедувачки“ заклучоци кои требаше да создадат предубедување дека стапката на криминал се зголемува на места каде што се населиле мигранти, бегалци и баратели на азил и дека нивното населување претставува сериозен безбедносен ризик не само за локалното население, туку и за националното безбедноста воопшто. Како таков пример го издвојуваме насловот за Малме, Шведска, за кој имаше веста со наслов „Експлозии, силувања, убиства ова се „мирните“ мигранти во мигрантскиот рај Малме, Шведска.“ Првата реченица од написот е

⁵ 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, [Проект на УСАИД за проверка на фактите - Компонента [Servis za proverka na fakti od mediumite \(mediumi.vistinomer.mk\)](#) имплементирана од [Metamorfozis \(www.metamorphosis.org.mk\)](#)

⁶ Пријавен статус со говор на омраза на Фејсбук, <https://www.govornaomraza.mk/reports/view/943>.

⁷ Мирјана Најчевска, анализа достапна на <https://www.radiomof.mk/begalci-migranti-i-ksenofobija-vo-makedonskite-mediumi/>.

„видео извештајот на Russia Today (RT) за само три минути ќе ја долови ситуацијата во мигрантскиот рај во Малме, Шведска, каде експлозиите, грабежите, пукотниците со калашников, силувањата и рачните гранати станаа секојдневни активности по пристигнувањето на мигрантите од Сирија.“ Текстот продолжува со сериозно застрашувачка погрешна содржина во која се вели дека „ова ќе се случи низ цела Европа, доколку веднаш не престане населувањето на мигрантите.“⁸

Понатамошното застрашување на локалното население беше со сензационалистичките наслови за изградба на кампови за мигрантите, бегалците и барателите на азил што ескалира со незаконско организирање референдум во повеќе општини, за кое ќе напишеме повеќе подолу во трудот.

2. Студија на случај – Балканот

Солидарноста не е нова за Балканот, особено по распадот на Југославија и „дочекот“ на бегалците од државите „во војна“. Постои општо мислење дека од овој период започнаа јавните прикажувања на отворено ксенофобична и расистичка реторика. Некако, патриотизмот и национализмот почнаа да се користат за да се озакони нетолерантна ксенофобична и расистичка реторика, опиена наративност за национализам и верувања дека сопствената национална држава или група е супериорна во однос на другите. Ако расизмот беше типичен за претходниот век, тогаш дали ксенофобијата може да биде главна одлика на овој век? Може да се запрашаме: дали ксенофобијата е новиот расизам?

На Балканот, феноменот на ксенофобија е присутен по различни основи. Во '90-тите за Босна и Херцеговина и за српската заедница во Република Српска постоеше типична етно-ксенофобија која може да се види и во случајот со Србите во Хрватска; во Црна Гора ксенофобијата била/е заснована на религијата и црковниот спор со Србија,⁹ ксенофобијата може да се почувствува меѓу Србија и Косово во ксенофобичниот политички наратив итн. и на тој начин може да генерира нови проблеми и опасност од немири, доколку истата не се перципира, третира и превенира со должно внимание.¹⁰

Според Башкурти, „Балканот сè уште страда од проблематични односи меѓу државите. Кога овие односи се надополнуваат со историски рецидиви,

⁸ Портал Justice.rs како и новинарски прилог 'Explosions, Rapes, Murders in the migrant haven Malmö, Sweden достапен на <https://pravda.rs/2015/8/21/eksplozije-silovanja-ubistva-ovo-je-migrantski-raj-na-severu-evrope-video/> Истата вест беше пренесена од многу независни но и државни новинарски куќи кои без резерва ја пренесоа веста.

⁹ Kajosevic, S. (2020). 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/>.

¹⁰ Bashkurti, D. (2020). The Balkans: Old Xenophobia, New Threats, in Eurasia Review, available at <https://www.eurasiareview.com/07112020-the-balkans-old-xenophobia-new-threats-oped/> [пристапено на 18.08.2022]

комплекс на инфериорност или супериорност, од мешани и сложени предрасуди, тие добиваат форма на државна ксенофобија.¹¹ Оваа форма на ксенофобија предизвикува државите да чувствуваат страв, омраза и патолошко непријателство меѓу нив.

Во Словенија, во 1990-тите, за време на војната во Босна и Херцеговина, позицијата на словенечката јавност значително се промени од првично добредојдено расположение на солидарност до растечко незадоволство во општеството. Според Bajt & Pajnik (2010) вознемирени од лошо информирани, нетолерантни и пристрасни медиумски извештаи, не помина долго време пред распространетата ксенофобна реторика да ги предупреди Словенците против „бегалската плима“. Оттука, анализите на јавната реторика во раните 1990-ти покажаа дека бегалците се сведени на „проблем“ и закана за словенечкото општество.¹²

Ксенофобичните прикази продолжија да бидат дел од јавниот дискурс на Балканот, особено со почетокот на мигрантската криза и беа насочени кон мигрантите, бегалците и барателите на азил од подалечните места. Причината за ескалација на нетолерантни јавни ставови и ксенофобичен медиумски дискурс беше идентификацијата на мигрантите, бегалците и барателите на азил како криминализирани „илегалци“, бидејќи медиумските извештаи се фокусираа на недокументирани мигранти, бегалци и баратели на азил „фатени“ додека ја преминуваат граница без документи или фатени при полициска акција на пресретнување на криумчарење мигранти или сл. Но, подоцна медиумите почнаа да се движат во многу опасна насока, претставувајќи ги мигрантите, бегалците и барателите на азил како следните криминалци на слобода – насилници, терористи, сексуални престапници, правејќи слика дека општествата со голем број мигранти, бегалци и баратели на азил ќе биде следни во редот за закани по јавната безбедност, националната безбедност, националниот идентитет, насилство итн.¹³

Во Грција на пример, со појавата на Златна зора (екстремно десничарски/неонацистичка) политичка партија, започна влошувањето на проблемот со расизмот, ксенофобијата и говорот на омраза особено кон мигрантите, бегалците и барателите на азил; додека во Бугарија, лице кое себеси се нарекува самопрогласен „ловец на мигранти“,¹⁴ купи дури и

¹¹ Види повеќе во прилогот: Ethnic Hate Speech and Narratives of Divide in the Western Balkans from the Media Diversity Institute, достапно на <https://www.media-diversity.org/ethnic-hate-speech-and-narratives-of-divide-in-the-western-balkans/>. [пристапено на 10.06.2022]

¹² Bajt, V. and Pajnik, M. (2010). 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, p.2.

¹³ За повеќе во прилогот на 'justice.rs' with the headline 'Explosions, rape, and killings – migrants heaven on the north of Europe, достапно на <https://pravda.rs/2015/8/21/eksplozije-silovanja-ubistva-ovo-je-migrantski-raj-na-severu-evrope-video/> [пристапено на 08.08.2022]

¹⁴ Види дневни вести „Бугарин купил тенк да лови мигранти низ Бугарија“, Канал 5, достапно на <https://kanal5.com.mk/bugarin-kupil-tenk-da-lovi-migranti-niz-bugarija/a256687>

два тенкови - оклопни возила со цел да лови мигранти и да патролира во непристапните области околу неговиот роден град - Јамбол во близина на границата со Турција.¹⁵ Овој поединец во неколку наврати имал отворени повици за насилство кон мигрантите. Хелсиншкиот комитет во Бугарија¹⁶ постојано известуваше за ова прашање и ги осуди постапките на ова лице.¹⁷

Но, да напомниме дека ксенофобијата во контекст на мигрантската криза не беше типична само за Балканот, таа беше присутна и во другите земји на Европската Унија, особено кога се подготвуваа планови за интеграција на мигрантите, бегалците и барателите на азил во земјите долж рутата. На пример, во Романија ширењето на ксенофобијата започна на ист начин како и во балканските земји - со заплашување на граѓаните со воведување квоти за изградба на кампови за мигранти и бегалци. И покрај тоа што бројот на мигранти, бегалци и баратели на азил во Романија е мал, сепак јавното мислење за мигрантите е крајно негативно. Се тврди дека мигрантите, бегалците и барателите на азил ќе ги земат работните места од локалното население, ќе ги намалат платите и ќе вршат притисок врз јавните служби. Државната помош за мигрантите, бегалците и барателите на азил се смета за неправедна во однос на локалното население поради дарежливиот додаток за помош што секој барател на азил го добива годишно.¹⁸

Во Италија,¹⁹ ксенофобичната содржина главно се однесува на идното

[пристапено на 07.08.2022].

¹⁵ Види BBC (30 March 2016) 'Bulgaria's vigilante migrant 'hunter' <https://www.bbc.com/news/magazine-35919068> [пристапено на 19.08.2022]

¹⁶ Види 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., достапно на https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%2-0Documents/BGR/INT_CERD_NGO_BGR_27032_E.pdf [пристапено на 20.08.2022]

¹⁷ Хелсиншкиот комитет побара од обвинителите да го истражат Валев, посочувајќи дека тој на националната телевизија се фалел дека извршил половина дузина кривични дела: напад и напад, упатување смртни закани, незаконски притвор, поттикнување етничка омраза и поттикнување етничко насилство.

¹⁸ Види го извештајот од Европската комисија „Правна рамка, општествени одговори и добри практики за спротивставување на онлајн говорот на омраза против мигрантите и бегалците - Компаративен извештај“ (Legal framework, societal responses, and good practices to counter online hate speech against migrants and refugees - comparative report). Извештајот ги дава најновите податоци и трендови од 7 земји-членки на ЕУ (Бугарија, Хрватска, Чешка, Грција, Италија, Романија, ОК-пред Брегзит). Врз основа на националните студии и извештаи од вклучените земји, извештајот црпи значајни корелации помеѓу инцидентите на говор на омраза и случувањата на национално и ниво на ЕУ. Тој го разгледува опсегот и ефективоста на постојната законска рамка и поврзаните регулативи како што се етичките кодекси на медиумите. Извештајот е достапен на: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/legal-framework-societal-responses-and-good-practices-counter-online-hate-speech_en [пристапено на 18.08.2022]

¹⁹ Според Компаративен извештај посочен во претходната фуснота „општествената, економската, политичката и културната јавна сцена во последните години е силно карактеризирана со ксенофобични и расистички манифестации. Различни фактори се причина за оваа ситуација; тие се движат од основните идеолошки, културни или политички концепти (идеја за супериорност на расата, територијална инвазија или друго) до врски на

вработување на мигрантите, бегалците и барателите на азил и мислењето дека е неправедно да се дава предност на мигрантите, бегалците и барателите на азил во однос на локалното население.²⁰

3. Ксенофобијата спрема мигрантите, бегалците и барателите на азил во Северна Македонија

Северна Македонија е мултиетничко општество во кое живеат луѓе кои припаѓаат на различни религии и етникуми, со богато мултикултурно, мултирелигиско и повеќејазично наследство и како таква треба да има извонреден капацитет за толеранција и соживот меѓу различни националности и етникуми. Ова беше типично за Северна Македонија за време на неколкуте бегалски кризи, уште во 90-тите години.²¹ Всушност, во Северна Македонија, мултиетнички соживот на различни етнички групи како Албанци, Босанци, Роми, Срби, Турци итн., живее со етничките Македонци со децении. Но, по војната во Косово и големата бегалска криза што ја преплави Македонија со привремено сместување на над 350.000 бегалци од Косово, како и мигрантската криза од 2015 година наваму, оваа мултиетничка припадност почна да генерира проблеми, главно поврзани со нетолеранцијата кон различните етникуми, што доведе до парадоксална ситуација – мултиетничкото општество да е истовремено и ксенофобично. Нетолеранцијата е најмалку потребна во време на војна, воени немири, кризни ситуации кога секоја држава мора да покаже солидарност за невините цивили.

Во контекст на вакви настани, медиумите играат исклучително важна улога. Тие можат да се појават или како промотори и заштитници на човековите права и контролори на дејствијата на владата во исполнувањето на обврските преземени во согласност со меѓународните договори, или како промотори на ксенофобија и омраза. Многу распространет начин на сеење страв е да се креираат и шират статии во кои напишаното е дадено како докажан и истражен факт, иако истиот не може ниту да се потврди ниту да се докаже. Чувството на опасност најпрво се истакнува со некритичко пренесување на изјави и содржини различни од она што е нивната суштина.

На пример, во пресрет на локалните избори во Северна Македонија во 2017 година, опозициската партија ја обвини владејачката партија дека ќе гради бегалски кампови и ќе сместува од 150 до 200.000 мигранти, бегалци и баратели на азил.²² Во неколку општини започна постапка за референдум

каузалноста, поврзани со економски фактори.“, стр. 20 од Извештајот.

²⁰ idem

²¹ Kosevaliska, O. and Nikodinovska Krstevska, A. (2020). *Migration and Asylum Policy System: the case of Republic of Macedonia*. In: Migration and asylum policies systems. Challenges and perspectives. Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 109-129.

²² Види го интервјуто со поранешната министерка за труд и социјална политика, Мила Царовска, достапно на: <https://sdk.mk/index.php/dopisna-mreza/vmro-dpmne-lazhe-shiri->

на кој граѓаните требаше да се изјаснат дека се против прифаќање мигранти, бегалци и баратели на азил и изградба на бегалски кампови. Референдумот требаше да се одржи на истиот датум, време и место заедно со локалните избори, а тоа јасно покажа дека мигрантската криза е злоупотребена за политички цели. Движењето „Будење“ беше главниот организатор на овој референдум во Битола и Прилеп, а во членството на оваа неформална група имаше дури и претставници од општината, од опозициската партија.²³ По локалните избори, овој мит за населување на мигранти, бегалци и баратели на азил беше урнат, но тоа покажа колку е лесно да се поларизира населението за да покаже ксенофобија и колку мигрантската криза се злоупотребува за политички поени и цели. Референдумите против населување на мигранти, бегалци и баратели на азил беа оценети како валкана изборна кампања,²⁴ а Уставниот суд донесе одлуки во кои законитоста на одлуките за распишување референдум донесени од Советот на општина Радовиш, Неготино, Ѓорче Петров, Велес, Гази Баба, Битола, Кавадарци, Карпош, Прилеп, Охрид, Кочани и Штип се оцени како незаконска.²⁵

Во контекст на донесувањето на Стратегија за интеграција на бегалци и мигранти за периодот 2017-2027²⁶ исто така имаше бурни реакции. Во моментот на презентирање на нацрт Предлогот на Стратегијата за интеграција на бегалците и мигрантите во Република Македонија 2017-2027 година, истиот предизвика бура од ксенофобични изјави и говор на омраза, која кулминираше со отпочнувањето на споменатата организација на референдум против населување на овие лица во повеќе општини во државата. Стратегијата предвидува дека мигрантите, бегалците и барателите на азил треба да бидат добредојдени во земјата домаќин без да се откажат од сопствениот културен идентитет, социјалните разлики, како и човековите права и човечкото достоинство. Унапредувањето на [ksenofobija-reche-tsarovska-koja-nenajavena-dojde-vo-bitolskiot-sovet-srede-raspravata-za-referendum-protiv-begaltsi/](https://www.mtsp.gov.mk/a/28751192.htm)

²³ Види: Ксенофобична и антибегалска иницијатива собира потписи во Битола и во Прилеп, достапно на: <https://glasnik.mk/ksenofobicna-i-antibegalska-inicijativa-sobira-potpisi-vo-bitola-i-vo-prilep/>

²⁴ Види го прилогот: Референдумите против бегалците – валкана предизборна кампања, достапно на: <https://civilmedia.mk/referendumite-protiv-begalcite-valsana-predizborna-kampanja/>

²⁵ Причина за ваквата одлука е членот 22 од Законот за локална самоуправа кој не им дава овластување на општините да одлучуваат за прашања поврзани со мигрантите и нивното населување. Погледнете ги одлуките на Уставниот суд 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. Видете ја и веста „Нема да има референдум за мигрантите на денот на локалните избори, Радио Слободна Европа, достапна на <https://www.slobodnaevropa.mk/a/28751192.htm> .

²⁶ Стратегија за интеграција на бегалци и странци во Република Македонија за период 2017-2027, Министерство за труд и социјална политика на Република Македонија, достапна на <https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/strategii/>

основните права, недискриминацијата и еднаквите можности за сите, се клучот за успешен интегративен процес, се наведува во Стратегијата. Но, Предлогот на Стратегијата не беше „добредојден“ во многу општини. Според Македонското здружение на млади правници (МЗМП),²⁷ невладина организација која обезбедува бесплатна правна помош за бегалците и барателите на азил, изјавите на повеќето општини се „на линија на ксенофобија“. Поголемиот дел од општините имаат идентичен, односно негативен став за предлогот, а како аргументи наведува дека Северна Македонија треба да остане транзитна земја за мигрантите и дека општините немаат просторни, финансиски и инфраструктурни услови да одговорат на предвидените мерки во Стратегијата.

4. Заклучок

Нетолерантниот дискурс во медиумите или од политичарите може да доведе до зголемени расистички чувства кон мигрантите, бегалците и барателите на азил и другите малцинства, вклучително и во форма на жртвено јагне во време на економска криза. Годишното известување на ОДИХР за криминалот од омраза во областа на ОБСЕ²⁸ покажа дека расистичките напади можат да имаат низа форми, насочени кон луѓе од различни групи од целиот регион. Насилните напади од страна на групи сторители врз мигрантите и етничките малцинства, како и оштетувањето на деловните субјекти и имотот во сопственост или поврзан со воспоставените етнички заедници се заеднички карактеристики на ксенофобичниот криминал од омраза. Како што веќе беше споменато во овој труд, ксенофобијата во основа е претставена како ирационална омраза кон странците и сите нивни вредности, обичаи и навики. Секоја перцепција на мигрантите, бегалците и барателите на азил како аутсајдери или странци на заедницата, општеството или националниот идентитет, или уште полошо – како потенцијални терорист, може и ќе доведе до евентуално кршење на основните човекови права. Сметаме дека ксенофобијата и криминалот од омраза кон мигрантите, бегалците и барателите на азил не се нималку изолирани случаи и затоа, казнената политика на државата за такво недозволиво однесување треба да биде построга за да се покаже дека таквите ксенофобични злосторства и реторика воопшто не би се толерирале.

²⁷ Официјален веб сајт на МЗМП <https://myla.org.mk/en/home-english/>.

²⁸ Види OSCE, ODIHR reports by states and years, достапно на <https://hatecrime.osce.org/racist-and-xenophobic-hate-crime>

THE EUROPEAN UNION ASYLUM SYSTEM THROUGH THE PRISM OF PRIMARY AND SECONDARY LAW

IRENA MANCHEVA¹

Abstract: The migrant crisis of 2015/2016, which arose because of the massive influx of refugees and migrants on the territory of the European Union, caused a series of difficulties and crises between the EU Member States and both the countries along the Balkan route, leaving negative consequences upon the European migration and asylum policy. The paper will discuss the primary and secondary legislation of the European Union related to asylum and migration, and consequently, the legislative proposals like the Dublin IV regulation and the New Pact on Asylum and Migration, that were put forth by the European Commission in the attempt to solve the crisis within the Union.

ТЕМОТ ЗА АЗИЛ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА НИЗ ПРИЗМАТА НА ПРИМАРНОТО И СЕКУНДАРНОТО ЗАКОНОДАВСТВО

ИРЕНА МАНЧЕВА²

1. Вовед

Заедника политика за азил во Европската Унија се појавува како резултат на потребата на Европската Унија и на нејзините земји членки да воспостават воедначени правила и стандарди со кои би се уредила миграциската политика во ЕУ и политиката за азил на различните земји членки. Усогласување на единствени стандарди за барателите на азил на нејзината територија преку создавање на заедничка политика на азил на Европската Унија беше од суштинско значење пред се' заради обезбедување на единствени правила и норми кои би се поставиле ширум Европската Унија со цел да се избегнат рестриктивни миграциски политики на различните земји членки, како и да се намалат и/или избегнат потенцијални „секундарни движења“ на барателите на азил, кои настануваат како резултат на разликите во националните законодавства на земјите членки, особено во однос на условите на прием на барателите на азил. Оттука, Европскиот совет ја има нагласено важноста за почитување на правото за барање азил и врз основа на тоа се има согласено да работи за воспоставување на заеднички европски систем за азил, заснован врз целосна и сеопфатна примена на Женевската конвенција, почитувајќи го принципот на невраќање и осигурувајќи се дека 'никој нема да биде вратен

¹ Irena Mancheva is an MA student in European Law at the Faculty of Law, University Goce Delchev – Shtip, email: irenamancheva@yahoo.com

² Ирена Манчева е магистер по Европско право на Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, email: irenamancheva@yahoo.com

назад онаму каде што е прогонуван или ќе биде изложен на ризик да биде прогонуван'. Така, Европската Унија го создаде Даблинскиот систем кој првично бил воспоставен како меѓународна конвенција помеѓу земјите членки, со потпишување на Даблинската конвенција во 1990 г.,³ која подоцна со Мастришкиот договор од 1992 г., веќе станува составен дел од правото на Европската унија.

Впрочем, Мастришкиот договор ги постави основите за постепен развој на последователните даблински регулативи и директиви, кои како секундарни извори во рамките на Унијата ја унифицираа постапката за одредување на земјата членка одговорна за разгледување на барањето за азил, како ги стандардизираа критериумите за доделување на азил и меѓународна заштита на барателите на азил и меѓународна заштита.

Но, бројните мигрантски кризи кои ја погодија Европската Унија, особено последната од 2015/2016 г., наметнаа потреба од целосно реструктурирање и преработка на Даблинскиот систем, во насока на надминување на недостатоците кои се појавија во системот, и во насока на подобрување на управувањето со миграциските текови.

2. Системот за азил на Европската Унија низ призмата на примарното законодавство

Една од основните цели на Европската Унија беше да создаде заедничка политика за азил која ќе се состои од обезбедување на супсидијарна и привремена заштита на барателите на азил и на други лица на кои им е потребна меѓународна помош; и која ќе обезбеди соодветен статус на сите државјани на трети земји кои имаат потреба од меѓународна заштита, преку почитување на принципот на невраќање во нивните држави на потекло. Токму во таа насока Унијата ќе ја постави политиката за азил и миграција во нејзините основачки договори.

А. Системот на азил преку Мастришкиот договор од 1992 година

Договорот од Мастрихт од 1992 година ја донесе најголемата институционална реформа и предвиде дека Европската Унија треба „да го продолжи процесот за создавање на што е можно потесна Унија меѓу

³ Даблинската конвенција е потпишана во Даблин (Ирска) на 15 јуни 1990 година, а стапува на сила на 1 септември 1997 година. Таа е потпишана од страна на дванаесете земји членки на Европската Унија, кои тогаш беа членки на Унијата (Белгија, Данска, Франција, Германија, Грција, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Португалија, Шпанија и Велика Британија), додека од 1 октомври 1997 година, веќе и Австрија и Шведска пристапуваат кон Конвенцијата, и една година подоцна на 1 јануари 1998 година, пристапува и Финска. Конвенцијата била отворена за пристапување единствено за земјите членки на Европската заедница, но бидејќи Норвешка и Исланд како земји кои се дел од слободната трговска асоцијација – ЕФТА, изразиле интерес да се вклучат во Конвенцијата, тие во 2001 година склучуваат договор со Европската комисија врз основа на кој пристапуваат кон Конвенцијата.

народите на Европа, во која одлуките се донесуваат што е можно поблиску до граѓаните, согласно со начелото на супсидијарност“. Во однос пак, на материјата за азил, овој договор ја формализирал соработката во оваа област, заменувајќи ја меѓувладината соработка со институционализирана соработка во рамките на т.н. „трет столб“ на Европската Унија поврзан со полициска и судска соработка во кривична материја, и создавајќи област на слобода, безбедност и правда која се заснова на:

- Непостоење на внатрешни гранични контроли за лица и создавање на заедничка политика за азил, миграција и надворешна гранична контрола, заснована на солидарност меѓу државите членки;
- Спречување и отстранување на криминалот, расната дискриминација и ксенофобијата, како и тероризмот преку заемно признавање пресуди во кривичните предмети, и доколку е неопходно преку приближување на кривичните закони;
- Поблиска соработка меѓу силите на полицијата, царинските власти и другите надлежни власти во државите членки, непосредно и преку Агенција за европска полиција (Европол);
- Поблиска соработка меѓу судските и другите надлежни органи на државите членки, вклучувајќи ја и соработката преку Агенција за судска соработка во Европската Унија (Европрава).⁴

Конкретно, во однос на материјата за азил, во Мастришкиот договор се утврдени одредби за соработка во областа на правдата и внатрешните работи со кој се нагласува дека за постигнување на целите на Унијата, особено во однос на слободното движење на лица, земјите членки треба да остварат соработка во областа на азилот, да создадат правила со кои ќе се регулираат граничните премини на лица низ земјите членки како и да создадат имиграциска политика и политиката во однос на државјани на трети земји.⁵ Договорот наведува дека за горенаведените прашања ќе се постапува во согласност со Европската конвенција за заштита на човековите основни права и слободи од 4 ноември 1950 година и Конвенцијата за статусот на бегалците од 28 јули 1951 година,⁶ и дека за овие цели, земјите членки ќе се информираат и ќе се консултираат едни со други вклучувајќи го и Советот со цел да ги координираат своите активности, но и за да воспоставуваат соработка помеѓу релевантните оддели во нивните административни системи.

Во Мастришкиот договор, исто така се нагласува дека, Советот

⁴ Вовед во Европското право, Придонеси од работата на Фондацијата за меѓународна правна соработка (ИРЗ) Македонија Том II- [file:///C:/Users/Work%20From%20Home/Downloads/9234213EBBAEBF96D7E131712FDB292B%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Work%20From%20Home/Downloads/9234213EBBAEBF96D7E131712FDB292B%20(1).pdf) - (пристапено 03.02.2022).

⁵ Treaty on European Union- Council of the European communities, Commission of the European Communities- signed in Maastricht on 7 February 1992- Title IV (provisions on cooperation in the fields of justice and home affairs- Article K.1)- file:///C:/Users/Work%20From%20Home/Desktop/asylum/cases/treaty_on_european_union_en%20maastricht.pdf

⁶ Ibid, Title IV (provisions on cooperation in the fields of justice and home affairs - Article K.2).

по иницијатива на било која земја членка или пак, по иницијатива на Комисијата може да усвојува заеднички позиции и да промовира, користејќи ги соодветните форми и процедури, било каква соработка што придонесува за остварување на целите на Унијата, да усвојува заеднички активности, се разбира доколку се смета дека целите на Унијата можат да се постигнат подобро со заедничко дејствување отколку со индивидуално дејствување на земјите членки, како и да изготвува конвенции за земјите членки во согласност со нивните уставни регулативи.⁷

Она што може да се забележи, е дека со Мастришкиот договор во материјата на азилот се става акцент на заемна соработка помеѓу земјите членки, но сепак сепак политиките за азил остануваат во надлежност на земјите членки. Специфичните институционални активности воспоставени со Договорот од Мастрихт значат дека, во пракса, земјите членки на Унијата ќе останат да бидат доминантните актери во развојот на политиката за азил на Европската Унија.⁸ Што се однесува до Европскиот суд на правдата, Мастришкиот договор сепак не предвидува надлежност на Судот по однос на овие прашања, освен доколку земјите членки не се договорот поинаку. Во овој контекст, и Комисијата иако има за задача да го подготви целото законодавство за азил, сепак ова право таа го дели со земјите членки по нивна иницијатива. Европскиот парламент е исклучен од процесот на соодлучување, кога станува збор за донесување на законодавните акти во делот на азилот и миграцијата, и освен тоа, за усвојување на законските предлози од Советот е потребно едногласно гласање, со што се ограничува амбициозноста на предложените инструменти во смисла на усогласување на минималните стандарди во делот на азилот.⁹

На крај, Договорот од Мастрихт иако утврди одредби за соработка во правдата и внатрешните работи со надеж дека со усвојувањето на единствена институционална рамка и достапноста на специфичните инструменти во процесот на усогласување во овие полиња ќе бидат преземени понатамошни решавачки чекори, но, сепак меѓувладината соработка во рамките на третиот столб не даде забележителен резултат и доведе до усвојување на нецелосни и необврзувачки резолуции, кои не го постигнаа посакуваниот резултат во однос на воспоставување на една заедничка политика за миграција и азил.

⁷ Ibid, Title IV (provisions on cooperation in the fields of justice and home affairs - Article K.3).

⁸ The European Union asylum policy after the treaty of Lisbon and the Stockholm programme: towards supranational governance in a common area of protection?- Christian Kaunert and Sarah Le'onard- Published: 10 December 2012- <https://academic.oup.com/rsq/article/31/4/1/1572616>(пристапено 03.02.2022).

⁹ Introduction to the European Union and the European Asylum Harmonization Process- <https://www.unhcr.org/41b6c8784.pdf> (пристапено 03.02.2022).

Б. Системот за азил преку Амстердамскиот договор од 1999 година

Со договорот од Амстердам од 1999 год, земјите членки на Унијата се согласиле да остварат поблиска соработка во областите поврзани со миграцијата, азилот и визните прашања, на начин што на европските институции им се доделуваат нови овластувања во подготовка на законодавството од областа на азилот, притоа користејќи специфичен институционален механизам кој предвидува заедничко право на иницијатива поделено помеѓу Комисијата и земјите членки и одлучување со едногласност во Советот по консултација со Европскиот парламент.¹⁰ Освен овој новитет, исто така и Европскиот суд на правда ја проширува својата јурisdикција во специфични случаи во областа на азилот и миграцијата.¹¹

Така, Советот, во рок од пет години по влегувањето во сила на Договорот од Амстердам, требал да донесе мерки за азил, во согласност со Женевската конвенција од 28 јули 1951 година и Протоколот од 31 јануари 1967 година во врска со статусот на бегалци и други релевантни договори по следните прашања:

1. Критериуми и механизми за утврдување која земја членка е одговорна за разгледување на барање за азил поднесено од државјанин на трета земја во некоја од земјите членки;
2. Минимални стандарди за прием на баратели на азил во земјите членки;
3. Минимални стандарди за квалификацијата на државјаните на трети земји како бегалци;
4. Минимални стандарди за процедурите во земјите членки за доделување или одземање на статусот на бегалец.¹²

В. Системот за азил преку програмата од Тампере од 1999 година

Европскиот совет одржал специјален состанок на 15 и 16 октомври 1999 година во Тампере (Финска) за создавање на област на слобода, безбедност и правда во Европската Унија. За време на овој состанок биле разработени политичките насоки во областа на имиграцијата, полициската

¹⁰ European Parliament, Fact Sheets on the European Union, Asylum Policy- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/151/asylum-policy> (пристапено 03.02.2022).

¹¹ Надлежностите на Европскиот суд на правдата во претходно постапка во делот на миграција и азил беа одоброvolени од страна на државите членки преку потпишување на декларација, или со датумот на потпишувањето на Амстердамскиот договор или на било кој друг подоцнежен датум, а истите биле прифатливи само за државите членки кои ја прифатиле неговата надлежност. Види Петрушевска, Т., Наумовски, В. и Апостоловска-Степаноска, М., (2020) Правен факултет „Јустинијан Први“. <https://www.kas.de/documents/281657/281706/Belegexemplar+2019+European+Integration.pdf/be3d9bfa-c4e6-4ee8-57b2-16f29c78c9be?version=1.0&t=1584003546191> - (пристапено 03.02.2022).

¹² Treaty of Amsterdam- Consolidated version of the treaty on European Union- Article 63 (1)- <https://www.unhcr.org/41b6ccc94.pdf>.

и судската соработка и борбата против криминалот, а заклучоците од овој Европски совет ја сочинуваат програмата од Тампере.

Една од основните цели на програмата од Тампере биле да се развијат заеднички политики за азил, визи и миграција, односно да развијат заеднички начин за мигрантите и барателите на азил да бараат и да добијат влез во сите земји членки во Унијата. Посебните, но тесно поврзани прашања за азил и миграција бараат развој на заедничка политика на ЕУ која ги вклучува следниве елементи:

- Развивање на партнерства со земјите на потекло, што всушност подразбира сеопфатен пристап кон миграцијата, т.е. адресирање на политички прашања, прашања во врска со човековите права и развојни прашања во земјите и регионите на потекло и транзит.
- Креирање на заеднички европски систем за азил, кој пред сè ќе содржи заеднички стандарди за фер и ефикасна постапка за азил, заеднички минимални услови за прием на баратели на азил и приближување на правилата за признавање на статусот бегалец.
- Фер третман на државјаните на трети земји, што значи дека, политиката за интеграција треба да има за цел да им додели права и обврски на државјаните на трети земји споредливи со оние на граѓаните на Унијата, но и треба да ја зајакне недискриминацијата во економскиот, социјалниот и културниот живот и да развие мерки против расизмот и ксенофобијата.
- Управување со миграциските текови, со кој се нагласува потребата од блиска соработка со земјите на потекло и транзит, создавање на информативни кампањи за реалните можности за легална имиграција, но и за спречување на сите форми на трговија со луѓе, а со тоа и дополнително развивање на заедничка активна политика за визи и лажни документи.¹³

Сепак, заклучоците не посочуваат како да се балансираат гаранциите за да се обезбеди заштита на оние што реално имаат потреба од тоа, наспроти примената на мерките за спречување на нелегалната имиграција. Според тоа, постои ризик пристапот до територијата и постапката за азил да бидат нарушени, доколку се воведат строги контроли без доволни гаранции за решавање на состојбата на лицата кои бараат заштита. Заклучоците од Тампере, исто така, не ги утврдуваат деталите ниту нивото на стандардите за заштита на идниот заеднички систем за азил.

¹³ Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency - European Council Tampere 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency- A. A common EU asylum and migration policy, pg. 3-4-5- (http://aei.pitt.edu/43337/1/Tampere_1999.pdf) (пристапено 03.04.2022).

Г. Системот за азил во Лисабонскиот договор од 2007 година

Лисабонскиот договор стапува на сила во декември 2009 година, и со него се врши трансформација на мерките за азил од воспоставување минимални стандарди во создавање на заеднички систем кој опфаќа униформен статус на барателите на азил и униформни процедури за азил. Главната цел на овој договор е обезбедување на отсуство на контрола за лица на внатрешните граници и развивање на заедничка политика за азил, миграција и контрола на надворешните граници, којашто се заснова на солидарност меѓу земјите членки и е праведна кон државјаните на трети земји.

Глава 2, член 63 предвидува дека Унијата ќе развие заедничка политика за азил, супсидијарна заштита и привремена заштита со цел да понуди соодветен статус на кој било државјанин на трета земја што бара меѓународна заштита и да обезбеди усогласеност со принципот на невраќање. Оваа политика мора да биде во согласност со Женевската конвенција од 28 јули 1951 година и Протоколот од 31 јануари 1967 година во врска со статусот на бегалците и другите релевантни договори. Оттука, со овој договор се предвидуваат мерки за заеднички европски систем за азил кој ќе биде составен од:

- Униформен статус на азил за државјани на трети земји, важечки низ целата Унија.
- Униформен статус на супсидијарна заштита за државјани од трети земји кои имаат потреба од меѓународна заштита.
- Заеднички систем на привремена заштита на раселените лица во случај на масовен прилив.
- Заеднички постапки за доделување и повлекување на статус на азил или супсидијарна заштита.
- Критериуми и механизми за утврдување која земја членка е одговорна за разгледување на барање за азил или супсидијарна заштита.
- Стандарди во врска со условите за прием на барателите за азил или супсидијарна заштита.
- Партнерство и соработка со трети земји со цел управување со приливот на луѓе кои аплицираат за азил или за супсидијарна или привремена заштита.¹⁴

Во истиот член од глава II, се предвидува дека Унијата ќе развие заедничка имиграциска политика насочена кон обезбедување и ефикасно управување со миграциските текови, праведен третман на државјани на трети земји кои легално живеат во земјите членки, но и спречување и

¹⁴ Treaty of Lisbon- amending the treaty on European Union and the treaty establishing the European community (2007/C 306/01)- Official Journal of the European Union (17.12.2007)- chapter 2, Article 62- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:1-2007L/TXT&from=EN> .

засилени мерки за борба против нелегалната миграција и трговија со луѓе и ќе обезбеди соодветни мерки во врска со:

- Условите за влез и престој и стандардите за издавање на долгорочни визи и дозволи за престој од страна на земјите членки, вклучително и оние заради семејно обединување.
- Дефинирање на правата на државјаните на трети земји кои легално престојуваат во земја членка, вклучувајќи ги и условите за слобода на движење и престој во други земји членки.
- Нелегалната миграција и неовластен престој, вклучувајќи отстранување и репатријација на лица кои престојуваат без дозвола.
- Борба против трговијата со луѓе, особено трговија со жени и деца.¹⁵

Во врска со визите, азилот, миграцијата и другите политики поврзани со слободното движење на лица (особено, судска соработка во граѓанската материја, признавањето и извршувањето на пресудите), договорот предвидува националните судови или трибунали од пониските инстанции и не само тие од повисоките, да можат да покренуваат постапка за претходно прашања до Европскиот суд на правдата, кој ќе има надлежност да одлучува во однос на мерките преземени врз основа на јавните политики во врска со прекуграничните контроли.

Оттука, Судот на правдата ќе има општа надлежност во оваа област од датумот на влегување во сила на Договорот од Лисабон.¹⁶

И покрај фактот дека азилот сè повеќе се става под јурисдикција на Унијата, националните практики и понатаму се разликуваат, особено во однос на различниот третман што барателите на азил го добиваат во разни земји членки. Земјите членки можат да продолжат да одбиваат да даваат статус за долготраен престој поради јавна безбедност, и во одредени случаи, може да забранат еднаков третман со нивните државјани во однос на пристапот до вработување, образование и основните придобивки од социјалната помош и заштита. Повеќето земји членки ќе продолжат да ги следат националните модели за вклучување на мигранти, кои се разликуваат по нивното ниво на инклузивност.

3. Системот за азил на Европската Унија низ призмата на секундарното законодавство

Уште од 1999 година, Европската Унија работела на создавање на Заеднички европски систем за азил и подобрување на веќе постоечката законска рамка, со што во периодот помеѓу 1999 и 2005 година биле

¹⁵ Ibid, Chapter 2, Article 63.

¹⁶ The Treaty of Lisbon and the Court of Justice of the European Union- Court of Justice of the European Communities, press release No 104/09, Luxembourg , 30 November 2009- B. Changes in relation to the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (пристапено 03.04.2022).

донесени неколку законски мерки за усогласување на заедничките минимални стандарди за азил. Со нив се стреми да се воспостават нови правила со кои ќе се создадат заеднички високи стандарди и посилна соработка со цел да се осигура дека барателите на азил ќе добијат еднаков третман во земја членка на ЕУ, без разлика каде ќе ја поднесат апликацијата за азил. Оттука:

- Ревидираната Директива за постапка за азил има за цел поправедни, побрзи и поквалитетни одлуки за азил. Барателите на азил со посебни потреби ќе ја добијат потребната поддршка за да го објаснат своето барање и особено ќе има поголема заштита за малолетниците без придружба и жртвите од тортура.¹⁷
- Ревидираната Директива за услови за прием гарантира обезбедување на хумани материјални услови за прием (како што е домување) за барателите на азил низ цела ЕУ и дека основните права на засегнатите лица ќе бидат целосно загарантирани.¹⁸
- Ревидираната Директива за квалификација ги разјаснува основите за доделување меѓународна заштита со што одлуките за азил ќе бидат попрецизни. Исто така, ќе се подобри пристапот до правата и мерките за интеграција за корисниците на меѓународна заштита.¹⁹
- Ревидираната регулатива ЕУРОДАК која овозможува пристап до базата на податоци на ЕУ за отпечатоци од прсти на баратели на азил под строго ограничени околности со цел да се спречат, откријат или истражат најтешките кривични дела, како што се убиства и тероризам.²⁰

¹⁷ 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 (recast)- Official Journal of the European Union, 29.6.2013- Article 24, Applicants in need of special procedural guarantees and Article 25, Guarantees for unaccompanied minors- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>.

¹⁸ 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 (recast)- Official Journal of the European Union, 29.6.2013- Article 17 General rules on material reception conditions and health Care- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN> (пристапено 03.04.2022).

¹⁹ 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 (recast)- Official Journal of the European Union, 20.12.2011- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>.

²⁰ 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

А. Даблинскиот систем и даблинските регулативи

Даблинскиот систем утврдува која земја е одговорна за испитување на барањето за азил, што значи дека лицето може да биде префрлено од една во друга земја којашто ќе биде одговорна за испитување на барањето за азил. Накратко, Даблинскиот систем има две основни цели, да гарантира дека барањето за азил ќе допре до надлежниот орган на земјата која е одговорна за неговото разгледување, но и да се осигура дека азилантот нема да поднесе истовремено повеќе од едно барање за азил во различни земји членки на ЕУ со цел да го продолжи престојот во Европската Унија.²¹

1.1.1. Даблин I

Даблин I или Даблинската конвенција која предничи на даблинските регулативи и која ги постави темелите на идната зедничка политика за миграција и азил, во член 5, став 2 подетално објаснува која земја е одговорна за разгледување на барањето на азил. Така, доколку барателот на азил поседува важечка виза, земјата членка којашто му ја издала визата, е одговорна за испитување на барањето за азил. Додека пак, став 3 од истиот член, го утврдува редоследот за одговорноста за разгледување на барањето за азил во случај кога подносителот на барањето за азил поседува повеќе од една важечка дозвола за престој или виза во различни земји членки.²²

Во случај кога може да се докаже дека подносителот на барањето за азил нелегално влегол во земја членка по копнен, воден или воздушен пат, а потекнува од земја што не е членка на Европската заедница, земјата членка преку која за прв пат влегол на територијата на Европската Унија, ќе биде одговорна за испитување на неговото барање за азил. Но, доколку се докаже дека барателот живеел во друга земја членка најмалку шест месеци пред да го поднесе неговото барање за азил, тогаш таа ќе биде одговорна за разгледување на барањето за азил.²³ Барателот за азил кој е физички присутен во друга земја членка и таму поднесува барање за азил, откако ја повлекол апликацијата од првичната земја членка за време на процесот на одредување на одговорна држава, ќе биде вратен во земјата членка во која е поднесена првичната апликација за азил, со цел да се заврши процесот на одредување на државата одговорна за испитување

and justice (recast)- Official Journal of the European Union, 29.6.2013- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=en>.

²¹ "I'm in the Dublin procedure- what does this mean?"-Information for applicants for international protection found in a Dublin procedure, pursuant to Article 4 of Regulation (EU) No 604/2013- European Union 2014- https://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9-514a34607721417/1485556221542/Dublinprocessen_en.pdf (пристапено 03.04.2022).

²² Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (97/C 254/01) - Official Journal of the European Communities, No C 254/1, 19.8.97- Article 5 (2,3)- [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN).

²³ Ibid, Article 6.

на барањето за азил.²⁴ Од гледна точка на земјите членки, Даблинските правила најверојатно создадоа неурамнотежен товар на земјите членки лоцирани на надворешните граници на Унијата, бидејќи голем број баратели на азил пристигнуваат по воден пат. Исто така, Даблинската конвенција ја исклучува надлежноста на Европскиот суд на правдата за да обезбеди униформно толкување и примена на неговите одредби и да ги реши сите разлики што се појавуваат помеѓу земјите членки или помеѓу поединци и националните власти, додека, Комитет сочинет од претставници на земјите членки ќе испитува само прашања кои се од општа природа во врска со толкувањето и примената на правото. Врз основа на тоа, толкување, имплементација и спроведување на Даблинската конвенција е оставена на самите земји членки.²⁵

1.1.2. Даблин II

Даблин II од 2003 година претставува ревизија на Даблин I или Даблинската конвенција со која материјата на азил и миграција премина под капата на институциите на Европската Унија, во оваа регулатива се пропишуваат за прв пат критериумите и механизмите за утврдување на земјата членка одговорна за разгледување на апликацијата за азил. Согласно оваа регулатива, земјата членка одговорна за испитување на апликацијата за азил на државјани од трети земји, се утврдува според хиерархијата содржана во третата глава од регулативата. На пример, кога подносителот на барањето за азил е малолетник без придружба, одредувањето на земјата членка одговорна за испитување на неговото барање за азил би предничело, доколку малолетникот има член на неговото или нејзиното семејство којшто поседува законски престој во одредена земја членка на ЕУ, под услов тоа да биде во најдобар интерес на малолетното лице. Во отсуство на член на семејство, земјата членка која би била одговорна за испитување на барањето е онаа каде малолетникот го поднел за прв пат барањето за азил.²⁶

Исто така, кога барателот на азил поседува важечка исправа за престој, земјата членка којашто му го издала документот, е одговорна за испитување на барањето за азил (став 1), освен ако визата не е издадена при постапување за или по писмено одобрение на друга земја членка во кој случај, оваа земја членка би била одговорна за испитување на барањето

²⁴ Ibid, Article 3 (7).

²⁵ Position on the implementation of the Dublin Convention in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention by the European Council on refugees and exiles- <https://www.refworld.org/pdfid/3df4d74f4.pdf> (пристапено 03.04.2022).

²⁶ 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- Official Journal of the European Union, 25.2.2003, chapter III, Article 6- <file:///C:/Users/Work%20From%20Home/Desktop/asylum/cases/dublin%20ii.pdf>.

за азил (став 2).²⁷ Од друга страна, кога барателот на азил поседува повеќе од една важечка исправа за престој или виза издадена од различни земји членки, одговорноста за испитување на барањето за азил ја преземаат земјите членки по следниот редослед: земјата членка што го издала документот за престој со кој се дава правото на најдолг период на престој или, доколку периодите на важење се идентични, земјата членка што го издала документот за престој со најнов рок на истекување; земјата членка што ја издала визата со последен датум на истекување; во случај кога различните визи се од ист вид, или пак кога визите се од различни видови, одговорна ќе биде земјата членка што ја издала визата со најдолг рок на важење или, доколку периодите на важење се идентични, земјата членка што ја издала визата со најнов рок на истекување.²⁸ Во случај кога барањето за азил е поднесено во меѓународна транзитна област на аеродром на територија на земја членка од државјанин на трета земја, таа земја членка е одговорна за испитување на барањето,²⁹ а доколку ниту една земја членка не може да биде назначена како одговорна за испитување на барањето за азил врз основа на критериумите наведени во оваа регулатива, првата земја членка во која е поднесено барањето за азил, е одговорна за нејзиното испитување.³⁰ Во Глава 5 и 6 од Даблинската регулатива се утврдува преземањето на одговорност и репатријацијата на лицата кои не го исполнуваат правото на легален престој, и се нагласува важноста од административна соработка помеѓу земјите членки токму заради определување на земјата членка одговорна за испитување на барањето за азил како и за секоја обврска што произлегува од оваа регулатива.³¹

1.1.3. Даблин III

Даблин III регулативата (No. 604/2013) ја заменува претходната Даблин II, и таа практично ги потврдува истите важечки критериуми предвидени со претходната регулатива, во однос на механизмите за утврдување на земјата членка одговорна за испитување на барање за меѓународна заштита поднесено во една од земјите членки од државјанин на трета земја или лице без државјанство („одговорна земја членка“), при што, регулативата воведува одредени промени со цел намалување на двојното постапување по барањата за азил покренати во различни земји членки на ЕУ. Втората глава од оваа регулатива ги утврдува општите принципи и мерките на претпазливост ставајќи акцент на неколку точки и тоа, пристап до постапката за разгледување на барање за меѓународна заштита, правото на информираност, начинот на спроведување на интервју, како и

²⁷ Ibid, Chapter III, Article 9 (1-2).

²⁸ Ibid, Chapter III, Article 9 (3).

²⁹ Ibid, Chapter III, Article 12.

³⁰ Ibid, Chapter III, Article 13.

³¹ Ibid, Chapter VI, Article 21.

гаранциите и заштитата на малолетниците. Имено, во член 3 (1) стои дека земјите членки ќе ја испитуваат секоја апликација за меѓународна заштита од државјанин на трета земја или лице без државјанство кое аплицира на територијата на која било од нив, вклучително и на границите или во транзитните зони, а член 3 (2) истакнува дека кога ниту една земја членка не може да биде назначена како одговорна врз основа на критериумите наведени во оваа регулатива, првата земја членка во која е поднесено барањето за меѓународна заштита е одговорна за нејзиното испитување.³² Член 4 (1) од регулативата го покрива правото на информираност, што значи, веднаш по поднесувањето на барањето за меѓународна заштита во одредена земја членка, надлежните органи на истата ќе го информираат барателот за примената на оваа регулатива, а (2) информациите наведени во став 1 се обезбедуваат во писмена форма на јазик што барателот го разбира или треба да го разбира.³³

Со цел да се олесни процесот на утврдување на одговорната земја членка, определената земја членка ќе спроведе лично интервју со апликантот (член 5 (1)), а треба да биде спроведено на јазик што апликантот го разбира или разумно треба да го разбира и на кој е во состојба да комуницира (член 5(4)).³⁴

Членот 6 (3), нагласува дека при проценка на најдобриот интерес на детето, земјите членки мора тесно да соработуваат едни со други а, особено, треба да ги земат предвид можностите за обединување со семејството, благосостојбата и социјалниот развој на малолетникот, сигурноста и безбедноста на малолетникот особено кога постои ризик да биде жртва на трговија со луѓе, но и ставовите на малолетникот во согласност со неговата возраст и зрелост.³⁵

Накратко, она што беше важно да биде опфатено со оваа регулатива е барателите на азил да имаат право на суспензивна жалба, притворот на луѓе да се користи само како последно средство, да се почитува најдобриот интерес на децата, да биде возможна и суспензија на трансфери во членки на Унијата под одредени услови и апликантите за азил секогаш да имаат право на лично интервју.³⁶

³² 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, 29.6.2013- Article 3 (1-2)- <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>.

³³ Ibid, Article 4 (1-2).

³⁴ Ibid, Article 5 (1-4).

³⁵ Ibid, Article 6 (3).

³⁶ Regulation 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- <https://www.unhcr.org/4a9d13d59.pdf>.

Според Европскиот совет за бегалци и прогонети (ECRE) и УНХЦР (UNHCR), овој систем не успева да обезбеди фер, ефикасна и ефективна заштита со што во 2008 година, бегалците трансферирани врз основа на даблинските трасфер квоти не биле секогаш во можност да пристапат до постапка за азил и ги довело луѓето во ризик да бидат вратени на прогонство.³⁷

Исто така, од моментот на донесувањето на регулативата, се чинело невозможно да се спроведе во пракса, особено знаејќи дека стандардите и критериумите за проценка во секоја земја членка се разликуваат во голем степен. Како последица на тоа, дури и таков систем со строго утврдени критериуми не може да ги спречи барателите на азил да се обидат да стигнат до земја со полиберална постапка за азил или со подобар животен стандард.³⁸ Мерките донесени од одредени земји членки, довеле до тоа многу поединци пренесени под Даблин да не успеваат да ги разгледуват нивните барања правилно или воопшто да им биде забранет пристап до постапка за азил, па дури и на оние лица на кои им е призното правото за азил, честопати се соочувале со огромни разлики во однос на можностите за интеграција достапни во различни земји членки.³⁹

Засегнатите страни исто така истакнале дека регулативата Даблин III има слаба ефикасност. Така, законски предвиденото време за трансфер на апликантот било предолго, додека стапката на реални трансфери била премногу мала, при што биле потребни максимум шест месеци за да се пренесе барателот на азил во друга земја членка. На пример во 2014 год., само 61 % од барањата за трансфер биле прифатени од друга земја членка, додека бројот на прифатени одлуки за трансфер на баратели на азил бил уште помал (8 %), што значи дека биле трошоците за прием и за враќање или реадмисија на мигрантите биле многу високи. Освен тоа, секундарните движења биле честа појава или откако ќе се добие меѓународна заштита или пред или по донесената одлука за трансфер, со што склоноста на апликантите да избегаат била поголема и генерирала индиректни трошоци, а со тоа ја намалувала ефикасноста.

³⁷ Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, march 2008, written by Paul McDonough (ECRE), Magdalena Kmak (ECRE) and Joanne van Selm (IMES, University of Amsterdam) https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Sharing-Responsibility-for-Refugee-Protection-in-Europe-Dublin-Reconsidered_March-2008.pdf - (пристапено 03.05.2022).

³⁸ Lenart Merkourios, J. (2012). 'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Volume 28, Issue 75, pp. 04-19.- https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140759 (пристапено 03.05.2022).

³⁹ Summary report on the application of the Dublin II regulation in Europe- European Council on Refugees and Exiles Consel European sur les Refugies et les Exiles- march 2006- AD2/3/2006/EXT/MH- https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Summary-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe_March-2006.pdf (пристапено 03.05.2022).

Дополнителни трошоци се јавувале при постапката на притвор во одредени земји членки, како и постапките за реадмисија во нивната земја на потекло.⁴⁰

1.1.4. Даблин IV

Многубројното и неконтролирано пристигнување на мигранти и баратели на азил ги оптовари не само системите за азил на многу земји членки, туку и заедничкиот европски систем за азил како целина, а со тоа и особено се разоткрија слабостите на Даблинскиот систем. Во мај 2016 година, како дел од предложената реформа на Заедничкиот европски систем за азил, Европската комисија презентираше нацрт-предлог со кој Даблинскиот систем би бил потранспарентен и би се зајакнала неговата ефикасност, притоа обезбедувајќи механизам за справување во ситуации со непропорционален притисок врз системи за азил во земјите членки, односно предлог регулативата Даблин IV.⁴¹

Наместо фундаментално реновирање на Даблинските регулативи, како што било предложено од Парламентот, Европската комисија предложи да се насочат и дополнат тековните правила со механизам за корективна распределба. Овој механизам би се активирал автоматски, доколку некоја земја членка се соочи со непропорционален број на баратели на азил, а доколку некоја земја членка одлучи да не прифати распределба на баратели на азил од друга под притисок, наместо тоа, ќе треба да даде „придонес за солидарност“ по апликант.⁴² Но, и покрај сите ентузијастички идеи за зацврстување на европскиот систем за азил и миграција, сепак предлогот за измена и дополнување на Даблинската регулатива не беше усвоен од страна на институциите на Европската унија и на крај беше повлечен од самата Комисија во септември 2020 г.⁴³ Наместо тоа, Комисијата достави нов пакет мерки содржани во т.н. Нов пакт за миграција и азил, кој е во фаза на разгледување од страна на Унијата.⁴⁴

⁴⁰ Evaluation of the Dublin III Regulation DG Migration and Home Affairs, Final report, 4 December 2015, European Commission DG Migration and Home Affairs European Commission B-1049 Brussels- https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (пристапено 03.05.2022).

⁴¹ Migration and Home Affairs - Country responsible for asylum application (Dublin), Towards a reform of the CEAS: Dublin IV Regulation Proposal- https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en#:~:text=Towards%20a%20reform%20of%20the%20CEAS%3A%20Dublin%20IV%20Regulation%20Proposal&text=The%20volume%20and%20concentration%20of,first%20point%20of%20irregular%20entry. (пристапено 03.05.2022).

⁴² Briefing EU Legislation in Progress, Reform of the Dublin system, 1 March 2019- https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf (пристапено 03.05.2022).

⁴³ European Parliament. (2021). A study requested by the LIBE Committee “The European Commission’s legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum, https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2021/09/IPOL_STU2021697130_EN-1.pdf

⁴⁴ Ibid.

Глава 2 член 3 беше предвидена да го измени и надополни ставот 3 нагласувајќи дека пред да се применат критериумите за утврдување на одговорна земја членка, првата земја членка во која е поднесена апликацијата за меѓународна заштита треба да: испита дали апликацијата за меѓународна заштита е допуштена кога една земја која не е членка, се смета како прва земја на азил или како трета безбедна земја за подносителот на барањето; да испита во забрзана постапка дали барањето за азил е допуштено или недопуштено поради основи кога апликантот има државјанство на трета земја, или тој е лице без државјанство, а порано живеел во таа земја, кога земјата од којашто потекнува е назначена како безбедна земја на потекло во заедничката листа на безбедни земји на потекло на Европската Унија, кога барателот може, од сериозни причини, да се смета дека претставува опасност за националната безбедност или јавниот ред и мир на земјата членка, или пак, кога апликантот е присилно протеран од сериозни причини по јавната безбедност или јавниот ред според националното право на земјата членка.⁴⁵

Даблин IV регулативата исто така предвидуваше воведување на обврски за подносителот на барањето во членот 4 став 1 истакнувајќи дека доколку некое лице кое има намера да поднесе барање за меѓународна заштита, а неправилно влегло на територијата на Европската Унија, пријавата се поднесува во земјата членка во кое прво влегло лицето, а во случај кога некое лице кое има намера да поднесе барање за меѓународна заштита и легално престојува во земја членка, пријавата се поднесува во таа земја членка. Сепак, апликантот треба согласно член 4 став 3 од регулативата, да достави апликација во согласност со одлуката за трансфер и да биде присутно и достапно за надлежните органи во земјата членка на поднесената апликација.⁴⁶

Членот 5 ги посочува последиците од неусогласеноста и непочитување на Регултивата истакнувајќи во став 1 дека во случај кога земјата членка одговорна, ќе ја испита апликацијата во забрзана постапка, земјата членка во која барателот е должен да биде присутен, ги продолжува постапките за утврдување на одговорната земја членка, дури и кога апликантот неовластено ќе ја напушта територијата на таа земја членка или нема да биде достапен за надлежните органи на таа земја членка (став 2), како и кога апликантот нема да право на услови за прием утврдени со оваа Регултива со исклучок на итна здравствена заштита (став 3).⁴⁷

⁴⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and 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), Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD)- Chapter II, Article 3 (3)- <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>

⁴⁶ Ibid, Chapter II, Article 4 (1 and 3).

⁴⁷ Ibid, Chapter II, Article 5 (1, 2 and 3).

Во членот 14 кој се однесува на издавање документи за престој или визи, се напоменува дека доколку документот за престој или визата се издадени врз основа на лажен или претпоставен идентитет или со поднесување на фалсификувани или неважечки документи, дека тоа не ја иззема од одговорност земјата членка што ги издала, но, сепак, земјата членка што издава документ за престој или виза не е одговорна ако може и се утврди дека е извршена измама по издавањето на документот или визата.⁴⁸

Иако со регулативата беа предвидени да се воведат нови елементи за решавање на прашањата во однос на секундарното движење и недостатокот на солидарност меѓу земјите членки, сепак предлозите воглавно останаат недоволни во однос на решавање на постоечките проблеми. Најнапред, додадената одредба која беше предвидена да им дозволи на земјите членки да ги санкционираат барателите на азил беше израз на трендовска политика на азил настаната како реакција на мигрантската криза, и впрочем со ова правило не постоеше интенција да се пристапи кон решавање на главниот проблем кој придонесува за секундарно движење на барателите на азил, како и избегнување на регистрација во земјите на прв влез во Унијата.⁴⁹

Меѓународниот суд на правда бил загрижен за ваквото наметнување на казни мерки за секундарни движења без да се предвидат, во најмала рака, исклучоци за лица кои се наоѓаат во ранливи ситуации или се припадници на ранливи групи, како и проценка на специфични околности и јасна мерка со која што би ги обврзала сите земји членки на Унијата да обезбедат социјално осигурување за секого.⁵⁰ Така, може да се каже дека предлогот Даблин IV немаше додадена вредност, туку напротив создаде дополнителни проблеми, тргнувајќи од фактот дека не беше способен да ги охрабри земјите членки да бидат повеќе солидарни меѓу себе, а со тоа и да им понудат подобар третман на барателите на азил.⁵¹

3. Новиот пакт за миграција и азил

Кризата со бегалците од 2015/2016 година разоткри големи недостатоци поврзани со управувањето со масовниот прилив на бегалци и мигранти што пак, на различни начини влијаеше врз земјите членки. Додека некои земји членки се соочуваа со предизвикот за управување со

⁴⁸ Ibid, Chapter III, Article 14 (4).

⁴⁹ Tubakovic, T. (March 2017). A Dublin IV recast: A new and improved system?, No. 46, (<http://aei.pitt.edu/86876/1/EPB-A-Dublin-IV-recast-A-new-and-improved-system-new.pdf>) (пристапено 03.06.2022).

⁵⁰ "Procedural rights in the proposed Dublin IV Regulation" Comments of the International Commission of Jurists on specific procedural measures in the Recast of the Dublin Regulation, 27 September 2016 (<https://www.refworld.org/pdfid/57ee6de04.pdf>) (пристапено 03.06.2022).

⁵¹ Progin, S. The "Dublin IV"-Proposal: Towards more solidarity and protection of individual rights? Theuerkauf, Fribourg - http://mhi.hi.is/sites/mhi.hi.is/files/nalsfiles/9/nals_paper_p.-theuerkauf.pdf (пристапено 03.06.2022).

надворешните граници, други беа принудени да се справат со големите пристигнувања од копно или море и со пренаселените прифатни центри; додека други пак, сè уште се соочуваат со голем број нелегални движења на мигранти. Така, целта беше да се изгради систем којшто ќе биде функционален и кој ќе помогне за долгорочно нормализирање на миграциските движења кон Европска Унија, а притоа да биде целосно втемелен на европските вредности и на меѓународното право.

Оттука, Новиот пакт за азил и миграција имал за цел:

- Правично управување со надворешните граници, вклучително и проверки на идентитетот, здравјето и безбедноста на мигрантите и барателите на азил;
- Праведни и ефикасни правила за азил, рационализирање на процедурите за азил и враќање на мигранти;
- Развивање на нов механизам на солидарност во ситуации на потрага и спасување, притисок и криза;
- Поголема предвидливост и подготвеност во случај на криза и одговор;
- Ефективна политика за враќање и координиран пристап на Унијата во однос на репатријацијата на лицата со нерегулиран престој;
- Сеопфатно управување на ниво на Европската Унија за подобро управување и спроведување на политиката за азил и миграција;
- Склучување на корисни партнерства со клучните трети земји на потекло и транзит;
- Развој на одржливи правни можности и гаранции за лицата кои имаат потреба од заштита;
- Поддршка на ефективни политики за интеграција.

Следствено на тоа, според Новиот пакт за миграција и азил, првиот чекор би се состоел од скрининг пред влез, применлив за сите државјани на трети земји кои ја минуваат надворешната граница без овластување и ќе вклучува идентификација, здравствени и безбедносни проверки, отпечатоци од прсти и регистрација во базата на податоци на Еуродек. Комисијата, во таа насока, предложи, правилата за граничните постапки за азил и враќање да се спојат во еден законодавен инструмент, сметајќи дека, новите постапки ќе им овозможат на надлежните органи за азил и миграција поефикасно да ги проценуваат основаните барања, да донесуваат побрзи одлуки и со тоа да придонесат за подобро и поверодостојно функционирање на политиките за азил и враќање.

Комисијата, исто така, предложи и развивање на нов механизам на солидарност кој првенствено би се фокусирал на релокација или враќање преку спонзорирање. Под спонзорирање се подразбира дека земјите членки кои нема да ги прифатат квотите за релокација на баратели на азил, дека

истите се обрзуваат да контрибуираат финансиски средства во фондот за репатријација на лицата со нерегулиран престој. Исто така, новиот акциски план на Унијата за борба против криумчарење на мигранти од 2021 до 2025 година се фокусира на борба против криминалните мрежи, и во согласност со Стратегијата на безбедност на Унијата, се зајакнува соработката и се поддржува работата на надлежните органи за справување со криумчарењето на мигранти и со трговија со луѓе. Акцискиот план исто така предвидува соработка со разни агенции на Европската Унија како Европол, Фронтекс, Европска правда и други.

Во овој Пакт исто така се нагласува и потребата од развивање на покоординиран пристап на Унијата кој ќе биде зансован на принципот на солидарност, а клучните елементи би подразбирале дека Комисијата би продолжила да обезбедува оперативна поддршка и проактивна координација преку попредвидлив механизам за солидарност, како и дека Фронтекс би требало да обезбедува зголемена оперативна и техничка поддршка во рамките на Европската Унија и во земјите членки на ЕУ.⁵²

4. Заклучок

Европското право за азил и миграција е покриено со примарното и секундарното законодавство на Унијата. Меѓу најважните документи кои ја покриваат оваа материја и го сочинуваат системот за азил на Унијата се договорите склучени помеѓу земјите членки и Европската Унија меѓу кои Мاستришкиот договор од 1992, Амстердамски договор од 1997 година, Препораките од Тампере од 1999 година, и последниот, односно Лисабонскиот договор од 2007 година. Секој еден од овие договори е од особено значење во создавањето и развитокот на политиките кои го сочинуваат системот за азил и миграција на ЕУ. Мастришкиот договор од 1992 година е всушност првиот договор со кој формално се воспостави соработката во областа на азилот, но со овој договор се стави акцент на заемна соработка помеѓу земјите членки и се нагласи дека земјите членки ќе останат доминантни актери во развојот на политиката за азил на Европската Унија, при што Европскиот суд на правдата беше исклучен од надлежноста за прашање по однос на азилот. Амстердамскиот договор од 1999 година, пак, на европските институции им додели нови овластувања да подготвуваат законодавство во областа на азилот и миграција, додека Препораките од Тамере ќе ја создадат областта на слобода, безбедност и правда во Унијата. Со Лисабонскиот договор од 2007 година, се обезбедува отсуство на контрола за лица на внатрешните граници и развива заедничка политика за азил, миграција и контрола на надворешните граници,

⁵² Communication from the commission to the European Prlament, the Council, The European Economic and social committee and the committee of the regions on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, 13.09.2020- https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF - (пристапено 03.06.2022).

којашто се заснова на солидарност меѓу земјите членки и е праведна кон државјаните на трети земји, додека пак Европскиот суд на правда ќе добие општа надлежност во делот на прашањата за миграција и азил. Политиките од овие договори кои се дел од примарното законодавство на Унијата и се столбови на системот за азил, понатаму се допрецизираа преку секундарното законодавство на Унијата, каде најголем удел имаат Даблинските регулативи.

Даблинскиот систем имаше две основни цели, да гарантира дека барањето за азил ќе допре до надлежниот орган на земјата која е одговорна за нејзино разгледување, но и да се осигура дека барателот на азил нема да поднесе повеќе апликации за азил во повеќе земји со цел да го продолжи престојот во земјите членки на ЕУ. Сепак, она што може да се согледа е дека во пракса, Даблинскиот систем создаде прекумерен товар на земјите членки лоцирани на надворешните граници на Унијата, бидејќи голем број баратели на азил пристигнуваат по воден пат, и дека системот не успеа да обезбеди подеднакво фер, ефикасна и ефективна заштита на барателите на азил во различните земји членки, што се потврди и со настапувањето на мигрантската криза од 2015/2016 година.

Она што е повеќе од очигледно е дека Европската Унија од 1992 година па наваму прави напори за создавање на сеопфатен систем за азил со чии правила би се уредувала материјата за азил во Унијата. Последниот обид на Унијата да се уреди оваа материја со предлагањето на Новиот пакт за миграција и азил од страна на Европската комисија, кој до денес се' уште го има статусот на предлог пакет законодавни акти на ЕУ, и за кој допрва треба да се види каква разрешница ќе има во институциите на Европската Унија.

Користена литература

- Вовед во Европското право, Придонеси од работата на Фондацијата за меѓународна правна соработка (ИРЗ) Македонија Том II- [file:///C:/Users/Work%20From%20Home/Downloads/9234213EBBAEBF96D_7E131712FDB292B%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Work%20From%20Home/Downloads/9234213EBBAEBF96D_7E131712FDB292B%20(1).pdf) - (пристапено 03.02.2022).
- Петрушевска, Т., Наумовски, В. и Апостоловска-Степаноска, М. (2020). Европски интеграции, факултет „Јустинијан Први“ (<https://www.kas.de/documents/281657/281706/Belegexemplar+2019+European+Integration.pdf/be3d9bfa-c4e6-4ee8-57b2-16f29c78c9be?version=1.0&t=1584003546191>) - (пристапено 03.02.2022).
- Briefing EU Legislation in Progress, Reform of the Dublin system, 1 March 2019- https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf (пристапено 03.05.2022).
- Communication from the commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and social committee and the committee of the regions on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, 13.09.2020- https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&format=PDF - (пристапено 03.06.2022).

THE EUROPEAN UNION ASYLUM SYSTEM THROUGH THE
PRISM OF PRIMARY AND SECONDARY LAW

- Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (97/C 254/01) - Official Journal of the European Communities, No C 254/1, 19.8.97, [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0819(01)&from=EN)
- 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- Official Journal of the European Union, 25.2.2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003R0343>
- 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 (recast)- Official Journal of the European Union, 29.6.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en> (пристапено 03.04.2022).
- 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 (recast)- Official Journal of the European Union, 29.6.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN> (пристапено 03.04.2022).
- 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 (recast)- Official Journal of the European Union, 20.12.2011, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>
- Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice, Clotilde Marinho and Matti Heinonen Respectively Lecturer and Finnish Observer, EIPA- http://aei.pitt.edu/800/1/scop98_3_1.pdf (пристапено 03.04.2022).
- Evaluation of the Dublin III Regulation DG Migration and Home Affairs, Final report, 4 December 2015, European Commission DG Migration and Home Affairs European Commission B-1049 Brussels- https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (пристапено 03.05.2022).
- European Parliament, Fact Sheets on the European Union, Asylum Policy- <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/151/asylum-policy> (пристапено 03.02.2022).
- Lenart Merkourios., J. (2012). ‘Fortress Europe’: Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms– Volume 28/Issue 75, Article, pp. 04-19.-https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2140759 (пристапено 03.05.2022).
- “I’m in the Dublin procedure– what does this mean?”-Information for applicants for international protection found in a Dublin procedure, pursuant to Article 4 of Regulation (EU) No 604/2013-European Union 2014- https://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a34607721417/1485556221542/Dublinprocessen_en.pdf (пристапено 03.04.2022).
- Introduction to the European Union and the European Asylum Harmonization Process, <https://www.unhcr.org/41b6c8784.pdf> (пристапено 03.02.2022).
- Migration and Home Affairs - Country responsible for asylum application (Dublin), Towards a reform of the CEAS: Dublin IV Regulation Proposal- <https://ec.europa.eu>

[eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en#:~:text=Towards%20a%20reform%20of%20the%20CEAS%3A%20Dublin%20IV%20Regulation%20Proposal&text=The%20volume%20and%20concentration%20of%20first%20point%20of%20irregular%20entry.](#) (пристапено 03.05.2022).

- Beirens, H. (October 2020). The EU Pact on Migration and Asylum- A Bold move to avoid the Abyss? <https://www.migrationpolicy.org/news/eu-pact-migration-asylum-bold-move-avoid-abyss>, (пристапено 03.06.2022).
- Position on the implementation of the Dublin Convention in the light of lessons learned from the implementation of the Schengen Convention by the European Council on refugees and exiles, <https://www.refworld.org/pdfid/3df4d74f4.pdf> (пристапено 03.04.2022).
- “Procedural rights in the proposed Dublin IV Regulation” Comments of the International Commission of Jurists on specific procedural measures in the Recast of the Dublin Regulation, 27 September 2016, <https://www.refworld.org/pdfid/57ee6de04.pdf> (пристапено 03.06.2022).
- Progin, S. The “Dublin IV”-Proposal: Towards more solidarity and protection of individual rights? Theuerkauf, Fribourg http://mhi.hi.is/sites/mhi.hi.is/files/nalsfiles/9/nals_paper_p._theuerkauf.pdf, (пристапено 03.06.2022).
- Proposal for a regulation of the European Parliament and 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), Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 270 final 2016/0133 (COD), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>.
- 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 of the European Union, 29.6.2013- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=en>.
- Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered, march 2008, written by Paul McDonough (ECRE), Magdalena Kmak (ECRE) and Joanne van Selm (IMES, University of Amsterdam)https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Sharing-Responsibility-for-Refugee-Protection-in-Europe-Dublin-Reconsidered_March-2008.pdf – (пристапено 03.05.2022).
- Summary report on the application of the Dublin II regulation in Europe- European Council on Refugees and Exiles Consel European sur les Refugies et les Exiles- march 2006- AD2/3/2006/EXT/MH- https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-ELENA-Summary-Report-on-the-Application-of-the-Dublin-II-Regulation-in-Europe_March-2006.pdf(пристапено 03.05.2022).
- Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency - European

THE EUROPEAN UNION ASYLUM SYSTEM THROUGH THE
PRISM OF PRIMARY AND SECONDARY LAW

- Council Tampere 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency- A. A common EU asylum and migration policy, pg. 3-4-5- http://aei.pitt.edu/43337/1/Tampere_1999.pdf (пристапено 03.04.2022).
- The Dublin Regulation: past, present, future - Katrien Desimpelaere-Faculty of Law Ghent University Academic year 2014-2015- https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/213/386/RUG01-002213386_2015_0001_AC.pdf (пристапено 03.04.2022).
 - The Dublin regulation – explained, By Manasi Gopalakrishnan, Published on: 2017/02/06- <https://www.infomigrants.net/en/post/1857/the-dublin-regulation-explained> (пристапено 03.04.2022).
 - Knauert, C. and Leonard, S. (December 2012) The European Union asylum policy after the treaty of Lisbon and the Stockholm programme: towards supranational governance in a common area of protection? <https://academic.oup.com/rsq/article/31/4/1/1572616>(пристапено 03.02.2022).
 - Treaty on European Union- Council of the European communities, Commission of the European Communities- signed in Maastricht on 7 February 1992- Title IV (provisions on cooperation in the fields of justice and home affairs- Article K.1) file:///C:/Users/Work%20From%20Home/Desktop/asylum/cases/treaty_on_european_union_en%20maastricht.pdf(пристапено 03.02.2022).
 - Treaty of Amsterdam- Consolidated version of the treaty on European Union- Article 63 (1)- <https://www.unhcr.org/41b6ccc94.pdf>- (пристапено 03.02.2022).
 - The Treaty of Lisbon and the Court of Justice of the European Union- Court of Justice of the European Communities, press release No 104/09, Luxembourg , 30 November 2009- B. Changes in relation to the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN>(пристапено 03.04.2022).
 - Treaty of Lisbon- amending the treaty on European Union and the treaty establishing the European community (2007/C 306/01)- Official Journal of the European Union (17.12.2007)- chapter 2, Article 62- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (пристапено 03.04.2022).
 - Tubakovic, T. (March 2017). A Dublin IV recast: A new and improved system?, No. 46, <http://aei.pitt.edu/86876/1/EPB-A-Dublin-IV-recast-A-new-and-improved-system-new.pdf> - (пристапено 03.06.2022).

UNHCR GUIDELINES ON GRANTING REFUGEE STATUS TO THOSE FLEEING THE CONSEQUENCES OF CLIMATE CHANGE

VINCENZO BASILE ¹

1. Introduction

In recent years, the effects of climate change have begun to manifest themselves more frequently and with increasing intensity. These phenomena are threatening the safety of entire communities as well as the integrity of States themselves. In some cases, the effects are so severe that individuals are forced to flee their home countries. This is especially true for developing countries, which are more exposed to the risks of climate change due to their geographical location and their economic instability, which prevents the adoption of efficient climate change mitigation and adaptation measures.

The current refugee legal framework does not contain binding rules specifically aimed at those forced to flee their country of origin due to natural disasters. The definition of a refugee, enshrined in the 1951 Geneva Convention (art. 1, lett. a, para. 2), contains no explicit reference to climate change. For this reason, injuries resulting from disasters cannot be directly identified as a form of persecution, an essential prerequisite for the recognition of international protection. Despite this, UNHCR has recently published useful guidelines for the assessment of applications for refugee status made by those forced to flee due to the negative effects of climate change. The document recognizes that, in some cases, victims of natural disasters may fall within the refugee definition of the Geneva Convention.

This paper, therefore, after a brief introduction on the phenomenon of climate change-related migration, will analyze the causes of incompatibility between the refugee definition and the status of those fleeing the consequences of climate change. Finally, the aforementioned UNHCR guidelines will be examined in order to understand when refugee status can be granted to victims of natural disasters.

2. Climate change-related migration: a rapidly expanding phenomenon

Climate change represents one of the greatest challenges for the international community. Data from the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) describe a very serious situation that can no longer be ignored. Since the First Assessment Report (1990), the IPCC has identified a causal link between anthropogenic activities and climate change. ² This acknowledgment had a strong influence on the outcome of the United Nations Framework Convention

¹ Vincenzo Basile is a PhD student in International Law at the University of Naples 'Orientale', email: vincenzo.basile96@gmail.com.

² The full text of the report is available at the following address: Intergovernmental Panel on Climate Change (1990). *First Assessment Report*. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ipcc_far_wg_i_full_report.pdf.

on Climate Change (UNFCCC), adopted in the context of the 1992 Rio Conference. In this sense, the UNFCCC codifies the scientific information contained in the first IPCC report, identifying the negative effects of climate change as a ‘common concern of humankind.’³ Furthermore, in providing a definition of ‘climate change’, it states that it is caused by human activities (direct or indirect).⁴ The Fifth Assessment Report (2014) outlines a list of the main risks posed by climate change,⁵ which highlights a significant risk to the effective enjoyment of certain basic human rights.⁶ Subsequently, the 2015 Paris Agreement⁷ asks Parties to consider their human rights obligations, with specific reference to migrants.⁸ In virtue of this, despite it does not provide for a specific human rights framework, or provisions targeting the subjective legal situation of migrants, the Paris Agreement recognizes the connection between climate change and human rights⁹ and how certain more vulnerable groups (listed in the Preamble) are more exposed to some risks. In this regard, it is noteworthy how the concept of ‘vulnerability’ has been employed several times, both to express the need to offer

³ Preamble, UNFCCC.

⁴ Art. 1, para. 2, UNFCCC.

⁵ ‘i) Risk of death, injury, ill-health, or disrupted livelihoods in low-lying coastal zones and small island developing states and other small islands, due to storm surges, coastal flooding, and sea level rise; ii) Risk of severe ill-health and disrupted livelihoods for large urban populations due to inland flooding in some regions; iii) Systemic risks due to extreme weather events leading to breakdown of infrastructure networks and critical services such as electricity, water supply, and health and emergency services; iv) Risk of mortality and morbidity during periods of extreme heat, particularly for vulnerable urban populations and those working outdoors in urban or rural areas; v) Risk of food insecurity and the breakdown of food systems linked to warming, drought, flooding, and precipitation variability and extremes, particularly for poorer populations in urban and rural settings; vi) Risk of loss of rural livelihoods and income due to insufficient access to drinking and irrigation water and reduced agricultural productivity, particularly for farmers and pastoralists with minimal capital in semi-arid regions; vii) Risk of loss of marine and coastal ecosystems, biodiversity, and the ecosystem goods, functions, and services they provide for coastal livelihoods, especially for fishing communities in the tropics and the Arctic; viii) Risk of loss of terrestrial and inland water ecosystems, biodiversity, and the ecosystem goods, functions, and services they provide for livelihoods’ (Intergovernmental Panel on Climate Change (2014). *Fifth Assessment Report*. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf).

⁶ In a report dated 15 January 2009, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights identifies five rights that are particularly affected by climate change: the right to life, the right to adequate food, the right to safe drinking water, the right to self-determination and the right to adequate housing (*Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, UN Doc A/HRC/10/61).

⁷ Conference of the Parties (COP), Decision 1/CP.21.

⁸ ‘Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, *migrants*, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity’ (Preamble, Paris Agreement).

⁹ Previously, Principles 1 and 5 of the Rio Declaration (1992) had already proposed to consider problems related to the natural environment from an anthropocentric perspective (Marchisio, S., Cordini, G., Fois, P. (2017). *Diritto Ambientale. Profili Internazionali, Europei e Comparati*. Giappichelli Editore, Torino, p. 15). Even earlier, Principle 1 of the Stockholm Declaration (1972) had valorised this approach, considering the environment as an indispensable element for a dignified life.

aid of various kinds to developing countries¹⁰ and to highlight the disadvantaged situation of certain groups of individuals.¹¹

Undoubtedly, the consequences of climate change are particularly burdensome for some States, which are already affected by a precarious economic status, preventing them from enacting appropriate measures to adapt to and mitigate the effects of climate change. Moreover, some of them are more fragile due to their geographical location and the physical characteristics of their territory. A clear example is that of the *SIDS* (Small Island Developing States), island States with the sad appellation of ‘sinking islands’.¹² The Countries in question, mainly concentrated in the Pacific area, are mostly located only one meter above sea level. This condition results in extreme vulnerability to flooding, extreme weather phenomena and, in the long term, to rising sea levels.

The Republic of Kiribati, which became known due to the recent decision of the UN Human Rights Committee in the case of *Teitiota v. New Zealand*,¹³ can be embedded in the aforementioned category. It is thanks to the appeal of Ioane Teitota, in fact, the environmental degradation that Kiribati is subjected to (which is increasingly affected by violent flooding, compromising the availability of essential resources, and destroying homes) became known.

It is clear, therefore, how such phenomena are capable of threatening the subsistence systems of some communities, especially if these are based on traditional techniques of allocating resources. Then, as mentioned earlier, the limited economic capacity of some countries prevents the adoption of efficient measures to counter the effects of climate change. In the long term, there is a risk that some countries may even disappear due to rising sea levels. In this sense, the images of the Foreign Minister of Tuvalu, broadcast during COP 26 in Glasgow, who provocatively delivers a speech with his legs submerged in water, testify to an eloquent message.¹⁴

Among other consequences, climate change is producing severe heat waves, droughts, fires and an increase in the intensity and frequency of extreme weather phenomena (floods, hurricanes, heavy rainfall, etc.). In this context, migration is a rational and, in some cases, a compulsory choice to be able to survive. By virtue of this, it has been keenly observed that ‘mobility may best be characterized as a form of adaptation to climate change’.¹⁵ If migration were indeed recognized as a form of ‘adaptation’ to climate change, a virtuous governance of the migration phenomenon could be triggered under the rules of the Paris Agreement.¹⁶ As of the

¹⁰ Preamble; art. 6, para. 6; art. 7, parr. 2 and 6; art. 9, para. 4; art. 11, para. 1.

¹¹ Preamble, art. 7, parr. 5 and 9, lett. c.

¹² Steffens, J. (2019). *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. vol. 52 (3), p. 731.

¹³ United Nations Human Rights Committee, *Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 January 2020.

¹⁴ The Guardian (2021, November 8) *Tuvalu minister to address Cop26 knee deep in water to highlight climate crisis and sea level rise*.

¹⁵ Steffens J. (2019). *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*, p. 736.

¹⁶ For example, reference can be made to all the norms that require *developed Countries* to provide

present time, however, despite the fact that climate-change is a rapid expanding reality, no conventional instrument specifically harnesses the protection of those fleeing their country for reasons related to this phenomenon. Indeed, according to estimates by the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), for the 2008-2021 timeframe, new displacements¹⁷ caused by environmental disasters (floods, storms, earthquakes, fires, droughts, and others) would amount to 342.3 million,¹⁸ while those related to wars and violence would amount to 111.3 million.¹⁹ For the year 2021, the number of displacements due to natural disasters is 23.7 million and the total count of people displaced due to the same cause is 5.9 million.²⁰

These statistics therefore describe a fairly well-established trend and call for swift action by the international community. An initial recognition of this situation came with the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration of 2018,²¹ adopted within the normative framework of the United Nations. The purpose of this instrument is to enhance international *governance* of migration by promoting good practices of cooperation between states. Objective no. 2 of the Global Compact on Migration, entitled ‘Minimize the adverse drivers and structural factors that compel people to leave their country of origin’, points to climate change as one of the main drivers behind the contemporary migration phenomenon.²² Although the Global Compact is not a binding instrument, it is noteworthy that it recognizes a direct connection between climate change and migration trends. The wish is that its recommendations, which urge states to cooperate more in managing migration caused by climate change,²³ will be heeded and lead to further developments at the conventional level.

The next paragraphs will be dedicated to the analysis of the 1951 Geneva Convention and some recently published guidelines of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR),²⁴ to understand in which cases refugee

aid to poorer Countries. Whether migration would be recognized as a form of “adaptation”, the former Countries may be required to give more assistance in relation to the migratory needs of populations at risk. This is a not insignificant step, as art. 3 links the effective implementation of the entire Agreement to the ability of developed Countries to help developing Countries.

¹⁷ The term ‘new displacement’ refers to the total count of movements, including all those cases where an individual is forced to move several times (Internal Displacement Monitoring Centre. <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>).

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, A/RES/73/195, 10 December 2018.

²² Objective no. 2, para. 18, lett. b, *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*.

²³ In detail, the Parties are asked to: comply with international forecasts on sustainable development (objective no. 2, para. 18, lett. a); facilitate the exchange of data and information on migration, in order to understand and predict flows, with specific reference to those caused by natural disasters and the effects of climate change (objective no. 2, para. 18, lett. h); develop climate change adaptation and resilience plans, with the aim of enabling individuals to remain in their country of origin (objective no. 2, para. 18, lett. i); create legal channels of access for all those fleeing the consequences of climate change, including through the issuance of residence permits (objective no. 5, para. 21, lett. h).

²⁴ United Nations High Commissioner for Refugees (2020). *Legal considerations regarding claims*

status can be granted to those who are forced to leave their country due to environmental catastrophes caused by climate change.

3. The 1951 Geneva Convention and the problems with the refugee definition

The Geneva Convention Relating to the Status of Refugees does not contain provisions that specifically address those fleeing their country for reasons related to climate change. This is because climate change was not in a high position on the political agenda of States when it was adopted. Similarly, the conventional instruments concluded at that time, were concerned with protecting individuals in the context of ‘man-made disasters’,²⁵ i.e. conflict, persecution and violence of various kinds. For this reason, the refugee definition enshrined in the Geneva Convention (art. 1, lett. a, para. 2) makes no explicit reference to climate change. This means that the latter, *per se*, cannot constitute a valid ground to justify an application for recognition of international protection.

To be precise, there are two profiles of incompatibility between the refugee definition and the position of those fleeing their country due to a calamitous event. First, climate change is not included among the five conventional grounds (race, religion, citizenship, membership of a particular social group, and political opinion) designed to identify an act of persecution. By virtue of this absence, an application for refugee status cannot be justified merely on the basis of a natural disaster.

Then, the situation in question lacks an essential objective requirement, the presence of a ‘persecutor’ (State actors or non-state actor), i.e. a human agency that has materially committed the injury. On the other hand, it would in any case be difficult to prove that a given climate change episode was caused by a certain action of one State, or a set of actions of the latter. It should be noted that climate change is the result of countless conducts, carried out by all States of the international community. Therefore, proving the responsibility of a particular State is not always an easy task.

Likewise, it is not possible to identify the ‘persecutor’ with the entire international community on the basis that all States are responsible for climate change. In fact, there is a high probability that the victim will seek refuge in a developed country, i.e. one of the major perpetrators of climate change. Thus, a contradiction in terms would arise, since the ‘persecutor’ and the host State would be the same subject.²⁶ Consequently, this hypothesis seems at odds with the text and the aims pursued by the Geneva Convention.

for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters.
<https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>.

²⁵ Castiglione, M. (2020). *La Decisione del Comitato ONU dei Diritti Umani nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda. Dal divieto di respingimento dei migranti ambientali al riconoscimento della categoria dei rifugiati ambientali?.* ADiM Blog (www.adimblog.com).

²⁶ McAdam, J. (2021): *Displacement in the Context of Climate Change and Disasters. The Oxford Handbook of International Refugee Law* (edited by Costello, C., Foster, M., McAdam, J.), Oxford University Press, p. 836.

In light of this, the terms ‘environmental refugee’ or ‘climate refugee’ are improper from a legal point of view, as victims of an environmental disaster do not automatically qualify as refugees under the Geneva Convention. Furthermore, from an ethical point of view, it may be inappropriate to use the term ‘refugee’ to refer to a person who has been forced to flee his Country because of environmental degradation. SIDS themselves have denounced its inappropriateness, recognizing that ‘many islanders accept the likelihood of moving due to climate change, but do not wish to be labelled as refugees.’²⁷ The UNHCR, too, has rejected the term ‘climate refugee’ precisely because it contradicts the provisions of the Geneva Convention. Instead, it preferred to speak of ‘persons displaced in the context of disasters and climate change’.²⁸

Although the subjective legal situation of such individuals does not directly fall within the refugee definition, in some cases there may be favorable conditions for the recognition of international protection. The UNHCR itself has commented on this point, providing guidance to clarify how the norms of International Refugee Law should be applied in the context of climate change.

4. The 2020 UNHCR guidelines

Recently, in order to help policy makers and legal practitioners, UNHCR published guidelines clarifying how to properly assess applications for refugee status, submitted by individuals displaced by climate change and environmental disasters.

Firstly, the document begins by acknowledging that the ‘climate change and disasters are impacting the lives of millions of people across the globe, and forcing many people to leave their homes, including in some cases to cross international borders.’²⁹ Furthermore, recalling the decision in the *Teitiota* case, it admits that the effects of climate change can affect the enjoyment of human rights. This is due to the fact that natural disasters severely disrupt public order in affected Countries and threaten the availability of essential resources (*inter alia*, water and food), especially in contexts characterized by pre-existing conditions of vulnerability.³⁰

Regarding the application of the Geneva Convention standards, attention should be paid to how climate change interacts with other drivers, forcing individuals to leave their country of origin. In fact, natural disasters could further reinforce the claim underlying the demands for the recognition of international protection. For this reason, it is more correct to state that ‘refugee law should

²⁷ Steffens J., *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*. p. 739.

²⁸ United Nations High Commissioner for Refugees. *Esistono i “rifugiati climatici”?*. <https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/esistono-i-rifugiati-climatici/>.

²⁹ United Nations High Commissioner for Refugees (2020). *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*.

p. 1.

³⁰ Ibid.

not automatically be dismissed when climate change or disasters play a role'.³¹ Moreover, climate change could weaken the *status quo*, facilitating the emergence of situations of persecution and marginalization of certain individuals (or groups).

In this sense, UNHCR affirms the importance of not focusing solely on climate change or natural disasters to justify an application for refugee status. This kind of approach warns the UN agency, 'might fail to recognize the social and political characteristics of the effects of climate change or the impacts of disaster or their interaction with other drivers of displacement'.³² Indeed, it should not be forgotten that the purpose of the Geneva Convention is to protect 'political refugees'. For this reason, it is necessary to analyze how climate change interacts with other political and social elements in order to be able to identify 'persecution' within the meaning of article 1, lett. a, para. 2 of the Convention.

Therefore, all applications for refugee status will be considered well-founded where climate change has exacerbated an act of persecution that already existed prior to the calamitous event. Claims will be further strengthened if the victims of persecution belong to vulnerable groups (women, children, the elderly, persons with disabilities, minorities, indigenous peoples, and inhabitants of rural areas who rely on natural resources for their subsistence).³³

Secondly, persecution can be claimed if, after a natural disaster, certain individuals are denied humanitarian assistance or are 'targeted for undertaking disaster-relief work'.³⁴ The same applies in all cases where there is an unequal distribution of resources, burdening a certain category of people, or unequal treatment with regard to evacuation procedures.³⁵ Clearly, refugee status may be granted to anyone who has been persecuted on the basis of one of the five Geneva Conventions grounds, regardless of whether a natural disaster has occurred.

The UNHCR guidelines go even further, admitting the possibility that the act of persecution is relevant whenever the state 'fails to establish appropriate measures for preventing disasters whereby a particular population is disproportionately affected'.³⁶ Consequently, even omissive conduct may be capable of constituting persecution. Similarly, where a State deliberately destroys the environment and its resources in order to create harm to certain individuals, or intentionally fails to implement policies to combat environmental degradation in order to oppress certain people, international protection must be recognized.³⁷ Moreover,

³¹ McAdam, J. (2021): *Displacement in the Context of Climate Change and Disasters*. p. 835.

³² United Nations High Commissioner for Refugees (2020). *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. p. 3.

³³ *Ibid.*, p. 5.

³⁴ McAdam, J. (2021): *Displacement in the Context of Climate Change and Disasters*. p. 836.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ United Nations High Commissioner for Refugees (2020). *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. p. 6.

³⁷ *Ibid.*

in the writer’s opinion, by virtue of the precautionary principle (enshrined in art. 3, para. 3 of the UNFCCC)³⁸ and what is suggested by the UNHCR guidelines, international protection could also be granted to those who risk suffering harm from a slow onset natural event. If, in fact, the omissive conduct of a State, which facilitates the occurrence of a sudden environmental catastrophe (sudden onset event), can constitute a form of persecution, the same should apply to a slow onset event. Think, for example, of the hypothesis in which a certain omissive conduct of a State, in the long term, produces a drought phenomenon only in a certain area of its territory, creating an unbearable prejudice against a certain part of the population.

As mentioned earlier, the precautionary principle, enshrined in an instrument that is binding for the majority of the States (the UNFCCC), obliges Parties to take measures to prevent irreversible damage to the environment, even in the absence of scientific certainty. Thus, the synergy of norms belonging to two different regimes of International Law (International Refugee Law and International Climate Law) could lead to a further strengthening of obligations to grant refugee status to those fleeing the effects of climate change.

4.1. *Regional instruments: the 1964 OAU Refugee Convention and the 1984 Cartagena Declaration*

Along with the standards of the Geneva Convention, the UNHCR guidelines consider a number of regional instruments that expand the refugee definition. Specifically, these are the 1969 African Refugee Convention,³⁹ adopted within the normative framework of the Organization for African Unity (now African Union) and the 1984 Cartagena Declaration,⁴⁰ concluded by countries belonging to the Organization of American States (OAS).

Both instruments introduce the concept of ‘serious disturbance of public order’,⁴¹ element that allows the recognition of refugee status.

In this regard, the UNHCR has tried to provide a definition of ‘serious

³⁸ “The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost. To achieve this, such policies and measures should take into account different socio-economic contexts, be comprehensive, cover all relevant sources, sinks and reservoirs of greenhouse gases and adaptation, and comprise all economic sectors. Efforts to address climate change may be carried out cooperatively by interested Parties” (art. 3, para. 3, UNFCCC).

³⁹ *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 September 1969, 1001 UNTS.

⁴⁰ *Cartagena Declaration on Refugees*, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html.

⁴¹ The OAU Convention speaks of “events seriously disturbing public order” (art. I, para. 2), whereas the Cartagena Declaration refers to “other circumstances which have seriously disturbed public order” (conclusion III, para. 3).

disturbance of public order’, as the two instruments do not contain any information useful for its identification. The concept of ‘public order’, declined from a humanitarian perspective (pursued by the OAU Convention and the OAS Declaration), includes the different levels of activity of a State (administrative, social, political, and moral), which are indispensable for its functioning and to ensure respect for the rule of law and human dignity ‘to such an extent that the life, security and freedom of people are protected’⁴². The ‘disturbance of public order’ occurs, precisely, when the normal functioning of a State is affected, to a greater or lesser extent.⁴³

According to the definitions enshrined in the OAU Convention and the Cartagena Declaration, an individual, in order to be recognized as a refugee, must have been forced to leave his or her place of habitual residence to seek refuge in another Country. As has already been argued in the course of this discussion, climate change and its effects can produce a serious detriment to the exercise of certain human rights. However, for international protection to be recognized (under the two aforementioned legal instruments), it is essential that ‘climate change or a disaster must have an effect or impact on the person’s place of habitual residence and compel or force the person to leave their country, i.e. it must have put the person at risk of serious harm.’⁴⁴ Consequently, even if a calamitous event disrupts the public order of a certain State, in order to recognize the refugee status, it must substantially hinder the enjoyment of human rights to such an extent to force an individual to flee his or her country.

Finally, another necessary condition is that the State of origin is unwilling or unable to take measures to mitigate the consequences of the ‘serious disturbance of public order’⁴⁵.

4.2. *The principle of non-refoulement*

In addition to temporary protection mechanisms, the Guidelines list the principle of non-refoulement and the norms of international human rights law among the forms of complementary protection to refugee status.⁴⁶ As the UNHCR rightly notes, the prohibition of refoulement may come to the fore in connection with the consequences of climate change, as return to the Country of origin could lead to violations of the right to life and of the prohibition of torture and inhuman and degrading treatment.⁴⁷ For the purposes of this analysis, it is worth noting that non-refoulement is highly recognized as norm of customary law. This

⁴² United Nations High Commissioner for Refugees (2020). *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. p. 9.

⁴³ According to UNHCR, severity should be identified on a case-by-case basis, taking into account the nature, duration and consequences of the event (*Ibid.*).

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁴⁷ The document refers to articles 6 (right to life) and 7 (prohibition of torture and inhuman and degrading treatment) of the 1966 UN Covenant on Civil and Political Rights.

means that its scope goes beyond the provisions of the Geneva Convention⁴⁸ and the obligations associated with it come into play whenever an individual, if rejected in another Country, would risk a breach of his or her right to life or of the prohibition of torture and inhuman and degrading treatment.⁴⁹

In this sense, reference can be made to the recent decision in *Teititota v. New Zealand*,⁵⁰ in which the UN Human Rights Committee admitted the possibility that climate change triggers obligations related to the prohibition of refoulement when rights protected by articles 6 and 7 of the UN Covenant on Civil and Political Rights are threatened. Although the Committee did not find a violation of one of these rights, this pronouncement is important precisely because it warns States about the possibility of climate change triggering non-refoulement.

Therefore, on the basis of what has been suggested by the UNHCR and the UN Human Rights Committee, the prohibition of refoulement can indeed represent a form of complementary protection (when the requirements to grant the refugee status are lacking) in favor of people forced to flee the consequences of climate change.

5. Conclusions

The phenomenon of migration related to environmental degradation is an undeniable reality, officially recognized by the UNHCR. Although the Geneva Convention's definition of refugee (Art. 1, lett. a, para. 1) does not include climate change as one of the five grounds on which the act of persecution must be based, refugee status is not something to be excluded *a priori*.

In this sense, the 2020 UNHCR guidelines state the need to focus on the political and social consequences of climate change. Natural disasters are both capable of exacerbating existing situations and of undermining public order, thus facilitating the emergence of a climate of oppression and marginalization for certain categories of individuals. Consequently, natural disasters can even strengthen the claim underlying the demand for the recognition of international protection.

In other words, one must focus on how climate change interacts with other drivers of migration (conflict, economic instability, political weakness, etc.) in

⁴⁸ Art. 33, para. 1, Geneva Convention.

⁴⁹ For further discussion on the customary nature of the principle of non-refoulement, see the following work: Pustorino, P. (2019). *Lezioni di tutela Internazionale dei diritti umani*. Cacucci Editore, Bari, p. 176.

⁵⁰ The scientific literature on this subject is particularly dense. By way of example, the following contributions can be consulted: Bergova, I. (2019). *Environmental Migration and Asylum: Ioane Teitiota v. New Zealand*. *Justice System Journal*, vol. 42 (2), pp. 222-224; Bhardwaj, C. (2021). *Ioane Teitiota v New Zealand (advance unedited version)*, CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020. *Environmental Law Review*, vol. 23 (3), pp. 263-271; Brambilla, A., Castiglione, M. (2020). *Migranti ambientali e divieto di respingimento*. *Questione Giustizia* (www.questionegiustizia.it); Castiglione, M. (2020). *La Decisione del Comitato ONU dei Diritti Umani nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda. Dal divieto di respingimento dei migranti ambientali al riconoscimento della categoria dei rifugiati ambientali?*. ADiM Blog (www.adimblog.com).

order to be able to identify persecution based on one of Geneva's five conventional grounds (race, religion, citizenship, membership of a particular social group and political opinion).

In some cases, the recognition of international protection may be more direct, by virtue of the broadening of the refugee definition proposed by the OAU Convention and the Cartagena Declaration. Indeed, these two instruments provide that refugee status is recognizable to all those who have fled their country of origin following a 'serious disturbance of public order'. It is essential, however, that the natural disaster in question significantly hindered the exercise of human rights (not just the disruption of the *status quo*) and that the State of origin proved unable or unwilling to put in place measures to counter the consequences of that phenomenon.

Finally, as confirmed by the recent ruling in *Teitota v. New Zealand*, the UNHCR has recognized that obligations related to the prohibition of refoulement may also apply in relation to natural disasters. All that remains, therefore, is to wait and hope that the indications provided by the UNHCR will be taken into account by policymakers and legal practitioners, so that international protection will be granted to all those entitled to it.

Bibliography

- Adrienne, A., Foster, M., Lambert, H., McAdam, J. (2019). *Imminence in Refugee and Human Rights Law: A Misplaced Notion for International Protection*. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 68 (1), pp. 111-140.
- Bergova, I. (2019). *Environmental Migration and Asylum: Ioane Teitiota v. New Zealand*. *Justice System Journal*, vol. 42 (2), pp. 222-224.
- Bhardwaj, C. (2021). *Ioane Teitiota v New Zealand (advance unedited version)*, CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020. *Environmental Law Review*, vol. 23 (3), pp. 263-271.
- Brambilla, A., Castiglione, M. (2020). *Migranti ambientali e divieto di respingimento*. *Questione Giustizia* (www.questionegiustizia.it).
- Brambilla, A. (2017). *Migrazioni Indotte da Cause Ambientali: Quale Tutela nell'Ambito dell'Ordinamento Giuridico Europeo e Nazionale?*. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, no. 2, pp. 1-26.
- Castiglione, M. (2020). *La Decisione del Comitato ONU dei Diritti Umani nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda. Dal divieto di respingimento dei migranti ambientali al riconoscimento della categoria dei rifugiati ambientali?*. *ADiM Blog* (www.adimblog.com).
- Carević, M., Rusan Novokmet, R. (2021). *Challenges for the Contemporary International Legal Framework and the Rule of Law: Is the International Community Doing its Best for the Protection of Climate Migrants?* *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 42 (3), pp. 591-609.
- Cordini, G., Fois, P., Marchisio, S. (2017). *Diritto Ambientale, Profili Internazionali, Europei e Comparati*. Giappichelli Editore, Torino.
- Del Guercio, A. (2021). *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale*

e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana. Diritti Umani e Diritto Internazionale, vol. 15 (2), pp. 521-533.

- Farbotko, C., Lazrus, H. (2012). *The First Climate Refugees? Contesting Global Narratives of Climate Change in Tuvalu. Global Environmental Change*, vol. 22 (2), pp. 382-390.
- Ferrara, M. (2020). *Looking behind the Teitiota v. New Zealand case: Further Alternatives of Safeguard for "Climate Change Refugees" under the ICCPR and the ECHR?. Migration and Asylum Policies Systems Challenges and Perspectives* (eds. Cataldi, G., Del Guercio, A., Liguori, A.). Editoriale Scientifica, Napoli.
- Fraser, S. (2016). *Climate Persecutors: Climate Change Displacement and the International Community as Persecutor. New Zealand Journal of Environmental Law*, vol. 20, pp. 107-133.
- Gaudiosi, F. (2021). *Environmental Migrants: UN recent and 'soft' sensitivity v. EU deafening silence in the new European Pact on Migration and Asylum. Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, no. 2, pp. 150-166.
- Güneş, B., Çelenk, B. (2021). *The Impasse of International Law on Climate-Induced Migration: Recent Developments and the United Nation's January 2020 Decision on Climate Refugees. Insight Turkey*, vol. 23 (3), pp. 209-231.
- Liguori, A. (2019). *Alcune Riflessioni su Diritti Umani e "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration"*, in *I Diritti Umani a Settant'Anni dalla Dichiarazione Universale delle Nazioni Unite* (ed. Cataldi, G.) Editoriale Scientifica, Napoli.
- McAdam, J. (2021): *Displacement in the Context of Climate Change and Disasters. The Oxford Handbook of International Refugee Law* (eds. Costello, C., Foster, M., McAdam, J.) Oxford University Press, pp. 832-847.
- McAdam, J. (2012). *Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010-2013. Refuge*, vol. 29 (2), pp. 11-26.
- Steffens, J. (2019). *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands. Vanderbilt Journal of Transnational Law*. vol. 52 (3), pp. 727-771.
- United Nations High Commissioner for Refugees. *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*. 1 October 2020, <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>.

THE MIGRANT CRISIS AND THE VIOLATION OF RIGHTS GUARANTEED UNDER THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

ELENA MAKSIMOVA¹

Abstract: The European Convention on Human Rights is fundamental in guaranteeing human rights and freedoms on European soil. The Republic of North Macedonia, as its signatory, is obliged to respect and implement the provisions of the Convention towards all those who will find themselves on its territory, as foreseen by the Convention. However, due to the migration crisis and the challenges that came with it, North Macedonia found itself in difficulties when it comes to full implementation of the Convention goals. Therefore, the essay will focus on the challenges that the country faced during the migration crisis, that undermined the fulfilment of the country's obligations towards the Convention, bringing into question the respect of human rights and freedoms of the persons who transited the country during the crisis.

МИГРАНТСКАТА КРИЗА И ПОВРЕДАТА НА ПРАВАТА ЗАГАРАНТИРАНИ ВО ЕВРПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

ЕЛЕНА МАКСИМОВА²

Република Северна Македонија како потписничка на Европската конвенција за човекови права е должна да ги почитува човековите права и слободи предвидени со Конвенцијата. Сепак, во периодот по избивањето на мигрантската криза во 2015 година до денес, од страна на невладини организации или од локална полиција регистрирани се многу прекршувања или наводни прекршувања на правата на мигрантите и барателите на азил. На пример, невладините организации како Амнести интернешенел заедно со локалната невладина организација Легис во 2015 година го осудија кршењето на човековите права и илегалното задржување на мигрантите што се случија во Прифатниот центар за странци „Гази Баба“ во Северна Македонија. Други епизоди на прекршување на основните човекови права пријавени од Белградскиот центар за човекови права и Македонското здружение на млади правници со поддршка од Оксфам, зборуваат за нелегална депортација и насилни туркања на мигранти кои се случиле во земјите долж балканската рута, меѓу кои и Северна Македонија, каде што државните функционери не дозволуваа пристап до процедурите за азил на оние кои бараат меѓународна заштита и незаконски употребија сила и насилство врз нив.

¹ Elena Maksimova is Assistant professor at the Faculty of Law, University Goce Delchev – Shtip, email: elena.ivanova@ugd.edu.mk.

² Елена Максимова е доцент на Правен факултет при Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, email: elena.ivanova@ugd.edu.mk.

Но, да почнеме со ред. Копнениот влез во земјите на Европската Унија за време на мигрантската криза, најчесто се одвиваше преку балканската рута (како најпогодна за премин, географски гледано) и значеше трасирање пат низ земјата, кое сериозно го предизвика постојниот правен систем. Па, како и многу европски земји, и Македонија се соочи со тешкотии во обезбедувањето заштита на основните човекови права и слободи на лицата кои се најдоа на територијата во тој период. Неизбежно, се отворија многу прашања за можни прекршувања на основните човекови права и слободи. Но, најчесто тие остануваа без никаква процедура или решение, најмногу поради тоа што луѓето кои транзитираат не сакаат да се вклучат во нешто што би ги врзувало за нашата територија подолго од минималното потребно, како кривичен прогон или било каква правна и административна постапка. И покрај мислењето на локалното население дека приливот на мигранти ќе се состои главно од баратели на азил кои претендираат да останат на нашата територија (кое своевремено предизвика лавина говор на омраза), мигрантите и бегалците се обидоа да останат во Македонија што е можно пократко, дури и по цена да бидат жртви на организирани криминални групи кои вршат криумчарење мигранти или трговија со луѓе. Згора на тоа, дури и кога беше повеќе од јасно дека се жртви на трговија со луѓе, нивната незаинтересираност за соработка со властите го сведе кривичното дело на криумчарење мигранти или воопшто не беше поведена кривична постапка поради недостаток на докази. Тие едноставно беа желни да стигнат до земјите на ЕУ.

Нормално, ништо не го оправдува занемарувањето или непочитувањето на основните човекови права и слободи на оние што минувале. Иако Македонија е главно транзитна земја, таа мора да ги почитува овие права исто како и секоја друга земја што се обврзала со низа меѓународни документи.³ Гледано низ призмата на Европската конвенција за човековите права, низ годините на мигрантската криза детектирана е неколкукратна виолација на неколку членови од Конвенцијата:

Членот 2 од Конвенцијата го гарантира правото на живот. Во таа насока е и членот 10 од Уставот на Република Македонија. Позитивната обврска која произлегува оттаму за државата е дека треба да ги преземе сите неопходни мерки за да го заштити ова право и на оние кои транзитираат низ територијата. Но, серија на настани кои се случија

³ Земјата е потписничка на голем број меѓународни инструменти за човекови права, како што се Универзалната декларација за човекови права, Меѓународната конвенција за елиминација на сите форми на расна дискриминација, Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација врз жените, Конвенцијата за правата на детето, Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, Декларацијата за правата на детето, Европската социјална повелба, Меѓународната конвенција за граѓански и политички права, Факултативниот протокол на меѓународната Конвенција за граѓански и политички права, Меѓународна конвенција за економски, социјални и културни права, Конвенција против тортура и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување и други.

особено при првиот бран на миграциската криза, укажуваа на сериозно прекршување на исполнувањето на оваа обврска од страна на државата. Во текот на 2014 година и се' до јуни 2015 година, Република Македонија не им дозволуваше користење јавен превоз на илегалните мигранти. Тие беа принудуени да пешачат низ државата за да стигнат до Република Србија следјќи ги железничките пруги. На 24 април 2015 година воз усмрти 14 бегалци, најмалку 6 малолетни. До мај 2015 година, најмалку 29 бегалци и мигранти го загубија животот, вклучувајќи бебиња, деца и жени. Во 2018 година, бегалец од Ирак доживеа струен удар на пругата во Гевгелија и се здоби со тешки изгореници по целото тело. Иако бил пренесен во болница во Скопје, набрзо бил пуштен со тешки рани по телото и однесен во кампот во Табановце. Поради болки и крварење веднаш бил префрлен во болницата во Куманово каде лекарите одбиле да го примат со изговор дека болницата во Скопје е одговорна за неговото лекување, по што бил вратен во транзитниот камп. По некое време бил примен во болница, каде што останал десет дена.⁴

Колку за илустрација, според податоците на македонската полиција, од крајот на 2014 година до септември 2020 година животот го загубиле 39 мигранти. Најголем дел од мигрантите го загубиле животот во железнички несреќи – 30, петмина мигранти во сообраќајни незгоди предизвикани од возачи криумчари, тројца се удавиле при обидот да ја преминат Сува Река кај гевгелиското село Моин, а едно лице без знаци на живот било пронајдено во провалија покрај автопатот Удово. Но, невладината организација Легис смета дека таа бројка е многу поголема.⁵

Членот 3 од Конвенцијата го штити човекот од нехуман и деградирачки третман или казнување, што впрочем го прави и самиот Устав. Стоотици бегалци и мигранти беа жртви на вооружени грабежи од групи македонски граѓани кои ја злоупотребуваат својата ранливост, а многумина беа придружувани од шверцери. Како сведоци во вие случаи, мигрантите беа праќани во Прифатниот центар за странци - Гази Баба, што наликуваше на притвор без постоечки писмен акт по него, неможност за поднесување барање за азил, пренатрупаност од околу 300%, трошни услови за живеење, неможност за кратки прошетки на отворено, забрана за комуникација со надворешниот свет, нефункционалност на кујната и тоалетот, несоодветни медицински услугите и задржувањето на малолетниците заедно со возрасните. Третман и услови кои се еднакви на нечовечки и понижувачки третман и значат директно прекршување на позитивната обврска на член 3 од Конвенцијата за државата. Во периодот на миграциската криза директни набљудувачи од невладини организации

⁴ Help on the route "Annual Report For 2018. Refugee Rights, Migrants and Asylum Seekers in The Republic of Macedonia", The Helsinki Committee for Human Rights of the Republic of Macedonia, 2018 pg. 17

⁵ <https://mk.voanews.com/a/5684588.html>

укажуваа на случаи на нехумано постапување кон бегалците од страна на полициски службеници кои употребиле прекумерна и неоправдана сила и присилни мерки, како и солзавец и шок бомби во обидите за спречување на мигрантите и бегалците да ја преминат границата.

Членот 4 од ЕКЧП предвидува апсолутна забрана за секаков облик на ропство и принудна работа (исто и чл.11 од Уставот на Република Македонија). На 5 април 2015 година, британскиот медиум Канал 4 (News 4 News) објави видео за озлогласената куќа во селото Ваксинце, Кумановско, каде што стотици бегалци се држат како заложници од шверцерска група.⁶ Вооружена група изнудувала пари од бегалците и ги принудувала да работат за да ги пуштат да го продолжат патот кон земјите на ЕУ. Лицата беа држени во неподносливи и нехумани услови. Македонските полициски служби дури по 6 дена од објавувањето на сторијата регистрираа за да ги истражат наводите. Според МВР, пронајдени се 128 мигранти кои се криеле во куќите во селото и приведени се повеќе лица осомничени за криумчарење, меѓу кои и еден полициски службеник.⁷ Сепак, иако не се работи за излолиран случај, ниту она кое следеше во периодот со слично сценарио не беше соодветно навремено решавано.

Забележлива е и неколкукратна виолација на членот 8 од Конвенцијата. Членот 8 од ЕКЧП предвидува дека секој има право на приватен и семеен живот, без никакво мешање на државата во остварувањето на ова право.⁸ Прво, во Прифатниот центар за странци „Гази Баба“ имаше пренатрупаност од 300 % - капацитет од околу 120 легла, а во 2015 година ба сместени околу 370 бегалци кои биле задржани во времетраење од 7 месеци. Условите за сместување пак беа под секое ниво - сместување во една соба за повеќе од 20 бегалци во исто време, тоалети без или со импровизирани врати, кое е сосема спротивно на нивно уживање на право на приватност. Потоа, правото на обединување на разделените семејства кое е исто така е составен дел од членот 8. До 2017 година само еден случај на обединување на семејството на маж кој е признат барател на азил во Германија и неговото семејство, сопругата и децата, кои биле приведени во транзитниот камп Табановце, Куманово. Друг горлив проблем беше и недозволеното и неавторизираното фотографирање на деца и возрасни во секакви пригоди. Новинарските екипи континуирано ги фотографираа бегалците, а подоцна и без нивна согласност објавуваа фотографии од бегалците.

Слободата на мислење, совест и вероисповед е предвидена и гарантирана во членот 9 од ЕКЧП предвидува слобода на промена на верата или убедувањето, како и слобода на изразување на својата религија, сам или заедно со други, јавно или приватно, преку богослужба, инструкции,

⁶ <http://www.channel4.com/news/tracking-down-macedonias-migrant-kidnap-gang>

⁷ <https://mvr.gov.mk/vest/147>

⁸ Член 25 од Уставот - на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, достоинство и углед

проповеди, верски обреди и ритуали (член 19 од Уставот). Сепак за време на бегалската криза и целокупниот престој на бегалците во транзитните и прифатните центри постоело апсолутно занемарување на ова право на бегалците. Во ниту еден случај на бегалците не им беше обезбедена соодветна просторија за молитва и вршење на верски ритуали и обреди, ниту пак пристап до религиозниот објект.

Членот 13 од ЕКЧП предвидува право на жалба до националните органи, дури и кога повредата ја извршиле лица при вршење на службена должност – правот гарантира пристап до ефективен правен лек.⁹ Иако е точно дека за прекршување на нивните права, бегалците и мигрантите можеа да поднесат тужби или жалби против одлуки на државни органи или во врска со нивниот третман кон бегалците, во овој случај, овие правни лекови не можат да се сметаат за реални и ефективни бидејќи без способноста да учествуваат во административни, а подоцна, во судски постапки, бегалците не можеа да го разберат македонскиот правен систем. Неефикасноста на постојните правни лекови, поради фактот што тие во овој случај не се доволно доверливи во практиката¹⁰ и затоа што гарантираат права кои се само теоретски и илузорни.¹¹ И покрај бројните констатирани повреди на правата на бегалците предвидени во ЕКЧП, во ниту еден од случаите тие немаа пристап до вистински и ефективен правен лек за да можат да ги бараат сопствените права пред органите на државната управа или домашните судови.¹²

Членот 14 од ЕКЧП предвидува дека уживањето на правата и слободите признати со Конвенцијата треба да се обезбеди без никаква дискриминација врз основа на пол, раса, боја на кожа, јазик, религија, политичко или кое било друго мислење, национално или социјално потекло, кое припаѓа на национално малцинство, материјална положба, потекло при раѓање или кој било друг статус. За време на организираниот железнички превоз во втората половина на 2015 година и почетокот на 2016 година, јавното претпријатие „Македонски железници АД Транспорт“ (Македонски железници) за краток временски период изврши корекција на цената на билетот за бегалците кои транзитираа низ државата двапати. Цената на секој поединечен билет за овие корисници беше 25 евра, односно 3,5 пати повисока од редовната цена на билетот која е околу 7 евра. Не важеа редовни попусти за деца, семејства и групи. Македонски железници

⁹ Член 15 од Уставот - право на жалба против поединечни правни акти донесени во постапка во прв степен пред суд, управен орган или организација или други институции кои вршат јавни овластувања

¹⁰ Johnston and Others v. Ireland, 18 December 1986, Series A, No. 112, para. 45

¹¹ Airy v. Ireland, Application no. 6289/73, para 24

¹² Во согласност со воспоставената пракса на Европскиот суд за човекови права, не е доволно правниот лек да биде содржан во домашното законодавство, туку таквиот правен лек мора да биде вистински ефикасен при утврдувањето дали има повреда на правата загарантирани со Конвенцијата и во таков случај да обезбеди компензација

со поскапување на билетите за бегалците вовеле практика на нееднаков третман на бегалците. Во текот на ноември 2015 г. 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, само бегалците од Сирија, Авганистан и Ирак се пропуштаа преку Република Македонија, а не се пропуштаа бегалци со документи од други земји. На почетокот во 2016 година, границата беше затворена за луѓето кои доаѓаат од Авганистан. Од друга страна, регистрираните баратели на азил се соочуваат со дискриминаторски третман во областа на работните односи врз основа на социјален и личен статус, односно нивното остварување на правото на слободен пристап до пазарот на трудот е ограничено. Додека барателите на азил се во процес на добивање право на азил, тие не можат да пристапат до пазарот на труд и да воспостават работен однос, односно не можат самостојно да обезбедат егзистенција.¹³

Според член 4 од Протоколот бр. 4 од ЕКЧП, колективното протерување на странци е забрането. Преку својата судска пракса, Европскиот суд за човекови права објаснува дека колективното протерување на група би било оправдано само доколку државата објективно ги разгледа поединечните случаи на секој член на групата поединечно.¹⁴ Според практиката на ЕСЧП, странците кои се засегнати од забраната за колективно протерување не се само оние со легален престој на територијата туку „сите оние кои немаат вистинско право на државјанство во земјата, без разлика дали поминуваат низ земјата или престојуваат или престојуваат таму, без разлика дали се бегалци или влегле во земјата по сопствена иницијатива или се без државјанство или поседуваат друго државјанство, и дека зборот „протерување“ „треба да се толкува во неговото“ генеричко значење, во неговата сегашна употреба (да протера некого од место).¹⁵ На 14 март 2016 година, околу 700 бегалци илегално ја преминале македонско-грчката граница во Грција кај селото Моин, Гевгелиско. Припадниците на македонската полиција и армија распоредени долж јужната граница одговоријле со солзапец и димни бомби. По кратко време сите бегалци кои ја минале границата биле сместени во камиони и превезени на грчка територија, далеку од какви било сведоштва. Во обид да избегаат тројца бегалци (двајца мажи и една трудница) го загубија животот давејќи се во водите на Сува Река. Имајќи го предвид значително зголеменото илегално преминување по затворањето на границите, државата го презема правото на „депортирање“ на сите бегалци пронајдени на македонска територија.

¹³ Cvetanovska, A. (September 2020). Current Challenges for the Integration of Refugees, Migrants and Asylum Seekers Followed by Discrimination, Xenophobia and Hate Crimes, Macedonian Young Lawyers Association, pg. 14-16.

¹⁴ Henning Becker v. Denmark, application no.7011/75, judgement on 3 October 1975

¹⁵ Hirsi Jamaa and others v. Italy, application no. 27765/09, judgement on 23 February 2012

Беше поставена и ограда од бодликава жица, што значи дека бегалците едноставно можеа да поминат под/преку жицата и беа оставени на отворено поле на грчка територија. Во некои случаи, групата бегалци прво била однесена во транзитниот камп во Гевгелија, каде што им била укажана хуманитарна и медицинска помош, а потоа префрлена на грчката страна на границата.

Принципот на правилото non-refoulement е дефиниран во Меѓународниот пакт за граѓански и политички права на бегалците усвоен во 1951 година и е еден од основните принципи на кои се заснова. Тој предвидува дека ниту еден бегалец нема да биде вратен на територија каде што постои реална закана по неговиот живот или закана од тортура, нечовечко или понижувачко постапување. Истата забрана произлегува од судската пракса на Европскиот суд за човекови права во врска со член 3 од ЕКЧП. Дури и кога лицата не се баратели на азил, тие може да имаат други права кои треба да се земат предвид пред да се донесе одлука за враќање: на пример, ризикот од тортура, нечовечко или понижувачко постапување во земјата на потекло, нивното здравје и физички услов, нивното право на семејно единство, меѓу другото.¹⁶ Со масовното „депортирање“ на бегалците во Грција, Република Македонија индиректно го нарушува принципот на невраќање ако се земе предвид дека постои реална можност од Грција бегалците да бидат депортирани во земјите на потекло, односно кризни и воените области каде што се изложени на ризик нивните животи и физички интегритет.

За жал и покрај ваквите очигледни повреди на правата кои произлегуваат од Конвенцијата, скоро и да немаме пракса од бегалци/мигранти кои се обратиле до Судот. Највпечатливиот случај¹⁷ во кој апликантите се повикуваа на повреда на членот 4 од Протоколот 4 и членот 13, заврши со пресудата која вели дека „апликантите самите се загрозиле со учеството во нелегалниот влез на македонска територија...не ги искористија постојните законски процедури за добивање законски влез на македонска територија во согласност со одредбите од релевантното домашно законодавство Судот смета дека нема повреда на член 4 од Протоколот бр. 4,¹⁸ како ни на член 13 во врска со чл.4 од Протоколот број 4“. Ваквата пресуда значително ги обесхрабри идните потенцијални апликанти, со што нивниот интерес за било каква правна регулација на нивниот третман за време на престојот во Македонија опадна значајно. Тие се уште ќе продолжат да гледат на Македонија како на земја – препрека за остварување до нивниот сон. Препрека, која откако ќе се помине, останува

¹⁶ [Frei, N. \(2018\). Circumventing Non-Refoulement or Fighting “Illegal Migration”, Max Planck Institute for Social Law and Social Policy, Munich.](#)

¹⁷ A.A. and Others against the former Yugoslav Republic of Macedonia and 4 other applications, application no. 55798/16

¹⁸ [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22tabview%22:\[%22document%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-216861%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22tabview%22:[%22document%22],[%22itemid%22:[%22001-216861%22]})

заборавена и далеку зад нив. За жал, немањето судска пракса, не значи немање на пракса на прекршување на одредбите од Конвенцијата, не значи отсуство на повредени права и загрозени животи. А доколку не се добие адекватна правна разрешница, ни се заканува нејзино повторување.

THE EUROPEAN MIGRATION CRISIS AND THE NEW PACT ON ASYLUM AND MIGRATION

VIOLETA PANOVSKA¹

Abstract: During 2015 and 2016 Europe registered the biggest migrant crisis in the past decades, witnessing the entry of more than a million refugees from conflict regions. On the grounds of the founding treaties and secondary legislation, it was assumed that the Common asylum system should be respected, and that Member States should act in solidarity and with mutual confidence in this regard. However, opposite to what it was expected, the migration crisis highlighted the Union's policy shortcomings in the Common migration and asylum policy and the lack of solidarity between Member States into finding a solution to the crisis. Therefore, the purpose of this paper is to consider the impact the crisis has had on the European Union and the Union's response to dealing with it. Also, subject to critical research will be the New Asylum and Migration Pact adopted by the European Commission in September 2020.

ЕВРОПСКАТА МИГРАЦИСКА КРИЗА И НОВИОТ ПАКТ ЗА АЗИЛ И МИГРАЦИЈА

ВИОЛЕТА ПАНОВСКА²

1. Европската миграциска криза од 2015/2016

Според Меѓународната организација за миграција во 2000 година имало околу 150 милиони мигранти во светот. Десет години подоцна таа бројка изнесувала околу 214 милиони, и се претпоставува дека до 2050 година, бројот на мигранти во светот ќе достигне 405 милиони.³ Воглавно основните текови на миграција се насочени кон високо развиените европски земји, како и спрема САД, Канада и Австралија, но заради нивната географска местоположба, овие држави се тешко пристапни и скоро недостижни за повеќето мигранти. Што се однесува до Европа и европските простори, во текот на 2015 и 2016 година, таа се соочи со досега најголемиот и неконтролиран прилив на бегалци и мигранти. Причините за мигрирање беа најразлични. Тргувајќи од бегствата од војната во Сирија, потрагата по подобар живот, напуштањето на сопствените држави заради нивната нефункционалност, бегство од различни видови на екстремизам и тероризам и така натаму. Според статистиките на Високиот комесар за

¹ Violeta Panovska is a former BA student in Law studies at the Faculty of Law, University Goce Delchev – Shtip, email: panovskav74@gmail.com.

² Виолета Пановска е поранешен студент на Правни студии на Правен факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, email: panovskav74@gmail.com.

³ Види International Organization for Migration, 2010.

бегалци на Обединетите нации беше утврдено дека бегалците во главно поттекнуваа од три земји и тоа: Сирија (46,7%), Авганистан (20,9%) и Ирак (9,4%) и други. На овие масовни миграции претходеа повеќегодишните немири како во Сирија, Авганистан, Ирак, така и во Јужен Судан и Сомалија. Сепак, се смета дека миграциската криза од 2015 година, директно и претходи на т.н. арапска пролет.⁴ Најмногу од бегалците кои пристигнаа во Италија и Грција беа државјани на држави во кои имаше вооружени конфликти (Сириската граѓанска војна, Авганистанската војна, Ирачки конфликт, Сомалиската граѓанска војна, Јужносуданската војна).

Со зголемувањето на конфликтите и приклучувањето на радикалните терористички групи во самите конфликти, се зголемуваше нестабилноста, а со тоа и условите за живот стануваа сè полоши. Така милиони жители на овие земји беа принудени да ги напуштат своите живеалишта и да бараат засолниште во некои други држави.

Пристигнувањето на бегалците кон Европа главно се одвиваше преку три рути. Бегалците од северно-западна Африка преку западната медитеранска рута пристигнуваа во Шпанија; бегалците од северно-источна Африка преку средната медитеранска рута главно пристигнуваа во Италија; додека бегалците од Блискиот Исток, преку Турција најмногу пристигнуваа во Грција, Кипар, Бугарија, и преку Балканската рута потоа се насочуваа кон Унгарија како најблиска држава за влез во ЕУ која е дел од Шенген зоната. Сè до средината на 2015 година, миграцискиот тек главно се одвиваше преку западно и централно медитеранската рута, преку кои голем број бегалци пристигнаа со бродови и чамци во Италија, Шпанија, Малта, Франција и слично, кои пред масовниот прилив на мигранти беа најпогодени од миграциските текови; но, веќе од 2015 година, овие миграциските текови се пренасочија кон Западнобалканската рута.

2. Европскиот одговор на кризата

Заради сè поголемиот број на бегалци и мигранти кои доаѓаа претежно од африканскиот и азискиот континент, земјите од Европската Унија се соочија со најголемата бегалска, односно мигрантска криза во поновата историја на Европа. Така, во справување со неконтролираниот прилив на мигранти и бегалци, Европската Унија и земјите членки на Унијата

⁴ Арапската пролет опфаќа низа од демонстрации, бунтови, протести и граѓански војни кои се одвиваа во речиси сите земји од Арапската лига. Дебалансот на политичката сцена во Блискиот Исток се поврзува со обидите за демократизација и либерализација на земјите од овој регион, главно од страна на САД. Европската Унија, како сојузник на САД на посреден начин учествуваше во поттикнувањето на тие процеси. Од една страна стагнацијата и кризата во ЕУ поради падот на извозот на пазарот од ЕУ правеше постојани притисоци за донесување на реформи по теркот на ЕУ. Од друга страна, либерализацијата на домашниот пазар, договорот за слободна трговија со ЕУ и економските реформи барани од ЕУ, само ја отежнаа состојбата на земјите од Медитеранот. (Tadic, J i Dragovic, F. (2016) Migrantska I izbjeglicka kriza – sigurnosni rizici za EU. <https://hrcak.srce.hr/160609> (пристапено на 13.02.2021).

постапија некохерентно и направија отстапки од доследноста во политика за миграција и азил односно од принципот на солидарност. Имено, додека државите од Западна Европа, кои беа крајна дестинација застапуваа политика на отворени граници, како на пример Германија, најголем отпор спрема миграциските приливи покажа Унгарија, којашто во одреден период од времетраењето на кризата престана да прифаќа бегалци и мигранти и ги блокираше граничните премини кон Србија и Хрватска.⁵ Оваа држава, заедно со други од регионот, постапија спротивно на нормите од европското право и придонесоа за бројни прекршувања на основните човекови права на бегалците и на мигрантите, за што сведочат мноштво извештаи од меѓународните организации за заштита на човековите права.

Друг проблем кој се појави беше и недоследната и неправилната примена на Даблин III регулативата.⁶ Со оваа регулатива се утврдува која земја членка е одговорна за разгледување на барањата за азил поднесени во една од земјите членки на Европската Унија. Целта беше да се избегнат повеќекратни апликации и да се гарантира дека секое поединечно барање за азил ќе биде разгледано од страна на една земја членка. Според Даблинската регулатива, државата членка која е одговорна за испитување на барање за азил е онаа држава во која мигрантот/бегалецот за прв пат ќе влезе во Европската Унија, што беше подробно регулирано со Евродак регулативата, врз основа на која можеше лесно да се утврди во која земја-членка барателот на азил направил прв влез на европско тло. Оттука, првите земји членки воглавно беа фронталните држави кои воедно се и надворешните граници на Европската Унија, било да се наоѓаат на копно како Унгарија, Хрватска, Бугарија или пак со излез на море како Грција, Италија, Малта, Шпанија, Франција и слично.

Огромниот прилив на мигранти им создаде потешкотии на овие земји во справувањето со мигрантите и бегалците. Најпрво, одговорните држави имаа тешкотии при регистрација на барањата за азил, бидејќи не располагаа со доволно капацитети, ниту за да ги процесираат сите навремено, а ниту пак да ги сместат барателите на азил во привремени структури или центри. Грција на пример, честопати издаваше само контролни идентификациски документи на бегалците, без притоа дактилоскопски да ги регистрира истите или пак да ги идентификува согласно приложените документи. Сето тоа доведе до неконтролиран влез на мигранти и проблеми при контрола и проверка на истите од страна на другите држави од Балканската рута.

Во мај 2015, Европската комисија ја претстави Европската агенда за

⁵ Halvadzija A. (2019) Migracije, razvoj I savremena diplomatija na prostoru Evrope, <https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/02/MIGRACIJE-RAZVOJ-I-SAVREMENA-DIPLOMATIJA-NA-PROSTORU-EUROPE.pdf> (пристапено на 16.03.2021).

⁶ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council from June 2013, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:en:PDF> (пристапено на 15.05.2021).

миграција,⁷ која имаше за цел да ги надмине постоечките недостатоци, односно да креира кохерентност во управување со миграциите и миграциските текови. Со Агендата се предложија низа мерки, за побрза идентификација и регистрација на мигрантите и барателите на азил во државите членки, што би придонело кон отстранување на притисокот што се создава врз фронталните земји на Европската Унија, особено Грција и Италија.

Освен тоа, уште еден позначаен чекор што го направи Унијата беше договорот за реадмисија со Турција⁸ од март 2016 година, врз база на кој за секој нелегален мигрант кој нелегално пристигнал во Грција од Турција и кој ќе биде вратен во Турција, пропорционален број на баратели на азил од Турција ќе бидат трансферирани во Европската Унија. Овој договор беше од посебна важност бидејќи најголем број од бегалците и мигрантите кои пристигнуваа во Европа, доаѓаа токму преку Турција, така што со овој договор привремено се стави крај на миграциските приливи во 2016 година.

3. Последици од миграциската криза

Миграциската криза од 2015 година донесе огромни социолошки, политички, хуманитарни и безбедносни последици врз цела Европа. Таа претставува еден од најкомплексните проблеми во поновата историја на Европската Унија, делејќи ја Унијата на земји членки кои ги прифаќаат мигрантите и бегалците и на оние кои ги одбиваат.⁹ Една од последиците на одредени држави од миграцискиот прилив беше нарушувањето на меѓудржавните односи, на пример помеѓу Србија и Унгарија, Хрватска и Унгарија и Србија и Хрватска. Затварањето на одредени рути, само ги засили обидите за нелегален влез, а со тоа се зачести и вршењето на кривични дела поврзани со миграцијата. Сето тоа претставуваше сериозен сигурносен и безбедносен проблем врз сите држави погодени од кризата. Прашањето околу прифаќање на мигранти и бегалци дополнително доведе до тензија и поделба не само на ниво на меѓународна заедница, туку и внатре во самата Унија и нејзините водечки земји членки, доведувајќи ги во прашање принципите и стандардите воспоставени од Унијата. Пропуштената солидарност и нееднаквата распределба на одговорност создаде големи потешкотии на земјите на влез. Лошиот систем на

⁷ European agenda on migration (2015), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (пристапено на 20.03.2021)

⁸ Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorization (2016), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=EN) (пристапено на 20.03.2021)

⁹ Apetroe, C. A. The European Migration Crisis. Which consequences affect the stability of the European Union?, https://www.researchgate.net/publication/326925411_The_european_migration_crisis_Which_consequences_affecting_the_stability_of_the_European_Union (пристапено на 23.04.2021).

регистрација и идентификација на лицата кои влегуваа во Грција ги остави без помош и без заштита оние што имаа најголема потреба од тоа, а се создаде и ризик од директни реперкусии по безбедноста на државите, и тоа не само врз земјите на прв влез во Унијата, туку и во земјите долж балканската рута.

4. Новиот пакт за миграција и азил

На 23 септември 2020 година, Европската комисија го донесе предлог Нов пакт за миграција и азил.¹⁰ Овој предлог беше донесен со цел да се променат и подобрат постоечките прописи, со кои би се овозможила заедничка одговорност и солидарност. Целта е да се намали нерегуларната миграција кон Европската Унија, односно да се воспостават законски и безбедни рути низ кои ќе се движат мигрантите и бегалците на кои им е потребна меѓународна заштита.

Главни столбови на новиот предлог Пакт за миграција и азил предвидуваат:

- поефикасни и брзи постапки кои вклучуваат:
 - идентификација, регистрација, здравствена асистенција, прибирање на дактилоскопски податоци и регистрација во базата Евродак;
 - скратени постапки на границата за прелиминарен скрининг на барањата за азил;
 - независен механизам на следење, со кој би се овозможило почитување на темелните права;
- државите членки да одбираат како да ја искажат својата солидарност:
 - тие би можеле да ги прифатат барателите на азил на својата државна територија, да преземат одговорност за враќање на одбиените баратели за азил, или во посебни случаи, да пружат оперативна поддршка;
 - од државите членки законски ќе се бара да уплаќаат придонес врз основа на БДП по глава на жител, а нивниот солидарен придонес ќе се разликува во зависност од тоа дали се работи од операција за спасување на море, зголемен притисок во справување со миграциските приливи или криза;
- заеднички систем на Европската Унија за враќање:
 - соработка со трети земји во решавање на заедничките предизвици, како што се криумчарење на мигранти и изградба на законски начини за влез;
 - поделотворна правна рамка;
 - поголема улога на Агенцијата за европска гранична и крајбрежна контрола;

¹⁰ New Pact on migration and asylum (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0207> (пристапено на 13.02.2021).

- новоименуван ЕУ координатор за враќање;
- Акциски план за интеграција и вклучување за период 2021-2024;
- Нова регулатива за азил и управување со миграцијата, со која ќе се замени Даблинската регулатива.¹¹

Во насока на остварување на целите од Новиот пакт за миграција и азил, Комисијата објави дека до 2023 би требало да се реконструира Евродак базата, при што при идентификувањето на бегалците и мигрантите би се користеле податоците од базите на Интерпол и Европол. Како помош на државите членки во кои се врши регистрација, Комисијата објави дека има можност да се ангажираат и капацитетите на Фронтекс и на Европската агенција за азил (ЕАСО), со цел да се осигури подеднаква контрола при влез во една држава кај сите држави членки подеднакво.

Освен тоа, со Пактот се предвидува воспоставување на ефикасен механизам на солидарност. Имено, Комисијата истакнува дека ниедна држава членка не смее да сноси значително поголема одговорност од било која друга држава членка, така што секоја држава задолжително треба да покаже солидарност. Така, солидарноста би можела да ја изрази со тоа што една земја би прифатила баратели на азил на својата територија, или во спротивно, доколку не би ги прифатила истите, тогаш би презела одговорност за враќање на одбиените баратели на азил, или пак би пружила оперативна поддршка на други земји и слично. Секоја држава која нема да покаже солидарност, би била санкционирана.

Со цел да бидат делотворни политиките за управување со границите, азилот и враќањето, тие мораат да функционираат на национално ниво. Така, ќе биде потребна да се зголеми соработката на ниво на Европската Унија.

Понатаму, во Пактот е наведено дека во целата постапка на утврдување на правото на азил задолжително треба да се обезбеди и почитување на темелните човекови права, па заради тоа потребно е да се воспостави механизам за надзор над постапувањето спрема мигрантите, во кои значајна улога би имале Агенцијата на Европската Унија за темелни права, како и невладините организации. Посебно внимание треба да се осврне на овозможување помош на малолетните лица и на другите ранливи категории. На децата треба да им се обезбеди соодветно сместување, образование како и правна помош во текот на целата постапка за утврдување на статусот.

По утврдувањето на барателите на азил, кои би имале можност да добијат меѓународна заштита, барателите би требало да бидат упатени кон државите кои преку механизмот на солидарност се согласиле да

¹¹ Novi prijedlog pakta o migracijama izazvao razlicite reakcije zastupnika, <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/society/20200924STO87803/novi-prijedlog-pakta-o-migracijama-izazvao-razlicite-reakcije-zastupnika> (пристапено на 22.03.2021).

учествуваат во нивните преместувања. Доколку во текот на постапката на идентификација би се утврдило пак дека мигрантот не ги исполнува условите за добивање на меѓународна заштита, за него во тој случај би започнала постапка за враќање во земјата на потекло или во некоја друга трета земја низ која транзитирал како последна пред да влезе во границите на Европската Унија. Во оваа постапка, значајна улога би имал Фронтекс, кој би го координирал враќањето на нелегалните мигранти и одбиените баратели на азил. Мерките што државите членки би ги презеле во постапката на враќање треба да бидат во насока на подобра соработка со третите земји за повторно прифаќање и реинтеграција.

Се смета дека пружење помош на оние кои доживеале некоја несреќа на море е морална должност и обврска согласно меѓународно правните норми. Затоа, од клучна важност е подобрување на достапноста за поморски и воздухопловни капацитети на Фронтекс. Фронтекс исто така треба да им пружи оперативна и техничка поддршка на државите членки, и со тоа би се олеснило спасувањето на море. Посебен дел од Пактот е и оној кој се однесува на активностите на приватните пловила кои учествуваат во акции за спасување на море. Комисијата дава препорака за соработка меѓу државите членки во врска со операциите кои ги спроведуваат приватните пловила. Таа соработка би се остварила преку стручни совети за барање и спасување кои би ги основала Комисијата, со кои би се поттикнале соработка и размена на најдобри искуства.

Новина во Пактот е Препораката на Европската Унија за донесување механизам за спремност и управување со кризи поврзани со миграциите, кој опфаќа воспоставување алатки за управување со кризи предизвикани од виша сила.

Во иднина Комисијата планира да усвои и нова Стратегија за иднината на Шенген. Стратегијата предвидува поголема гранична контрола, со употреба на современа технологија, а предвидува и воспоставување на Шенген Форум, во кој ќе учествуваат национални експерти, преку кој би се зголемила соработката помеѓу државите членки.

Комисијата исто така ќе претстави нов Акциски план на ЕУ против криумчарење на мигранти од 2021 до 2025 година, со кои би се воспоставила соработка со трети земји. Новиот акциски план би бил базиран на соработка на Европол и Европскиот центар за борба против криумчарење на мигранти, Фронтекс, Европската агенција за соработка во кривична материја (Eurojust) и новата Агенција на Европската Унија за азил. Борбата против криумчарење со мигранти е заеднички предизвик кој бара меѓународна соработка и координација. Европската Унија би требало да ја подобри размената на информации со третите земји, посебно со земјите од Западен Балкан, Турција и други соседни држави, како и земјите од Африканската унија.

Европската Унија како најголем давател на помош за развој, има огромно влијание и врз самите миграции. Намалувањето на сиромаштијата и нееднаквоста, отварањето нови работни места, живеењето во мир, сигурност и демократија, како и работење на надминувањето на климатските промени значително би придонело кон тоа да се намалат миграциите. Затоа, во Пактот се предвидува давање помош на земјите со значителна миграција и тоа преку спречување и решавање конфликти, разработка на трговската политика, подобрување на образованието итн.

Европа веќе подолго време се соочува со недостаток на работна сила. Поради тоа Унијата во соработка со трети земји има основано партнерства за барање таленти. Како би привлекала висококвалификувана работна сила, во иднина е предвидено да се заврши и со реформата на Директивата за сина карта. Реформата предвидува подобри услови за престој, побрзи и флексибилни постапки, подобра можност за движење и работа во различни држави, сето тоа во согласност со националните системи и системот на Европската Унија.

Интеграцијата на мигрантите и нивните семејства е клучен дел од Пактот. Иако интеграциската политика е првенствено во надлежност на државите членки, Унијата со донесување на акцискиот план од 2016 година ја зголеми својата улога. Во Пактот е наведено дека Комисијата ќе донесе акциски план за интеграција и вклучување за период 2021-2024, во кој главна цел ќе биде интеграција на мигрантите и нивните семејства.

За праведно, делотворно и одржливо управување со миграциите, потребно е да се донесе заедничка европска рамка за управување со миграциите. Тоа значи постоење на строги и праведни прописи за оние на кои им е потребна меѓународна заштита и за оние кои немаат право на престој. Сето тоа би се постигнало доколку постои заедничка одговорност и заедничка корист од миграциската политика на Европската Унија. Затоа, новиот пакт е донесен со соработка на Комисијата со Европскиот парламент, Советот, државите членки и другите засегнати страни. Само заедничката соработка би донела делотворна и вистинска заедничка политика за азил и миграција.

5. Критички осврт на Новиот пакт за азил и миграција

Европската Комисија со Новиот пакт уште еднаш ја пропушти можноста да воспостави систем со кој ќе се превенира штетната и илегалната пракса на одредени држави членки во одговор со мигрантска криза.

Предложен од Комисијата како нов старт, се чини дека Пактот само уште повеќе би ги зацврстил сидовите кон Европа. Еден од најголемите проблеми кои требаше да се решат беше нерамномерната распределба на одговорност и недоволната солидарност. Иако во Новиот пакт, еден од основните принципи кои се предвидуваат е солидарноста, сепак се чини

дека не е разработена на најдобар начин. Предвидено е секоја држава задолжително да покаже солидарност, но во искажувањето на солидарноста секоја држава има флексибилност во поглед на тоа како ќе ја изрази истата. Имено, државите сами можат да одлучат дали би прифатиле некој барател на азил, дали би помогнале во враќањето на одбиените баратели или дали би пружиле некоја оперативна помош. Сето тоа, носи ризик државите повеќе да се насочат кон враќање, екстернализација и детенција. Дека самиот систем кој се предлага е повеќе насочен кон враќање, а не кон заштита, говори и тоа што предвидено е назначување на ЕУ координатор за враќање и заменик извршен директор за враќање на Фронтекс, а таква позиција не постои за заштита и прифаќање.

Понатаму, и во овој Пакт неуспеа темелно да се реформира Даблинскиот систем, со што би се намалила одговорноста на државите на влез, туку само се создаде посложен систем на солидарност. Притисокот на земјите на влез додатно е зголемен, затоа што се предвидуваат посложени постапки за контрола на границите. Под оваа постапка предвидено е да подлежат сите лица кои нерегуларно ќе влезат на територијата на Европската Унија. Притоа, не се прави разлика помеѓу оние кои бараат меѓународна заштита и останатите мигранти. Задолжителната постапка за азил или враќање на границата носи само ризик барателите на азил да подлежат на некавалитетна постапка на азил и да се продолжи детенцијата. Додатните и посложените постапки за азил носат и значителен административен и економски товар врз земјите на влез.

При влез во Унијата, Комисија предложи задолжителна сигурносна и здравствена постапка за сите оние кои незаконски влегле во ЕУ во рок од 10 дена од влез. Но, во Пактот никаде не е наведено каде би биле сместени лицата за време на проверката, па така државите членки повторно се оставени сами да изнаоѓаат решение. Од друга старана, пак предвидена е независна контрола над почитувањето на темелните човекови права во текот на оваа постапка, што до некаде би значело дека бегалците и мигрантите ќе подлежат на праведна постапка.

Во справувањето на кризата и изнаоѓање на решавање на проблемите кои произлегуваат од нелегалната миграција, многу важна е меѓународната соработка и помеѓу земјите членки и помеѓу Унијата и трети земји. Во Пактот се повикува на поголема соработка со трети земји, но никаде не стои дека за таквата соработка задолжително е склучување на формални договори, од кои ќе произлегуваат права и обврски и за двете страни. Користењето на досегашните неформални договори и сигурносни соработки за контрола на миграцијата носи ризик од кршење на човековите права.

На крај, иако можеби Пактот е донесен со добра намера, се чини дека нема да има славна реализација, бидејќи повторно не се воспоставени механизми за контрола над постапувањето на државите членки. Најважно

е посериозно да се работи на заштитата и сигурноста на бегалците и мигрантите, а особено на ранливите категории, како децата. Потребно е да се забрани детенција на децата, и во согласност со Конвенцијата за правата на детето,¹² да се изнајдат решенија за заштита на децата и нивните семејства. Понатаму, треба да се работи на создавање на легални и безбедни рути за движење на мигрантите и бегалците и со помош на хуманитарни и други активности на државите и невладините организации да се намалат препреките со кои се соочуваат бегалците. Потребно е и да се создаде поефикасен механизам, преку кој сите држави ќе поднесат одговорност во справувањето со кризата и да се воспостави контрола над тоа како тие ќе ја покажат таа одговорност.

6. Заклучок

При дејствувањето на Европската Унија со мигрантската криза, уште еднаш дојде до израз јазот помеѓу постарите, основачки држави членки и државите членки, т.н. нови демократии. Некои од нив, кои своето економско и демократско зајакнување го остварија во рамките на Европската Унија, покажаа нагласени амбиции за зачувување на националните интереси, непочитувајќи ги, па дури и целосно игнорирајќи ги заедничките воспоставени правила, дури и по цена да бидат санкционирани. Најрадикален пример во целата таа ситуација беше однесувањето на Унгарија, чии постапки од многумина беа окарактеризирани како ксенофобија.

Нееднаквата стартна позиција помеѓу земјите на влез и земјите кои се крајна дестинација е една од причините кои доведоа до потешкотии во реализацијата на Даблинскиот систем. Додека првите се соочуваа со ограничени капацитети за идентификација, регистрација и сместување на бегалците, останатите го имаа само изборот дали и колку од бегалците и мигрантите ќе прифатат.

Заедничкиот систем на азил беше започнат под претпоставка дека сите земји членки ги почитуваат основните човекови права и дека земјите членки имаат заемна доверба во тој поглед. Своеволното, и во многу ситуации нелагалното постапување на државите членки, како и непостоенето на механизам за контрола врз постапувањето само ја разниши довербата помеѓу државите членки, а со тоа се донесоа и под прашање основните вредности и принципи врз кои почива Унијата.

Во текот на мигрантската криза, Европската Унија неколкупати се обиде да изнајде решенија за воспоставување на вистински заеднички европски систем за азил и миграција. Последен таков обид беше донесувањето на предлогот Нов пакт за азил и миграција во септември 2020 година. Примарна цел на Пактот беше да се воспостави баланс

¹² UN. (1989). Convention on the Rights of the Child, <https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/crc.pdf>.

понеѓу одговорноста и солидарноста меѓу државите членки, низ подобро планирање, поефективни процедури и проширување на меѓународната соработка, и во рамките на Унијата и надвор од неа. Меѓутоа, на крај се виде дека со Новиот пакт, државите само повеќе ќе бидат насочени кон враќање, екстернализација и детенција. Товарот повторно останува на државите на влез, со тоа што на овие држави им се налага да спроведуваат дополнителни и послезени постапки за азил и враќање. Повторно, во втор план се ставаат правата на мигрантите и бегалците, а особено на ранливите категории, како децата, а во врска со поголема меѓународна соработка само се даваат насоки и предлози, кои како необврзувачки можат да бидат игнорирани од секоја земја, која во преден план го става зачувувањето на националните интереси.

Користена литература

- European Commission. (2020). New Pact on asylum and migration. https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en
- Halvadzija A. (2019). Migracije, razvoj I savremena diplomatija na Prostoru Europe, Unverzitet u Sarajevo, Sarajevo (magistarski trud)
- International Organization for Migration. (2010). <https://worldmigration-report.iom.int/wmr-2022-interactive/#::~:~:text=The%20current%20global%20estimate%20is,over%20the%20past%20five%20decades.>
- Koturovic V. i Boskovic, C. (2010). Razvoj politike azila EU. <https://hrcak.srce.hr/file/291733>
- Kratki vodici o Europskoj Uniji. (2017). https://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/HR_EP%20brochure.pdf
- Lalic G. Medunarodni I europskistandardi I zastitatraziteljaazila: prihvati I pristupsustavuazila, Hrvatska javna uprava, Hrčak, Vol. 9, n. 3. <https://hrcak.srce.hr/136012>
- Mikac R. i Dragovic F. (2017). Masovne migracije: izazovi, posljedici I put naprijed. <https://hrcak.srce.hr/file/291737>
- Politika azila, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/151/politika-azila>
- Regional Refugee and Resilience Plan 2016-2017: In response to the Syria crisis. <https://www.unhcr.org/partners/donors/570668e36/regional-refugee-resilience-plan-2016-2017-response-syria-crisis-january.html>
- 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)The Hague Program, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32013R0604>
- 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) Regulation (EU) No 604/2013 of 26 June, 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32-013R0603>

- Tadic, J. Dragovic, F. i Tadic, T. (2016). Migracijska I izbeglicka kriza – sigurnosni rizici za EU.
- The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens 2010/C 115/01, https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/stockholm-programme_en
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997
- Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 80, 10.3.2001
- Understanding Migration and Asylum in the European Union, what is the European Union asylum policy?, https://ec.europa.eu/info/policies/migration-and-asylum_en
- Раичевиќ Н. (2015). Изградња заједничког Европског система азила и његово прилагођавање масовном приливу миграната.

**NOTE TO OPINION OF THE ADVOCATE GENERAL ATHANASIOS RANTOS
IN THE CAUSES C-14/21 AND C-15/21**

ANTONIO VERTUCCIO¹

Abstract: The purpose of this note is to develop a thorough analysis of the opinion released by Advocate General Rantos in causes C-14/21 and C-15/21, related to applicability of directive 2009/16 to non-governmental organizations (NGOs) and inspection powers available by, port State control, authorities against these non-state actors. In order to analyze the mentioned opinion, preliminary, we will try to rebuild the controversy that gave rise to preliminary referral. Secondly, we will carry out an investigation aimed at verifying if the search and rescue activity of NGOs is legitimate. In this perspective a series of international provisions will be recalled, from which it will be possible to deduce the clear legitimacy of NGOs. At the same time an analysis will be carried out on the Advocate's opinion, that the systematic transport, by NGOs, of a number of people far greater than that allowed by safety certificates can give rise to a danger to people, the environment or things. The illogicality of this ruling will be highlighted, given the evident contrary to customary law. In addition, in relation to the significant powers of control recognized by the Advocate to the port State control authorities, some provisions will be taken into consideration, that could have a prodromal value to the profiling of a restrictive interpretation of the inspection powers attributed to the State authorities by directive 2009/16.

**NOTA ALLE CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ATHANASIOS
RANTOS NELLE CAUSE RIUNITE C-14/21 E C-15/21**

ANTONIO VERTUCCIO²

1. Ricostruzione della controversia

A seguito della proposizione di due domande di pronuncia pregiudiziale³ da parte del Tribunale Amministrativo per la Sicilia (TAR Sicilia), l'Avvocato Generale Athanasios Rantos ha rilasciato delle conclusioni che, a nostro modesto avviso, sembrano essere connotate da manifesta illogicità. Nello specifico l'Avvocato Generale afferma che il trasporto sistematico di un numero di persone ampiamente superiore alle capacità della nave può nuocere a quest'ultima al punto da causare un pericolo per le persone, le cose o l'ambiente, nonché costituire un fattore imprevisto e legittimare ispezioni supplementari ai sensi dell'articolo

¹ Antonio Vertuccio is a PhD student at the University of Campania 'Luigi Vanvitelli' – Caserta, email: antonio.vertuccio@studenti.unicampania.it.

² Antonio Vertuccio is a PhD student at the University of Campania 'Luigi Vanvitelli' – Caserta, email: antonio.vertuccio@studenti.unicampania.it.

³ TAR Sicilia (Sezione terza), Sea Watch c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Capitaneria di Porto di Palermo, ricorso n. 1596/2020.

11 della Direttiva 2009/16.⁴ Ci preme sin da subito evidenziare come questa determinazione stringente e foriera di gravi ingerenze sia contraria al diritto consuetudinario e alle previsioni normative contenute in talune Convenzioni internazionali, cui si farà riferimento nel corso dell'approfondimento. Allo stesso tempo riteniamo che questa conclusione sia irragionevole in quanto il numero di persone da imbarcare e da salvare non è prevedibile ex ante.

Per approfondire in maniera analitica gli accennati profili di criticità riteniamo che sia necessario ricostruire sinteticamente la controversia che ha dato luogo alle questioni pregiudiziali. Le citate domande di pronuncia pregiudiziale sono state poste dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia a seguito dell'insorgenza di due controversie che vedevano contrapposte la Sea Watch al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti italiano nonché alla Capitaneria di Porto di Palermo nel primo procedimento, e alla Capitaneria di Porto di Porto Empedocle nel secondo procedimento. Le predette navi, dopo aver effettuato operazioni di salvataggio nelle acque internazionali del Mar Mediterraneo sbarcavano le persone salvate nei Porti di Palermo e Porto Empedocle e in occasione di questo scalo le autorità italiane provvedevano ad effettuare dei controlli all'interno delle Sea Watch. Queste ispezioni, poi divenute dettagliate, ai sensi dell'articolo 13 della Direttiva 2009/16, venivano addebitate all'assenza di certificazioni tese ad autorizzare l'attività di ricerca e salvataggio, nonché al fatto che le Sea Watch aveva imbarcato un numero di persone ampiamente superiore a quello corrispondente ai certificati di sicurezza. Secondo le autorità italiane, le ispezioni dettagliate permettevano di rilevare una serie di carenze tecniche e operative che avrebbero potuto causare rischi manifesti per la sicurezza, la salute o l'ambiente, per tale ragione provvedevano a disporre il fermo delle navi.⁵

Successivamente la Sea Watch proponeva dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia due ricorsi volti all'annullamento dei provvedimenti di fermo e degli antecedenti rapporti ispettivi.

Fatte queste premesse, tese alla ricostruzione fattuale della controversia, è necessario rilevare come il giudice del rinvio, viste le difficoltà interpretative riconducibili alla peculiarità delle cause, abbia chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di specificare se le navi in questione possano rientrare nell'ambito applicativo della Direttiva 2009/16. In secondo luogo, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di chiarire se il trasporto di un numero di persone ampiamente superiore a quello riportato nel certificato di sicurezza potesse rappresentare un fattore legittimante ispezioni più dettagliate. In ultima istanza, il rinvio pregiudiziale veniva fondato sulla necessità di verificare quale fosse la

⁴ Direttiva 2009/16/CE relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, del Parlamento Europeo e del Consiglio, Strasburgo, 23 aprile 2009.

⁵ Per approfondimenti su altri casi che hanno visto coinvolta la Sea Watch, V. Del Guercio, A. (2019). Il caso della Sea-Watch 3 tra obblighi di diritto del mare, diritti umani e tutela dell'infanzia, in *Diritti umani e Diritto Internazionale vol. 13*, pp. 331-362; Corleto. M. (2019) Search and Rescue at Sea in Light of International Regulations and National Policy. The Case of Sea Watch 3, in *Europa Ethnica vol. 76*, pp. 155-161.

portata dei poteri di controllo attribuiti allo Stato di approdo, in quanto il giudice del rinvio riteneva dirimente comprendere se le autorità di controllo avessero la facoltà di verificare quale fosse, in concreto, l'attività svolta da parte della nave, indipendentemente dai certificati rilasciati da parte dello Stato di bandiera.

L'Avvocato Generale Rantos con le sue conclusioni ha ritenuto che le Sea Watch rientrassero nel novero delle navi cui è applicabile la Direttiva 2009/16, vista l'impossibilità di classificarle come navi di Stato o imbarcazioni da diporto; allo stesso tempo, come accennato, ha affermato che il trasporto sistematico di un numero di persone ampiamente superiore alla capacità della nave possa costituire un pericolo per le cose, l'ambiente o le persone al punto da legittimare ispezioni dettagliate. Inoltre, in relazione ai controlli esplicabili dallo Stato di approdo, l'Avvocato Generale ha chiarito come in questi poteri rientri la possibilità di attestare la compatibilità dei certificati in possesso delle Organizzazioni non governative (ONG) con l'attività effettivamente svolta da quest'ultime, nonché di verificare che le navi rispettino le prescrizioni internazionali in materia di sicurezza, prevenzione dell'inquinamento e condizioni di vita a bordo. In linea di continuità con la delineata prospettiva, l'Avvocato Rantos ha ritenuto che il semplice fatto che una nave compia attività di ricerca e salvataggio in mare non precluda la possibilità che sia destinataria di provvedimenti di fermo.

Esaurita la digressione sulle descritte conclusioni, svilupperemo un approfondimento sui profili di criticità derivanti dal trasporto di un numero di persone maggiore rispetto alla capacità delle navi e sulle problematiche relative ai poteri di controllo attribuiti allo Stato di approdo. Per perseguire queste finalità crediamo che, in via preliminare, sia essenziale provare a ricostruire le vicende che hanno portato le ONG ad avere un ruolo centrale nelle attività di ricerca e salvataggio nel Mediterraneo, anche per cercare di comprendere se la "presunta" zona d'ombra in cui operano sia effettivamente tale.

2. Il salvataggio di vite umane può essere causa di un pericolo per l'ambiente o le stesse persone?

In primo luogo, ci preme evidenziare che le operazioni delle ONG sono volte a sopperire all'inerzia delle navi governative e allo stato costituiscono il riferimento principale per il salvataggio di vite umane in mare. Fatta questa premessa, potrebbero sorgere dei dubbi in ordine alla legittimazione delle ONG in relazione al dispiegamento delle attività di ricerca e salvataggio. In questa prospettiva, da una preliminare analisi del quadro normativo internazionale, si potrebbe ritenere sussistente una legittimazione esclusiva degli Stati di bandiera e degli Stati costieri in ordine alle operazioni di salvataggio. Questo assunto sembrerebbe essere confermato da un'interpretazione letterale dall'articolo 98(1) e (2) della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare,⁶ il quale dispone in capo agli Stati bandiera e agli Stati costieri l'obbligo di esplicitare

⁶ Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, Montego Bay, 10 dicembre 1982, entrata in vigore il 16 novembre 1994.

un'effettiva attività di ricerca e salvataggio in mare. Allargando, però, gli orizzonti della nostra analisi viene in rilievo la possibilità di prendere in considerazione delle norme internazionali, il cui approfondimento permette di comprendere come l'obbligo di salvataggio in mare ricada su ciascun individuo e non solo sugli Stati. Nello specifico, facciamo riferimento all'articolo 29 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani,⁷ il quale dispone che: "ogni individuo ha doveri verso la comunità nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità". Nella medesima prospettiva, nell'ambito del preambolo del Patto internazionale sui diritti civili e politici⁸ si afferma che "l'individuo ha la responsabilità di lottare per la promozione e l'osservanza dei diritti riconosciuti dal Patto". È evidente come le richiamate previsioni normative siano tese a delineare una cooperazione attiva da parte dei consociati per salvaguardare i diritti umani e questa considerazione è pacificamente estendibile all'attività delle ONG. Sotto questo punto di vista, riteniamo che sia necessario sviluppare una considerazione in ordine alla necessità di tutelare il diritto alla vita delle persone che nel caso in questione si tramuta nel diritto ad essere salvate, ciò implica una piena legittimazione in capo alle ONG circa il compimento di missioni umanitarie.⁹

Inoltre, la legittimazione in questione è desumibile anche dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare,¹⁰ la quale, all'articolo III, dispone che i Governi contraenti debbano depositare presso il Segretario Generale dell'Organizzazione Consultiva un elenco degli organismi non governativi autorizzati ad agire per loro conto nell'applicazione delle disposizioni relative alla sicurezza della vita umana in mare. Allo stesso tempo la Convenzione internazionale sul salvataggio,¹¹ al Capitolo 2.4, statuisce che le Parti debbano designare come unità di salvataggio, dei servizi di Stato pubblici o privati adeguati, opportunamente situati ed equipaggiati. Queste previsioni normative tendono a delineare la legittimazione delle navi non governative in quanto riconoscono espressamente che le stesse possano compiere missioni umanitarie, inoltre, sono volte a incentivare una cooperazione fattiva tra autorità statali e ONG, funzionale a rendere più efficaci le attività di ricerca e salvataggio in mare.

Nonostante queste statuizioni normative internazionali, permane un netto contrasto tra la prospettiva Stato centrica volta a considerare l'attività di ricerca e salvataggio come di esclusiva competenza statale e la prospettiva cosmopolita

⁷ Dichiarazione universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 219077A, Parigi, 10 dicembre 1948.

⁸ Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976.

⁹ V. Bevilacqua, G. (2018) Italy versus NGOs: The controversial interpretation and implementation of search and rescue obligations in the context of migration at sea, in *The Italian Yearbook of International Law* Volume XXVIII, p. 20 ss.

¹⁰ Convenzione per la salvaguardia delle vite in mare, Londra, 20 gennaio 1914, il 25 maggio 1980 è entrata in vigore la nuova versione della Convenzione.

¹¹ Convenzione internazionale sul salvataggio, Londra, 28 aprile 1989.

tesa a valorizzare l'attività delle navi private,¹² questa conflittualità non ha permesso di creare una collaborazione che potrebbe rendere più efficaci le operazioni di salvataggio.

Chiariti questi aspetti funzionali all'inquadramento dei profili di criticità emergenti e derivanti delle Conclusioni dell'Avvocato Generale proveremo ad incentrare il focus analitico sulle considerazioni sviluppate in sede introduttiva.

Per quanto concerne il trasporto sistematico di un numero di persone di gran lunga superiore a quello consentito e la possibilità che questa circostanza possa rappresentare il presupposto per l'esercizio di ingerenti prerogative, riteniamo che il numero di persone da salvare non possa essere previsto dai soccorritori e quindi non possa essere oggetto di una disciplina "sanzionatoria". Sotto questo punto di vista, l'articolo IV della Convenzione SOLAS statuisce espressamente il divieto di computare, ai fini dell'applicazione della Convenzione, le persone che si trovino a bordo per causa di forza maggiore o in virtù dell'obbligo imposto al Comandante di trasportare naufraghi o altre persone. Questa disposizione si pone in linea di continuità con la necessità di tener conto del peculiare tipo di attività svolto dalle ONG. Inoltre, l'articolo 98 della Convenzione di Montego Bay dispone l'obbligo di salvataggio in mare in capo al Comandante della nave.¹³ Questa norma di diritto consuetudinario è tesa a salvaguardare il diritto alla vita tutelato da molteplici disposizioni internazionali.¹⁴ Crediamo che la necessità di tutelare il diritto alla vita prevalga sugli eventuali "pericoli" derivanti dal trasporto di un numero di persone elevato e ciò induce a credere che sia inapplicabile una disciplina "sanzionatoria", pensiamo che questa circostanza debba essere oggetto di una disciplina di favor prodromica ad incentivare una collaborazione tra gli attori statali e le organizzazioni non governative. Queste statuizioni sembrano porsi in netta contrapposizione con la conclusione alla quale è pervenuto l'Avvocato Generale, sotto questo punto di vista ci è difficile capire come il salvataggio di vite umane possa causare un pericolo per l'ambiente, le cose o le persone stesse dal momento che l'attività di salvataggio è volta a salvaguardare questi individui dal pericolo imminente di perdere la vita.

¹² V. De Sena, P. e Starita, M. (14 luglio 2019) Navigare fra istanze "Stato-centriche" e "cosmopolitiche" il caso "Sea-Watch" in una prospettiva conflittuale, in Società italiana di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea (SIDI).

¹³ Per un approfondimento sull'obbligo di salvataggio in capo al comandante e i derivanti diritti di quest'ultimo V. Starita, M. (2019) Il dovere di soccorso in mare e il diritto di obbedire al diritto (internazionale) del comandante della nave privata, in Diritti umani e Diritto internazionale vol.14, p.18 ss.

¹⁴ Il diritto alla vita è sancito dall'articolo 3 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il quale dispone che: "Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona"; l'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici statuisce che: "Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato dalla vita."; l'articolo 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953, dispone che: "Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il delitto è punito dalla legge con tale pena.

3. Sulla ratio e sulla portata dei poteri ispettivi delle autorità di controllo dello Stato di approdo

In relazione ai poteri di controllo riconosciuti dall'Avvocato Generale alle Autorità dello Stato di approdo, riteniamo che sia necessario richiamare l'articolo 8 della Direttiva 2009/16, il quale autorizza le autorità a non compiere le ispezioni qualora la sosta della nave sia talmente breve da non consentire di realizzare controlli completi. Questa evenienza si verifica nel caso degli sbarchi seguenti alle operazioni di ricerca e salvataggio e potrebbe far sorgere dei dubbi in merito alla necessità di effettuare le indagini.

Allo stesso tempo, vista l'assenza di previsioni convenzionali tese a delineare dei requisiti in base ai quali identificare le navi impegnate in attività di ricerca e mare, ci è alquanto arduo comprendere come le autorità possano espletare dei controlli tesi ad attestare la compatibilità dei certificati con l'attività effettivamente svolta dalle ONG.¹⁵

In ultima istanza, in relazione al fondamento ontologico dei poteri di controllo dello Stato di approdo, l'articolo 21 della Convenzione UNCLOS dispone che lo Stato costiero non possa mettere in dubbio le certificazioni di una nave sulla base della progettazione, dell'allestimento o della costruzione.¹⁶ Questa previsione è funzionale alla necessità di non ostacolare il passaggio inoffensivo delle navi e potrebbe costituire un riferimento legislativo in grado di far profilare un'interpretazione restrittiva dei poteri di controllo delle Autorità dello Stato di approdo.

4. Osservazioni conclusive

L'analisi svolta sin qui ci ha permesso di evidenziare come l'attività di ricerca e salvataggio esplicita dalle ONG sia del tutto legittima. Riteniamo che la conclusione dell'Avvocato Generale volta a sanzionare il trasporto di un numero di persone maggiore rispetto a quello previsto dai certificati di sicurezza, sia illogica ma soprattutto contraria al diritto consuetudinario e per questo motivo non possa essere condivisa. In relazione alla pregnanza dei controlli attuabili dallo Stato di approdo, crediamo che l'assenza, sul piano normativo di standard, in grado di catalogare l'attività di ricerca e salvataggio delle ONG renda difficilmente concretizzabili le indagini più dettagliate, prodromiche all'emissione dei provvedimenti di fermo. Allo stesso tempo, l'articolo 8 della Direttiva 2009/16 e l'articolo 21 della Convenzione UNCLOS potrebbero costituire degli espedienti normativi atti a restringere la portata dei poteri di controllo attribuiti agli Stati costieri.

¹⁵ Per un approfondimento V. De Vittor, F. (2021) Questioni di interpretazione e applicazione delle Convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare, in *Diritto e Questioni pubbliche: il fermo amministrativo della nave Sea-Watch 4 al vaglio della giustizia amministrativa siciliana*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, pp.103-115.

¹⁶ Per un approfondimento V. Minucci, B. (28 marzo 2022). *Caso Sea-Watch: il fermo delle navi potrebbe essere giustificato dal diritto dell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, paragrafo 5.

Questi assunti, però, convergono verso la problematica che riteniamo maggiormente rilevante, rappresentata dall'assenza di una normativa volta a disciplinare specificamente le attività di ricerca e salvataggio delle ONG. Infatti, a nostro avviso le predette criticità non rappresentano altro che un'estrinsecazione della complicata e a tratti illogica applicazione della Direttiva 2009/16 alle operazioni umanitarie realizzate dalle navi private.

Vista la mancata collaborazione da parte dei Governi nazionali rispetto all'attività delle ONG, crediamo che le pronunce giurisprudenziali debbano rappresentare un riferimento idoneo a sanare profili di tensione in grado di avere ripercussioni negative sul salvataggio di vite umane. A nostro modesto avviso, la citata giurisprudenza dovrebbe tenere in considerazione il peculiare tipo di attività svolto dalle ONG e questa insita consapevolezza dovrebbe essere prodromica a una differente interpretazione della analizzata questione giuridica. Dal nostro canto, speriamo che questa nostra modesta riflessione dottrinale possa contribuire minimamente ad una sensibilizzazione sul tema, con l'auspicio che i giudici di Lussemburgo, in futuro, giungano a conclusioni differenti.

Bibliografia:

- Bevilacqua, G. (2018). Italy versus NGOs: The controversial interpretation and implementation of search and rescue obligations in the context of migration at sea, in *The Italian Yearbook of International Law* Volume XXVIII, p. 20 ss.
- Corleto, M. (2019). Search and Rescue at Sea in Light of International Regulations and National Policy. The Case of Sea Watch 3, in *Europa Ethnica* vol. 76, pp. 155-161.
- Del Guercio, A. (2019). Il caso della Sea-Watch 3 tra obblighi di diritto del mare, diritti umani e tutela dell'infanzia, in *Diritti umani e Diritto internazionale* vol. 13, pp. 331- 362.
- De Sena, P. e Starita, M. (14 luglio 2019) Navigare fra istanze "Stato-centriche" e "cosmopolitiche" il caso "Sea-Watch" in una prospettiva conflittuale, in *Società italiana di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea (SIDI)*.
- De Vittor, F. (2021). Questioni di interpretazione e applicazione delle Convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare, in *Diritto e Questioni pubbliche: il fermo amministrativo della nave Sea-Watch 4 al vaglio della giustizia amministrativa siciliana*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, pp.103-115.
- Minucci, B. (28 Marzo 2022). Caso Sea- Watch: il fermo delle navi potrebbe essere giustificato dal diritto dell'Unione Europea, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, paragrafo 5.
- Starita, M. (2019). Il dovere di soccorso in mare e il diritto di obbedire al diritto (internazionale) del comandante della nave privata, in *Diritti umani e Diritto internazionale* vol.14, p. 18 ss.

MACEDONIAN TRANSLATION OF THE CONVENTION RELATING TO THE STATUS OF REFUGEES

SVETLANA JAKIMOVSKA¹

Abstract: This paper analyzes the characteristics of the Macedonian translation of the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951. In the paper we first address the content of the Convention and its objectives, and then we study in more detail its textual structure and linguistic features. Once the features of this legal text are determined at different levels, the traductological analysis addresses the translation of those features into Macedonian. For the observed inconsistencies or omissions in the translation more appropriate translation solutions are recommended. In that sense the paper aims to indicate the need for a new, modern translation of the Convention, in which these inconsistencies would be corrected.

МАКЕДОНСКИОТ ПРЕВОД НА КОНВЕНЦИЈАТА ЗА СТАТУСОТ НА БЕГАЛЦИТЕ

СВЕТЛАНА ЈАКИМОВСКА²

1. Вовед

Конвенцијата за статусот на бегалците од 28 јули 1951 година е мултилатерален договор составен од страна на Обединетите нации, чија цел е да го дефинира терминот *бегалец* за да потоа се определат и правата кои ги уживаат примателите на азил, но и обврските на државите потписнички кои доделуваат азил. Историски гледано, оваа Конвенција имала за цел да ги заштити европските бегалци од Втората светска војна, па затоа е дополнета со Протоколот од 1967 година кој ги укинува географските ограничувања.

Потписнички на Конвенцијата, на Протоколот или на двата документи се 149 земји во светот, меѓу кои и Република Македонија.

Што се однесува до структурата на Конвенцијата, по Преамбулата во која се главно изнесени мотивите за нејзиното составување, таа во првиот дел го дефинира терминот *бегалец*, а потоа се осврнува на правата на бегалците како што се правото на недискриминација, работа, религиозна слобода, домување, неказнив нелегален влез во земјата итн. Клучниот принцип на кој се заснова Конвенцијата е бегалците присилно да не се враќаат во земјата од која пребегале, а каде се загрозени нивниот живот

¹ Svetlana Jakimovska is professor at the Faculty of Philology, University Goce Delcev – Stip, email: Svetlana.jakimovska@ugd.edu.mk.

² Светлана Јакимовска е редовен професор на Факултетот за Филолошки науки при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, email: svetlana.jakimovska@yahoo.com

и лична слобода. Ова е исто така и едно од правилата на меѓународното обичајно право. Завршните одредби главно го уредуваат начинот на кој државите ја потпишуваат, ревидираат, применуваат или отстапуваат од Конвенцијата.

Денес се смета дека Конвенцијата, како документ составен пред повеќе од седумдесет години не ги опфаќа во целина проблемите на бегалците во современиот свет, а особено проблемот на еколошките бегалци.

За оригинални верзии на Конвенцијата се сметаат верзиите напишани на англиски и на француски јазик. Во овој труд предмет на анализа ќе биде македонскиот превод на текстот на Конвенцијата кој е правен врз основа на англиската верзија.

Пред подетално да се осврнеме кон преводот на Конвенцијата ќе разгледаме некои нејзини карактеристики, како текст кој припаѓа на стручниот домен на правото.

2. Особености на Конвенцијата

Како и секој документ со законодавна природа и Конвенцијата е строго структурирана,³ односно по Преамбулата следиме поделба на *глави*, секоја глава содржи повеќе *членови*, а во зависност од потребата тие се делат на *ставови*. Како што и вообичаено се забележува кај правни документи, и кај Конвенцијата забележуваме стегнат стил, односно речениците не содржат непотребни информации или описи. Сепак, речениците се забележително долги, што најчесто се должи на потребата од набројување или точно определување на околностите со што би се отстранила можноста од злоупотреба на пропишаното. Набројувањето, како и исклучувањето на злоупотреба може да се воочат на пример, во членот 18 каде се вели дека: *Државите договорнички ќе му обезбедат на бегалецот кој законски престојува на нејзината територија примена на што е можно поповолна постапка, а во секој случај постапка која не е помалку поволна од онаа која под исти околности се применува врз странци во поглед на самостојно вршење дејност во земјоделството, индустријата, занаетчиството и трговијата, како и во поглед на основање на трговски и индустриски друштва.*

Во однос на употребата на глаголските времиња, во Конвенцијата доминира употребата на идното време со формата *shall*⁴ преведена на македонски со форми на идното време: *In the case of a Federal or non-unitary State, the following provisions shall apply (...)* - *Во случај кога се работи за федерална или неунитарна држава, ќе се применуваат следните одредби(...)* (член 41). Помалку застапена (околу 20-тина пати) е формата *may*

³ Подетално за особеностите на англискиот јазик на правото воопшто види: Butt, P. & Castle, R.: 2006 или Tiersma: 1999 или за македонскиот и за францускиот јазик на правото Јакимовска: 2015.

⁴ Формата се сретнува повеќе од сто пати во изворникот.

преведена со формите на глаголот *може* во сегашно време: *With regard to exceptional measures which may be taken against the person (...) – Кога се работи за исклучителни мерки кои можат да бидат преземени против личноста (...)* (член 8).

Во текстот на Преамбулата, како и во други законодавни текстови забележителна е повторливоста на синтагми или на термини. Така, на пример, често се сретнуваат синтагмите *Contracting States (држави договорнички), as regards (во поглед на)* или дури дел-реченици како (...) *in any event, not less favourable than that - (...) а во секој случај постапка која не е помалку повољна од онаа (...)* (член 13, 18, 19, 21). Во однос на термините кои се повторуваат можеме да го споменеме терминот *refugee (бегалец)*, но и *законски (legal), заштита (protection)* итн.

Една од особеностите на правните текстови на термилошко рамниште е и присуството на кратенки. Во овој текст, тоа е забележливо во однос на називот на самиот документ кој е долг, па затоа освен во воведниот дел, во останатите членови на текстот наместо целосниот назив *Конвенција за статусот на бегалците* го сретнуваме само скратениот назив *Конвенција(та)*. Во овој случај употребата на голема буква укажува дека не станува збор за општа именка, туку дека се упатува на конкретната *Конвенција за статусот на бегалците*.

Кога станува збор за потеклото на термините забележително е присуство на термини кои потекнуваат од латинскиот јазик, во адаптирана форма, како *натурализација, ратификација, асимилација* или во оригинална латинска форма како *ipso facto* или *cautio iudicatum solvi*.⁵ Се сретнува и термин пренесен по пат на транслитерација од францускиот јазик, но на преводот на овие термини ќе се осврнеме во наредното поглавје.

Едно од основните обележја на стилот на правните текстови е деперсонализацијата. Оваа особеност може да се постигне со морфосинтаксички и лексички средства. Во однос на морфосинтаксата, во овој текст е забележителна употребата на безличните форми на герундот во воведниот дел на англискиот оригинал (*considering, expressing, noting*), соодветно преведени со глаголки прилог на македонски јазик (*сметајќи, изразувајќи, земајќи на знаење*).⁶

Исто така, деперсонализацијата се постигнува и со употреба на лексика која не е емоционално обоена. Во однос на ова обележје во Конвенцијата забележуваме исклучок кој се должи на тематиката која правниот текст ја третира, односно бегалците, кои претставуваат исклучително ранлива група. Затоа, забележуваме употреба на емоционално обоената синтагма *sympathetic consideration*. На пример, во членот 30, изрично се бара од секоја држава договорничка да посвети *благоднаклоно внимание (sympathetic*

⁵ Повеќе за застапеноста на латински и француски термини и изрази во англискиот јазик на правото види: Chagrow, V., Crandall, J. & Chagrow, R.: 2015.

⁶ Во однос на последната форма посоодветен би бил преводот *забележувајќи*.

consideration) на молбите на бегалците кои се однесуваат на трансфер на нивниот имот во земјата каде што се примени.

Како и во секој правен текст, и покрај тенденцијата кон еднозначност, еднореферентност и прецизност сретнуваме термини кои се повеќезначни и чие значење се проширило по пат на метафоризација или метонимизација. Сепак, можностите од какво било недоразбирање се ограничени со контекстот. Во литературата, главно се зборува за четири типа метафора во правниот јазик: антропоморфна, метафора која упатува на природни појави, метафоризација на предмети и конечно метафори кои се однесуваат на војување.⁷ Во рамките на Конвенцијата забележуваме една антропоморфна метафора: *тело*, како и еден пример на метафоризација на објект *инструмент*. Всушност, термините *тело* и *инструменти* по пат на метафоризација или пренесување на значењето по сличност се употребуваат за да означат меѓународни институции или средства со кои се постигнуваат одредени цели, како, на пример, *инструменти за ратификација (instruments of ratification)*. Терминот, пак, *лице* означува *личност (person)*, а значењето го добива по пат на метонимизација – со дел се опишува целина.⁸

3. Особеностите на македонскиот превод

Преводот на македонски јазик на Конвенцијата е со дамнешен датум што може да се утврди и од фактот што е вршен со помош на машина за пишување од една страна, но и од употребата на одредени термини, карактеристични за поранешниот систем на општествено уредување, од друга.

Во таа смисла, забележавме над десетина лекторски грешки кои би биле избегнати денес со употреба на програмите за ортографска корекција. Такви грешки се, на пример, *привременионт* наместо *привремениот* или *овој став нема да се применуваат* наместо *применува* во член 1; *основното образованието* наместо *основното образование* во член 22, *штп* наместо *што* во член 40 итн. Освен ваквите грешки кои се должат на технички пропусти при пишување, се забележуваат и грешки од јазичен карактер, што укажува на тоа дека текстот не бил лектуриран.

Така, под влијание на појдовниот текст на англиски јазик месецот *јули* е напишан со голема буква, а најверојатно на истото влијание се должи и фактот што зборот *година* не е наведен после целосниот датум. Така, во членот 1, став 1, после ниту еден датум не се користи терминот *година:14 септември 1939* или *10 февруари1938*, но во ставот два имаме: 1 јануари 1951 година. Влијанието на англискиот јазик се чувствува и на правописно рамниште односно во членот 1, терминот *бегалец* е обележан со англиски “”, а не со македонски наводници „“.

⁷ Види Richard: 2014.

⁸ За тропите во јазикот на правото види Јакимовска: 2012.

Влијанието на тогашниот српско-хрватски јазик се чувствува во погрешно наведената година како *илјада девестсто (...)* наместо *илјада девестотини*. Истото влијание се чувствува и во преводот на називот на член 21 како *становање* наместо *домување*, во употребата во женски род на терминот *надомест* со членувана форма *надоместа* (член 24), преводот со *било која* наместо *која било* во членот 40, но и погрешниот превод со терминот *пракса* наместо *практика* во членот 41. Претпоставуваме дека под влијание на тогашните општествени околности во кои не постоело јавно и приватно образование терминот *public education* во членот 22 е преведен како *општо образование* наместо *јавно образование*.

Како лекторски пропусти можеме да оквалификуваме и употреба на синтагми со глаголска именка и несоодветни членувани односно нечленувани форми како *решавање на спорови* (член 38) наместо *решавање спорови* или *уживање погодностите* наместо *уживање на погодностите* (член 24). Исто така, не се поправени и некои форми кои на соодветствуваат на нормата на современиот македонски јазик како *внесле*, а не *внеле* во членот 22; *полномошниците* наместо *полномошниците* во членот 46.

Силното влијание на појдовниот текст, кое довело до буквален превод е особено присутно кај преводот на синтагмите. Така на пример, во членот 25 синтагмата *exercise of a right* е преведена како *извршување право* иако правилно би требало да се преведе како *остварување право*. Слично, во членот 7, став 2, во англиската верзија се користи синтагмата *enjoy exemption*, преведена буквално *ке уживаат ослободување*, наместо *ке бидат ослободени* или можеби дури и *изземени*. Во членот 10, пак, насловот на членот *continuity of residence* повторно подлежи на буквален престој т.е. *постојаност на престој* наместо *постојан престој*. Слично, во член 40, став 2, временскиот израз *at any time thereafter* е преведен буквално *во секое време понатаму* иако веројатно посоодветен превод би бил со едноставната синтагма *во иднина* или контекстуално *по стапувањето во сила на Конвенцијата*.

Иако, силното влијание на изворникот е забележливо преку примерите на буквален превод, наведени погоре, во преводот сретнуваме ретки примери на непрецизност, која треба да се избегнува во правните текстови. Таков е случајот со член 41, став 3, во кој се вели (...) *at the request of any other Contracting State transmitted through the Secretary-General of the United Nations (...)*, преведено на македонски како (...) *на барање на некоја држава договорничка сторено преку Генералниот секретар на Обединетите нации (...)*. Во овој случај преводот има двоен недостаток бидејќи формата *transmitted* би требала да биде попрецизно преведена со македонската форма *пренесено*, но и поради фактот што во правниот јазик се користи синтагмата *поднесено барање*, а не *сторено барање*. Со голем степен на непрецизност е преведен и завршниот дел на Конвенцијата, во кој

синтагмата *Done at Geneva* е преведена *Заклучено во Женева* наместо со конкретизација⁹ *Составено во Женева*. Непрецизност сретнуваме и во преводот на дел од член 7, став 4 во кој англискиот израз *they are entitled* со значење *имаат право* е преведен како *можат да претендираат*.

Поради наследство и значењето на римското право, во речиси сите правни текстови забележуваме присуство на термини или синтагми кои потекнуваат од латинскиот јазик. Тие се најчесто адаптирани на фонетскиот и на граматичкиот систем на јазикот-цел. Поретко, се сретнуваат и изрази во оригинална латинска форма. Во англиската верзија на Конвенцијата се сретнуваат два такви изрази: *ipso facto* (член 1) и *cautio iudicatum solvi* (член 15). Овие синтагми се во интегрална латинска форма пренесени и во преводот.

Сепак, најголем дел од термините кои потекуваат од латинскиот јазик се адаптирани на македонскиот јазичен систем, а и се во општа употреба, како стручни термини во овој домен. Такви се, на пример, термините *натурализација*, *ратификација*, *ревизија* или придавката *конститутивен* во синтагмата *конститутивни единици* (член 41). Сепак, во одредени контексти лексемата од латинско потекло може да се замени со соодветна македонска лексема. Така, во член 24, наместо *парцијални* може да се употреби лексемата *делумни* (погодности), наместо *домицил – живеалиште* (член 12) или наместо именката *нотификација* (член 1) посоодветно е да се искористи именката *известување*.

Како што веќе споменавме правниот јазик се стреми кон еднозначност и еднореферентност што подразбира одбегнување на употребата на синонимни варијанти, особено кога во изворникот се користи само еден термин. Сепак, во преводот на македонски јазик, може да се сретнат и различни синонимни еквиваленти за еден англиски термин. Таквата неусогласеност особено се однесува на превод на англиската лексема *under* која во овој правен контекст значи *во согласност со* или *согласно со*. Бидејќи станува збор за една единствена лексема би требало да се преведе со идентична синтагма во различни контексти што не е случај со преводот, во кој сретнуваме дури четири варијанти: *во согласност со*, *согласно со* (член 1, став 1), *согласно членот 40* (член 46) и *на основа членот 40*¹⁰ (член 44). Веќе споменатата емотивно обоена синтагма *sympathetic consideration* исто така е преведена на повеќе начини: *благодаклоност* (член 11,17 и 24), *посебно внимание* (член 28), *благодаклоно внимание* (член 30). Сличен е и случајот со терминот *status* кој е преведен и како *положба* во синтагмата *Правна положба (Judicial status)* и како *статус* во синтагмата *Личен статус (Personal status)* (глава 2, член 12). Слично, во насловот на глава

⁹ За генерализацијата и конкретизацијата, како и за други преведувачки техники споменати во текстот види: Vinay et Darbelnet: 1973.

¹⁰ Станува збор за неправилна форма, која не е во согласност со нормите на стандардниот македонски јазик.

3 непотребно се наведени два синонима, од кои едниот е со словенска, а другиот со латинска етимологија. Така, синтагмата *gainful employment* е преведена *доходовно (лукративно) вработување*, иако доволен би бил и преводот со *доходовно вработување*.

Во контекст на преводот на термини кои потекнуваат од други јазици интересно е да се спомене именката *refoulement* глаголот *refouler* кои во својот изворен француски облик фигурираат и во англиската верзија, а значењето е описно определено во контекстот како „забрана за протерување или враќање“ (член 33). Во македонскиот текст овој термин е пренесен со транслитерација како *рефоулемент*, а ваквата постапка не соодветствува контекст. Имено, вака пренесениот термин е сосема нечитлив, па подобро би било или терминот да се преземе во латинична форма или да се транскрибира со што ќе се води сметка за изговорот како *рефулман*.¹¹

Понекогаш поради непостоење на идентични граматички форми, правилниот превод ќе биде условен од контекстот. Тоа особено се однесува на употребата на минатото неопределено време, односно на времето кое најчесто се користи за прекажување.¹² Минатото неопределено време не би требало да се користи во правни текстови бидејќи прекажаноста подразбира одреден стапен на спекулативност, а во правните текстови се констатира, определува. Во таа смисла, во заклучниот дел на Конвенцијата во кој се констатира дека договорните страни ја потпишале Конвенцијата, англиската форма *have signed this Convention* е преведена со македонската глаголска форма *ја потпишале* наместо *ја потпишаа Конвенцијата*. На тој начин се остава простор за мислење дека со документот се претпоставува потписот за кој се дознало од некоја трета страна, а не дека со самиот документ се посведочува потпишувањето.

Во преводот се сретнуваат и синтаксички неправилности, односно неправилен збороред кој најверојатно повторно се должи на влијанието на оригиналниот текст. Така, во член 40, став 3, во завршната дел реченица, во преводот се вели (...) *да за тоа дадат согласност владите на тие територии* (...) наместо *владите на тие територии да дадат согласност за тоа* (...). Погрешниот збороред се должи на влијанието на англискиот изворник: *to the consent of the Governments of such territories*.

4. Заклучок

Предмет на анализа на трудот е македонскиот превод на *Конвенцијата за статусот на бегалците од 28 јули 1951 година*. Станува збор за превод со постар датум направед според англиската оригинална верзија. Бидејќи

¹¹ За правилата за транслитерација и транскрипција од француски јазик види Цветковски, Ж., Веновска-Антевска, С., Груевска-Маџоска, С., Јачева-Улчар, Е. & Саздов, С.: 2017, стр.169 и стр. 268-275.

¹² За употребата на минатото неопределено време види Конески: 1996, стр. 459-481.

преводот е превен рачно, на машина за пишување, еден од неговите посериозни недостатоци се бројните печатни грешки кои се должат на отсуство на програма за корекција, но и на продлабочена лектура. Влијанието на времето во кое е вршен преводот може да се забележи и преку влијанието на тогашниот српско-хрватски јазик, преку називите на одредени концепти како *становање*, но и погрешниот превод на одредени термини, на пример *public education* како *општо образование*, наместо *јавно образование*, поради непостоењето на приватни образовни институции во тој период. Влијанието на изворникот се забележува во одредени ортографски или формални пропусти, особено датумите или употребата на наводниците, но како посериозен пропуст може да се смета и буквалниот превод, особено на синтагми карактеристични за јазикот на правото.

Во однос на влијанијата на странските јазици, забележително е присуството на латинскиот јазик, не само преку адаптирани, туку и преку оригинални латински форми, кои се идентично пренесени и на македонски јазик. Посериозен пропуст е пренесувањето на францускиот термин *refoulement* со транслитерација, наместо со транскрипција. Искоренувањето на синонимијата е еден од клучните предизвици на стручните јазици воопшто, па затоа е недопустлива употребата на синонимни термини или синтагми за еден англиски термин или за една синтаagma.

Преводните грешки на морфосинтаксичко рамниште главно се однесуваат на употребата на минатото неопределено време, особено проблематично во правен контекст, како и на неправилниот збороред кај одредени реченици.

Имајќи го предвид значењето на Конвенцијата и на нејзината примена, особено во денешницата кога територијата на Македонија е преплавена со разновидни мигрантски бранови, сметаме дека од извонредно значење би било таа повторно да се преведе користејќи ги притоа најновите алатки со кои располага преведувачот. Во таа смисла, печатните грешки би се коригирале со помош на програми за ортографска корекција, а програмите, пак, за компјутерски потпомогнато преведување би овозможиле унификација на термините во рамките на текстот. Конечно, постоењето на голем број корпуси на правни текстови и на нивни преводи би послужиле како референт во однос на правилниот превод на одредени правни термини или синтагми.

Библиографија:

- Генерално собрание на ОН, *Конвенција за статусот на бегалците*, 28 јули 1951 година, Обединети Нации, Серија на договори, кн. 189, стр.137, достапна на [opendocpdf.pdf \(refworld.org\)](https://www.refworld.org/docpdf/3a6696.pdf), [пристапено на 14 May 2022].
- UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at [Refworld | Convention Relating to the Status of Refugees](https://www.refworld.org/docpdf/3a6696.pdf) [accessed 14 May 2022].

- Butt, P. & Castle, R. (2006). *Modern Legal Drafting*. New York: Cambridge University Press.
- Charrow, V., Crandall, J. & Charrow, R. (2015). Chapter 6. Characteristics and Functions of Legal Language. In R. Kittredge & J. Lehrberger (Ed.), *Sublanguage: Studies of Language in Restricted Semantic Domains* (pp. 175-190). Berlin, Boston: De Gruyter.
- Jakimovska, S. (2012). *Les tropes dans la langue juridique et leur traduction du français en macédonien et vice versa*. In *Langue, littérature et culture françaises en contexte francophone*. (pp. 95-110). Skopje: Université Saints „Cyrille et Méthode“.
- Richard, I. (2014). *Metaphors in English for Law: Let Us Keep Them!*. Lexis: Journal of English Lexicology. Lyon: Université Jean Moulin.
- Tiersma, P. (1999). *Legal Language*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Vinay, J.-P. & Darbelnet, J. (1973). *Stylistique comparée du français et de l'anglais: méthode de traduction*. Montréal: Beauchemin.
- Јакимовска, С. (2015). *Општи особености на македонскиот и на францускиот јазик на правото*. Годишен зборник на Правен факултет, 5 (5). (pp. 99-111). Штип: Универзитет „Гоце Делчев“.
- Конески, Б. (1996). *Грамматика на македонскиот јазик*. Скопје: Детска радост.
- Цветковски, Ж., Веновска-Антевска, С., Груевска-Маџоска, С., Јачева-Улчар, Е. & Саздов, С. (2017). *Правопис на македонскиот јазик*. Скопје: АД Култура.

THE POSITION OF THE WOMAN THROUGH THE PRISM OF REFUGEE CRISES

KATERINA IVANOVA¹

Abstract: We live in an era of technological development and globalization. More and more we are facing news like new interstate conflicts, conflicts within state borders, governments collapses, and those are the main reasons for human migrations. People escaping their homes shock the world. More than ten years the conflicts in Middle East and North and Middle Africa left hundreds of million citizens displaced from their states, children without parents, parents without children, families without homes. The conflicts in the states have impact on all, but the most vulnerable category are women and children. A woman who lives in a state that has armed conflict, who was left alone with her children, in a society that oppresses her, obviously she would seek safety in another country. The purpose of this paper is to elaborate the position of women and girls in Yemen and Afghanistan and the reasons related to gender-based violence as the main motives for migration.

ПОЛОЖБАТА НА ЖЕНАТА НИЗ ПРИЗМАТА НА БЕГАЛСКИТЕ КРИЗИ

КАТЕРИНА ИВАНОВА²

1. Вовед

Жените се угнетувани со векови и отсекогаш се соочувале со страв и насилство сè до деветнаесетти век, кога жената од Европа започнува со борбата за своите права. Од бунтови, до протести, па сè до издвојување на привидна победа, за да на крај почне новата етапа на светот, во кој мажот и жената се изедначуваат во поглед на општеството и правото. Во 1948 година на Генералното собрание на Организацијата на Обединетите Нации (ООН), Еленор Рузвелт, за прашањето не дискриминација изјавува: *“Каде на крајот на краиштата, започнуваат човековите права? Во малите места, блиску до домот, толку блиски и толку мали што не можат да се видат на картата на светот. Сепак тие се светот на индивидуата, населбата во која живеат, училиштето или универзитетот кој го посетуваат, фабриката, фирмата или канцеларијата каде работат. Тие се местата каде секој маж, жена или*

¹ Katerina Ivanova is a BA student in Law studies in International law and relations at the Faculty of Law, University Goce Delchev – Shtip.

² Катерина Иванова е студент на прв циклус на Правни студии по меѓународно право и меѓународни односи на Правен факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип.

*дете бараат еднаква правда, еднакво достоинство без дискриминација. Доколку овие права немаат важност таму, немаат важност никаде. Без усогласена граѓанска акција за нивно одржување блиску до домот, залудно ќе бараме напредок во светот.*³

Уште од 1946 година, Генералното собрание на ОН, формира Комисија за статусот на жените, и истата била надлежна за набљудување на ситуацијата на жените, како и за промовирање на женските права и правото на еднаквост. По годишното промовирање и надгледување, на 18 декември 1979 година, Генералното собрание на ОН ја донесе Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената (во понатамошен текст ЦЕДАФ), а истата стапи во сила на 03 септември 1981 година, откако беше ратификувана од дваесет држави. Со текот на годините, кон ЦЕДАФ имаат пристапено и други земји, така што денес Конвенцијата брои вкупно 189 држави – договорни страни, меѓу кои пристапија и држави од Блискиот исток и Северна Африка, како што се Јемен во 1984 година, Либија во 1989 година, Авганистан и Сирија во 2003 година, но и Судан во 2014 година и Јужен Судан во 2015 година. Самата Конвенција има за цел промовирање и изедначување на правата на мажот и жената, а ова е длабоко вкоренето во идејата на ОН за еднаквост и правото на дигнитет помеѓу половите. Според Конвенцијата, дискриминација означува секоја разлика, исклучување или ограничување по основ на пол,⁴ а државните органи имаат обврска да ги преземат сите потребни мерки, за да се добие целосен развој и унапредување на жените во секое поле во општеството.⁵ Сепак, и покрај големите напори на либералистичките западни држави, за промоција на правата на жената и борбата на жените во Арапските држави, се поставува прашањето: Дали државите од Блискиот исток и други држави кои се стремат кон исламистичко владеење и промоција на шеријатското право, ја почитуваат одлуката за еднаквост помеѓу половите и дали постојат механизми за заштита во државите во кои владеат децениски конфликти и строги општествени норми?

Како резултат на непочитување на правата на жената и женското дете во државите кои го практикуваат Шеријатското право, како и многубројните воени конфликти кои се јавуваат во истите држави, се јавува масовно раселување на народот, како внатрешно раселување, така и раселување надвор од своите држави. Од историска перспектива, миграција на народот постои отсекогаш. Од големата преселба на народите, до миграции од град во град, односно миграција во државни граници, како и меѓудржавна миграција, и сето ова е резултат на различни причини, како што се потрага по економска стабилност, бегство поради воени конфликти, невладеење на правото, политички режими, климатски промени и друго.

³ Un.org, Human Rights Day 10 December, <http://www.un.org/en/observances/human-rights-day/>

⁴ Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената, чл. 1

⁵ Конвенција за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената, чл. 3

Денес најголемиот процент на мигрирани народи се оние кои се мигрирале во границите на својата држава, додека бројката на бегалци, оние кои мигрирале од својата држава во друга држава, поради бегство од одреден конфликт, е огромна, односно изнесува повеќе од дваесет и пет милиони жители.

2. Причини за миграција на жената

Проблемите со миграција на народот и бегалци се годишни теми на борците за човекови права, и овие проблеми не само што се една од главните теми на разработка помеѓу многубројните невладини организации, туку истите се и главна тема во внатрешните политики на државите, како и во меѓународните организации, како што се Организацијата на Обединетите нации, Организацијата на Африканска унија, Европска унија и други. Без разлика на причините поради кои народот мигрирал, многу од владите на државите овој проблем го ставаат во приоритети кои мора да се решат, заради страв од терористички напади, како и проблеми во економската сфера. Меѓународната миграција има директно влијание врз суверенитетот, стабилноста и безбедноста на голем број држави, а самата миграција може да биде резултат на политички, економски и еколошки причини.⁶

На пример, политички причини за миграција главно се должат на недемократски режим на владеење, опресија на наодот, не владеење на правото, воени конфликти, односно меѓудржавни војни и граѓански војни, дискриминаторски политики од владите на државата и др. Додека, економските причини за миграција најчесто е нискиот степен на БДП (Бруто домашен производ по глава на жител или GDP- Gross Domestic product), односно колку е помал степенот на БДП во една држава, толку е поголем степенот на сиромаштија во истата. Најчесто лицата кои мигрирале од својата држава поради економска причина се нарекуваат имигранти, или лица кои нелегално престојуваат во друга држава. И на крај, миграциите можат да бидат и од еколошки причини, а тоа се ненадејни промени во животната средина, климатски промени и природни катастрофи, како што се пораст на морското ниво, суши, поплави, земјотреси, пожари и др.

Со оглед на причините за мигрирање на народот, се јавуваат и различни типови на мигранти, односно бегалци, внатрешно раселени лица и имигранти. Обединетите нации, терминот бегалец го дефинираат како *лице кое поради добро оправдан страв по својот живот по основ на раса, религија, националност, политичко уверување итн. е надвор од државата од која има државјанство или престојувалиште и истото е во неможност да се заштити во таа држава.*⁷ Внатрешно раселени лица според УНХЦР (Канцеларијата на Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите Нации) се лица кои биле принудени да ги напуштат своите домови и градови, како

⁶ Viotti, R. P., and Kauppi V. M., *International relations, world politics, fifth edition*, стр. 482.

⁷ Конвенција на ОН за статусот на бегалците, член 1.

резултат вооружени конфликти, природни катастрофи и др. Додека пак, имигрант е лице кое се преселило во друга држава со цел долгорочно или краткорочно престојување, најчесто поради економска причина. Главната разлика помеѓу имигрант и бегалец, е тоа дека бегалецот ја напушта својата држава не по своја волја и желба, туку бидејќи е принуден поради лош државен режим, вооружен конфликт или природна катастрофа, односно кај имигрантот постои волевиот елемент.

Како што е споменато погоре, политичките причини за миграција кои се јавуваат во форма на страв од државен режим, бегство поради вооружен конфликт и слично, може да се согледуваат преку полова перспектива. Ова значи објаснување на политичките причини преку анализирање на податоци кои се полого, возрасно, расно итн. класифицирани. Преку извештаите на УНХЦР, на светско ниво има 89,3 милиони раселени лица, од кои 53,2 милиони се внатрешно раселени лица, а 27,1 милион се бегалци, од кои 48 проценти се жени и женски деца, додека 52 проценти се мажи и машки деца.^{8 9} Вооружените конфликти, природните катастрофи, а особено строгите државни режими најмногу се закануваат на животот на децата и жените. Во Блискиот исток поради строгите имплементациите на екстремистичко исламски правила врз државниот режим, особено врз статусот на жената и женското дете, пример во Иран според анализите направени од УНХЦР, бројот на жени и деца бегалци за 2021 година изнесува 71,7 проценти од вкупниот број бегалци.

3. Влијанието на граѓанската војна во Јемен врз миграцијата на жената и женското дете

Нормално е да се констатира дека во конфликтни региони, најпогодени би биле жените и децата, и тоа од самата причина што се најранливата категорија во општеството. Но, би било погрешно, ранливоста на жените и децата да се заклучи само во доменот на конфликтни региони, тие се најранлива категорија не поради војна, туку од самиот факт на нивниот пол и возраст. Знаејќи го ова, исто така би било погрешно да се констатира дека причина за огромниот број на бегалци од Јемен се само оние кои бегаат поради конфликтот од 2015 година. Па затоа, за да се дообјасни ситуацијата во која се наоѓаат жените, како и проблемот со бегалците, треба да се разгледа од поодамна.

Денешната Република Јемен, е обединета од двете разделени држави на Јемен, и тоа Северен Јемен или така наречена Арапска Република Јемен, со водство на имамот и под влијание на Саудиска Арабија, и Јужен Јемен, кој од Британка колонија преминува во Марксистичка Народна Република Јемен со комунистичко руско влијание. Оваа поделба на Јемен, е активна

⁸ *Refugee data finder*, UNHCR, 2022, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

⁹ *Distribution of refugee population worldwide in 2021*, Statista, <https://www.statista.com/statistics/742528/age-structure-of-the-global-refugee-population/>

се до распаѓањето на СССР, односно 1990 година и секако со нејзиното обединување на она што денес е Република Јемен. Согледувајќи ја оваа многугодишна поделба на народот, и тоа, северозападниот регион на денешен Јемен, кој дваесет и осум години бил под влијание на Саудиска Арабија и нејзините строги религиозни тенденции, а од друга страна, односно југоисточниот регион, кој пак дваесет и три години бил под влијание на СССР, може да се констатира дека животот, особено на жената, во овие два региона е значително контрастен. За разлика од влијанието на Саудиска Арабија и власта на имамот, во Народна Република Јемен, ситуацијата на жената била на скала подобар. Уште во 1984 година, Народна Република Јемен ја потпишува Конвенцијата за елиминација на сите форми на дискриминација кон жената и истата ја имплементира во законските одредби. Жените во периодот од 1967 година до 1990 година, особено оние кои живееле во градските области, најмногу во Аден, уживале еднакви права со мажите, право на едукација, право на сопственост, како и други лични права. Од друга страна во Арапската Република Јемен, која дваесет години е под влијание на Кралството Саудиска Арабија,¹⁰ па лесно може да се каже дека нееднаквоста во однос на малцинските групи, како и на жените во целина се сведува на вкоренетоста на високиот конзервативизам во самите традиционални и религиозни уверувања.

По обединувањето на овие две територии, ситуацијата на жената, како и на маргиналните групи драстично се променува. Овде можат да се споменат и многубројните граѓански војни кои по 1990 година се доста застапени. Од една страна исламистичките традиционални групи, а од друга страна републиканците, кои се стремат кон демократски режим и еднаквост за сите, ја уништува стабилноста на ново обединетата Република Јемен. Само четири години од обединувањето на Република Јемен, започнува првата граѓанска војна, во која неинтегрирани војски од север и од југ се пресметуваат на 4 Мај 1994 година; граѓанската војна трае само три месеци, а бројот на жртви (војници и цивили) изнесува од 7000 до 10000 граѓани. На 7 Јули 1994 година, северните војски прогласуваат победа и претседателот Салех ја добива власта над целата територија на Јемен. Истата година, легислативното тело со неколку амандмани го променува Уставот на Јемен, и притоа најголеми промени претрпува состојбата на жената во општеството. Наместо унапредување на правата на жената и маргиналните групи, водејќи се по Куранот и по Шеријатското право, власта донесува промени во однос на самата положба на оваа

¹⁰ Како доминантна форма на исламот во Саудиска Арабија се појавува Вахабизмот, или исламистичкото учење од доктрината на Мухамед ибн Абдал – Вахаби, кој смета дека Суните се чистата форма на исламот, односно салафистичкото верување за чисти верници. Како главен извор на правото во Саудиска Арабија е Куранот, односно Шеријатското право и неговите строги правила и поделби во однос на еднаквоста помеѓу мажот и жената. Види повеќе: Hamzah, A., D., *International law and Muslim States, Saudi Arabia in Context, 2021, Rautledge* и Vogel, E., F., *Islamic Law and the Legal System of Saudi Arabia, 2000, Brill*.

категорија, преку креирање на систематска доминација на арапските мажи, особено со промените на членовите 41 и 31 од Уставот,¹¹ како и промените во Законот за личен статус, каде жената има помалку права во однос на брак, развод, старателство на дете, наследство и вработување. Па, со оглед на самиот факт дека за време на тримесечната граѓанска војна, загинаа повеќе од 5000 мажи, како и новите промени во Уставот и законите, жените го осетија најлошиот исход од новиот режим. Немајќи ја еднаквата можност за вработување и едукација, особено во руралните предели, од сиромаштија, состојбата на жената преминува под границата на беда, оставајќи илјадници жени и деца без основни средства за живот. Според извештајот од Светска Банка во 2007 година, за период од 1998 година до 2006 година, 40% од вкупната популација на Јемен, се екстремно сиромашни, односно живеат под границите на беда, а во 2006 година, процентот се намалува само за 5,2% со што изнесува 34,9%, додека пак 70% од вкупната популација страдаат од недостиг на едукација, економска стабилност и недостиг на работни места, кои се фактори за намалување на нивото на сиромаштија во една држава.¹² И покрај, многубројните препораки од ООН за промоција на правата на жената, намалување на степенот на сиромаштија, невработеност и неписменост кај сите граѓани, извештаите од 2020 година (пет години подоцна откако започна втората граѓанска војна), покажуваат дека состојбата преминува на полошо, особено земајќи го фактот, дека целата територија на Република Јемен, моментално е во вооружени пресметки. По прогласувањето на вонредна состојба во 2015 година, Република Јемен, преминува во држава на која и е потребна итна хуманитарна помош.

Од друга страна пак, според извештајот на УНХЦР од 2015 година, поради огромната смртност на машката популација на Република Јемен, жените често остануваат како единствен извор на приход на фамилиите, но заради традиционалните сфаќања, немаат голема можност за нивно вработување. Една од четири раселени фамилии е водена од жена или девојче, а поради малкуте можности кои им се нудат, како и стравот од родово базирано насилство, се наоѓаат под границите на сиромаштијата. Според извештаите на UN Office for coordination of Humanitarian affairs (ОСНА) и извештаите од UN Fund for population affairs (UNFPA), повеќе од три милиони жени и женски деца се подложни на ризик од полово базирано насилство, а повеќе од 60,000 жени се на ризик од сексуално насилство и принудни детски бракови.¹³ Многу од нападите не се ни пријавувани, од

¹¹ Според Уставот од 1990 година, и тоа член 41, кој гласи: „Сите државјани се еднакви пред правото и нивните права и обврски се еднакви без оглед на полот, етничката припадност, религијата, професијата и социјалната состојба.“, кој со амандман во 1994 година се променува и истиот член гласи: „Сите државјани се еднакви во јавните права и обврски.“

¹² World Bank, United Nations Development Program and Yemen poverty assessment report

¹³ Valette, D., *Protection, participation and potential: women and girls in Yemen's war*, 2019, International rescue committee, pg.7

причини на страв делото да се повтори и секако заради високиот степен на женска неписменост, кој според извештаите од Светскиот Економски Форум изнесува 65% од вкупното женско население и тоа најголема неписменост е евидентирана кај девојчињата и жените над 15 години. Затоа, не знаејќи си ги своите права, многу од жените не ги пријавуваат нападите, а за истите права се запознаени откако ќе побегнат од Република Јемен. Освен ова, жените во Република Јемен се изложени на лоши здравствени услови, поради кои се зголемува степенот на смртност на жените и женските деца, особено растот на смрт за време на бременост.

Како што е споменато погоре, за време од дваесет и три годишното постоење на Марксистичка Народна Република Јемен, се потпишани и ратификувани голем број на меѓународни конвенции, меѓу кои и Женевските конвенции за статусот на бегалците, а според меѓународните правила и тоа според принципот на сукцесија, договорите потпишани од државите претходници, важат и во обединетата држава, сè додека истата не ги дерогира. Почитувањето на Женевските конвенции е од битно значење во време кога една држава се соочува со граѓанска војна, а особено ако истата е домаќин и заштитила околу 137,000 бегалци од Сомалија и Етиопија, меѓу кои 40% се самохрани мајки.

Па овде се поставува прашањето, дали се почитуваат правилата поставени според Женевската конвенција? Уште во јуни 2015 година е пријавен првиот случај на непочитување на меѓународното хуманитарно право, кога во Аден експлодира ракета пред градинка која заштитувала бегалци, убивајќи единаесет бегалци од Сомалија и еден од Етиопија, меѓу кои имало и пет деца. Но, и покрај препораките на УНХЦР да се почитуваат и заштитуваат животите на бегалците и на внатрешно раселените лица, во 2017 година се случи уште еден таков инцидент, кога брод кој пренесувал бегалци од Република Јемен до Република Судан, експлодирал пред западниот јеменски брег, убивајќи триесет и едно лице. Ваквите инциденти, ги оставаат жителите на Република Јемен, како и лицата кои се под Јеменска заштита, на дополнителен ризик. Според последните статистички податоци на УНХЦР 75% од вкупниот број раселени лица во границите на Република Јемен, најголем дел се жени и женски деца, од кои 20% се бегалци и лица кои бараат азил. Овие податоци, исто така, покажуваат дека бројот на бегалци од Јемен се зголемил на 172,000 лица, при што земјата моментално се наоѓа на четврто место по бројот на бегалци.¹⁴

4. Авганистанската вековна борба за правата на жената

Враќањето на Талибанците во август 2021 година, остави илјадници Авганистанци во прекумерен страв и во огромна хуманитарна криза.

¹⁴ UN Refugees, *Yemen humanitarian crisis: Yemen refugees and settlements*, <https://www.unrefugees.org/emergencies/yemen/>

Илјадници граѓани останаа надвор од своите домови, а огромен број на жени вработени во административниот, политичкиот, образовниот, научниот и здравствениот сектор ја напуштија државата уште во првите месеци по Талибанското враќање. Но, Авганистанското тло со децении се соочува со разноразни поделби и вооружени пресметки, така што жената и девојчињата се постојано изложени на дискриминација, обезвреднување и постојано насилство. Исламистичките традиционални групи сакајќи да ги зачуваат своите вредности кои се уредени во Куранот, во одделот на исламското право т.н. Шеријатско право,¹⁵ прво од прогонувањето на Британската колонија во деветнаесетти век до прогонувањето на Советските сили во крајот на дваесетти век, па сè до појавата на екстремистичките групи на Осам бин Ладен и Талибанците во последните дваесет години. Исламистичко-револуционерните групи особено оние кои се јавуваат во периодот од распаѓањето на Советскиот сојуз, па до денес, имаат најголемо влијание за статусот на жените и се најголемите причинители за огромниот број бегалци и внатрешно раселени граѓани.

Во поглед на правата на жената и општествениот режим на Авганистан, мора да се напомене дека за прв пат авганистанската жена добива одредено признание за време на владеењето на Абдур Рахман Кан,¹⁶ кој ѝ покрај тиранското управување, бил заинтересиран за модернизација и прифаќање на новите технологии и европски принципи, како што се реформите за подобрување на позицијата на авганистанската жена, правото на развод, зголемување на старосната граница за склучување на брак, како и правото на сопственост. Во периодот на неговото владеење потточно во 1919 година, една година откако во Велика Британија, жената се стекнува со активно гласачко право, Абдур Рахман Кан го признава ова достигнување, и Авганистан станува една од првите држави во светот во која ја признава еднаквоста помеѓу половите. Во последователните години за време на монархиското владеење во Авганистан, правата на жената продолжуваат да се унапредуваат и промовираат, како преку бројни закони, така и преку уставно признавање на еднаквоста помеѓу сите граѓани без разлика на полот. Имено, ваквиот „утопистички мир“ трае сè до разгорувањето на односите помеѓу САД и СССР, на почетокот на Студената војна кога Авганистан, во кој победува комунистичката партија, се најде на мета на различните политички цели на двете светски сили.¹⁷ Не е спорно дека комунистичкиот режим во Авганистан не бил прифатен од мнозинството, па низ поголем дел од територијата се појавуваат

¹⁵ Hallaq, B. W., *An introduction to Islamic law*, Cambridge University press, 2009

¹⁶ Абдул Рахман Кан, е емир на Авганистан од 1880 година до 1901 година, тој во историјата е запаметен како тиранин кој имал желба за модернизација на неговата држава и унапредување на правата на жената. Види повеќе: *Barfield, T., Afghanistan: A cultural and political history*, Princeton University press, 2010

¹⁷ Nafziger, E. W., Stewart, F., Vayryen, R., *War, hunger and displacement: volume 2*, Oxford University press, 2000

поделени бунтовнички групи, од кои едните биле поддржувани од СССР и се стремеле да се задржи комунизмот, додека другите т.н. муџахедини, биле поддржани од САД и бореле за уривање на комунистичките режими.¹⁸ Пресвртот поврзан со напредокот во општеството настанува со доаѓање на власт на неуки и слабо едуцирани, рурални конзервативци, кои наместо повторен мир, ја носат државата во долга и крвава војна. Оваа хаотична ситуација е искористена од страна на Талибанците, кои пак се јавуваат како отпор против влијанието на САД во внатрешната политика на државата и во почетокот на деведесеттите ја преземаат власта. Првиот период на Талибанското владеење трае до 2001 година и важи за најмрачната ера за авганистанската жена, каде не само што се воведува женскиот кодекс на облекување, туку на жената и се забранува било каква интеракција со надворешниот свет без придружба на маж од семејството. Бегајќи од теророт на Талибанците, многу девојчиња и жени беа раселени во бегалски кампови како внатре така и надвор од државата, и во тие бегалски кампови, жените и девојчињата ја почувствуваа слободата која им беше одземена низ годините. Во соседните држави, како што е Пакистан, во камповите за бегалци беа и се организирани едукативни програми, училишта и можности за работа.¹⁹ Парадоксот на ситуацијата се состои во тоа што иако овие жени и деца се во бегство, сепак тие се чувствуваат послободни од било кога. Овие мрачни времиња, навидум престана во 2001 година, во моментот кога американски војници ја окупираа територијата на Авганистан, а пак, американската влада им наложи на Талибанците да се предадат. Светот повторно се осветли за авганистанките, при што голем број на иселени фамилии ги напуштија бегалските кампови, враќајќи се во своите родни краишта и повторно враќајќи се во училишните клуши и во јавните институции.

Но, надминувањето на конфликтот не беше трајно. Така, после цели дваесет години, Талибанците во август 2021 година, повторно на сила ја окупираа власта во Авганистан и светот ја виде втората Авганистанска бегалска криза. Сепак, причината за раселувањето, не беше само вооружениот конфликт и страв од Талибанците, туку и Талибанскиот суров режим за статусот на жената. Од значителниот напредок низ годините, со повеќе од 50% девојчиња кои посетуваат училиште и повеќе од 44,000 млади авганистански девојки кои студираат на јавните универзитети, да се спомене и женското претставништво од 30% во парламент и околу 50% од вработеноста во болници, училишта, универзитети и јавни установи,²⁰ Авганистан повторно стана држава во која се затворија вратите за било

¹⁸ Hoodbhoy, P., *Afghanistan and the genesis of global jihad, Peace research*, Canadian Mennonite University, 2005

¹⁹ Origins.osu.edu, Levi., S., *The long struggle for women's rights in Afghanistan*, 2009, https://origins.osu.edu/article/long-long-struggle-women-s-rights-afghanistan?language_content_entity=en

²⁰ Cone, D., *Afghan women and girls under immediate treat: responsibilities to protect and assist is just beginning*, oct. 2021, Refugee international

каков напредок на жената и на женското дете.²¹

Уште во првите денови од враќањето на Талибанците, авганистанските аеродроми и граници беа преполни со фамилии кои бараа спас од суровиот режим, како и борба за подобар живот. Многу невладини организации, како што се Amnesty International, Oxfam, Humans rights watch, како и други меѓународни организации и влади, повторно се јавија во улога да преземат активности за заштита на женските права и заштитата на безбедноста на жената и женските деца. УНХЦР им наложи на соседните држави и на другите држави да ги отворат границите за безбеден премин на Авганистанците, со приоритет на жени и деца, особено за жени кои биле во склоп на политиката на Авганистан, како и други лица кои имаат различни политички и религиозни уверувања.²² Според, најнови анализи на УНХЦР, повеќе од 6 милиони Авганистанци се наоѓаат надвор од своите домови, од кои 3,5 милиони се внатрешно раселени лица, додека 2,6 милиони живеат во бегалски кампови во соседните држави, како и во останати држави во светот. Најголем процент на иселени лица се жени и деца и тоа со околу 80 проценти.²³

5. Заклучок

Во овој труд се акцентира положбата и причините на раселеувањето на жените и девојчињата, поточно положбата на жената во конфликтни региони и одразувањето врз бегалските кризи во денешно време. Низ годините многу од арапските држави имаат опресивна политика во поглед на жената и нејзиниот статус на граѓанин. За разлика од западните држави како што се САД или Европската Унија, во државите од Блиски исток и Африка родово базирано насилство во сите негови форми (физичко, психичко и сексуално) е застапено во значителен број.

До 2015 година, од вкупниот број на раселени лица во државните граници, односно 244 милиони, околу 50% се жени и женки деца, додека од вкупниот број на бегалци, односно 19.6 милиони односно околу 50% и припаѓаат на женската популација. Според UNHCR до 2020 година, бројот на жени бегалци изнесувал 48%, од кои 20% се женски деца под 18 години.²⁴ Секако за време на конфликтни периоди, најранливи се жените и децата, но освен бегството од вооружени конфликти, жените и децата се соочуваат со безброј други проблеми, како што силувања, други форми на насилство и убиства. Меѓународните организации, заедно со владите на државите

²¹ Literacy rate: Afghanistan, UNESCO Institute for statistic, <http://data.uis.unesco.org/afghanistan>

²² Cone, D., *Afghan women and girls under immediate treat: responsibilities to protect and assist is just beginning*, oct. 2021, Refugee international

²³ *End violence and human rights violations against Afghan refugees, 2022*, Amnesty international, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/06/end-violence-and-serious-human-rights-violations-against-afghan-refugees/>

²⁴ Statista, *Distribution of refugee population worldwide in 2020, by age group and gender*, <https://www.statista.com/statistics/742528/age-structure-of-the-global-refugee-population/>

и невладините организации, пробуваат да најдат решение за лошиот статус на жената мигрант. Ова најчесто го прават преку разни едукативни програми и програми за унапредување на правата на жената, посебни режими и засилена безбедност во бегалските кампови. Но, се поставува прашањето, дали опресираната жена со векови, би се впуштила во водите за борба за своите права, дали може да се искоренат конзервативните сфаќања, не само на жените, туку и на мажите и како сето тоа да се направи за да жената во своите краеве се чувствува безбедно?

Во овој труд, акцентот е ставен на статусот на жените во Јемен, Судан и Авганистан. Во секоја од овие држави, владее многугодишен воен конфликт помеѓу различни политички групи. Поради самите вооружени конфликти, жените се подложни на сексуално насилство, фемициди, како и други видови на злосторства од омраза и родови базирани насилства. Парадоксот е тоа што бегалки од своите домови, како странци во други држави, живеат во бегалски кампови, многу од жените за првпат ја чувствуваат слободата.

Користена литература

- Alliance of Human Rights in Afghanistan, “End violence and human rights violations against Afghan refugees”, (2022), Amnesty International, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/06/end-violence-and-serious-human-rights-violations-against-afghan-refugees/>
- Barfield, T., (2010) *Afghanistan: A cultural and political history*, Princeton University Press
- Cone, D., Afghan women and girls under immediate threat: responsibilities to protect and assist is just beginning, Refugee international <https://www.refugeesinternational.org/reports/2021/10/5/afghan-women-and-girls-under-immediate-threat-the-responsibility-to-protect-and-assist-is-just-beginning>
- Constitution of Republic of Yemen (1991), https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrjO1XonnNjEr0ATz1HDwx.;_ylu=Y29sbwMEcG9zAzQE_dnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1668550504/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.refworld.org%2fpdfid%2f3fc4c1e94.pdf/RK=2/RS=yoTH13EKySjIzErBOWHPxNrXgU4-
- Distribution of refugee population worldwide in 2021, Statista, <https://www.statista.com/statistics/742528/age-structure-of-the-global-refugee-population/>
- Equality – Reducing inequalities, advancing human rights, <https://www.un.org/en/observances/human-rights-day/>
- Hallaq, B.W., (2009) *An introduction to Islamic law*, Cambridge University Press
- Hamzah, A.D., (2021) *International law and Muslim States, Saudi Arabia in Context*, Routledge
- Hoodbhoy, P., (2005) *(Afghanistan and the genesis of global jihad, Peace research*, Canadian Mennonite University
- Iranian office, “Afghanistan situation: emergency preparedness and response in Iran”, (2022) *UNHCR Iran*

- Levi.,S.,“The long struggle for women’s rights in Afghanistan”, (2009), Origins https://origins.osu.edu/article/long-long-struggle-women-s-rights-afghanistan?language_content_entity=en
- Literacy rate: Afghanistan, UNESCO Institute for statistic, <http://data.uis.unesco.org/afghanistan>
- Loft, P, “Afghanistan: Refugees and displaced people in 2021”, (2021), *House of Commons (research briefing no.9296*
- Nafziger, E. W., Stewart, F., Vayryen, R., (2001) *War, hunger, and displacement: volume 2*, Oxford University press
- Refugee data finder, UNHCR, 2022, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>
- *Republic of Yemen – Poverty assessment: Main report*, (2017), Republic of Yemen, The Worlds bank, The United Nations
- UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against women
- UN Convention relating to the status of refugees
- UN Refugees, “Yemen humanitarian crisis: Yemen refugees and settlements”, <https://www.unrefugees.org/emergencies/yemen/>
- Valette, D., (2019) “Protection, participation and potential: women and girls in Yemen’s war”, *International rescue committee*
- Viotti, R. P., and Kauppi V. M., *International relations, world politics, fifth edition*, Copyright 2013, 2009, 2007, 2001, Pearson Education, Inc.
- Vogel, E., F., (2000) *Islamic Law and the Legal System of Saudi Arabia*, Brill.

MIGRANTS, REFUGEES – DIFFERENT NAMES, SAME STANDARDS!

EVA KIROVA¹

Abstract: The purpose of the essay is to address the different categorization of migrants that is made under international law, differentiating basically between refugees and economic migrants, and how these diverse categories that poses significantly different legal protection regimes under international law, have been identified during the migration crisis in 2015 as belonging to the same category of migrants, i.e., economic migrants. Therefore, several issues are being discussed related to migration policies and migration management in the EU and the Balkan countries, in relations to the standards and guarantees that countries must offer to refugees and asylum seekers on the grounds of international documents, in particular the Geneva Convention on the Status of Refugees.

МИГРАНТИ, БЕГАЛЦИ – РАЗЛИЧНИ ИМИЊА, ИСТИ АРШИНИ!

EVA KIROVA²

Пазувите на Америка се отворени да ги прими не само раскошниот и угледниот странец, туку и угнетените и прогонетите од сите нации и религии; на кои ќе им посакаме добредојде да учествуваат во сите наши права и привилегии, доколку по пристојност и пристојно однесување делуваат дека го заслужуваат уживањето. – Џорџ Вашингтон до Џошуа Холмс, 2 декември 1783 г.

Поаѓајќи од овие моќни зборови на првиот претседател на Соединетите Американски Држави (САД) – Џорџ Вашингтон, уште веднаш може да се заклучи дека мигрантите одиграле голема, ако не и клучна улога во градењето и утврдувањето на Соединетите Американски држави, како најголема економска и воена сила во светот. Оваа ситуацијата не е карактеристичка само за САД, туку и за многу други држави во светот, чиишто општества биле зафатени од разни мигрантски и бегалски бранови низ историјата.

Мигрантите и бегалците претставуваат обични луѓе, како и сите останати народи, кои се во потрага по подобри услови за живот, подобра средина и опкружување, задоволувачки примања и работни позиции, здрава животна средина, погодни услови за изразување и негување на сопствената култура, религија и традиција, соодветно образование итн.

¹ Ева Кирова е студент на прв циклус на правни студии на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип.

² Ева Кирова е студент на прв циклус на правни студии на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип.

Со други зборови тие се луѓе кои едноставно ги напуштаат своите домови заради најразлични проблеми со коишто се соочуваат во нивните родни краишта, во потрага по безбедни и сигурни места за живот. Но, прашањето што се поставува особено во последните години е како се разликуваат мигрантите од бегалците? Дали се тоа истата категорија на лица или пак постои некоја суштинска разлика којашто им придава и различна правна заштита во меѓународното право?

Феноменот на миграцијата постои од дамнешни времиња. Тоа претставува еден процес на селење на лица од едно место во друго, независно од тоа дали од една држава во друга или пак во рамките на истата држава. Иако, правно гледано, постои разлика помеѓу последните две категории на мигранти, односно бегалци, но сепак миграциските движења ги подразбираат и двете категории. Миграцијата може да настане од повеќе причини и тоа, да биде производ од економски причини и барање услови за подобар живот; од фамилијарни причини, заради склопување на брак со странец; од образовни причини, заради студирање во трети држави; од еколошки причини, заради потрага по поповолни услови за живот; од безбедносни причини, заради бегање од војна или воен конфликт; од политички причини, заради страв дека дека ќе бидат прогонувани во сопствената земја и, едноставно од сиромаштија, заради барање на основни услови за живот. Така што, тргнувајќи од ова и од основот заради кои мигрираат луѓето се прават две основни поделби и тоа на: мигранти и на бегалци.

Како и според некоја општа дефиниција, така и во правото, согласно Женевската конвенција за Статусот на бегалците (1951) овие два поими се разликуваат. Оттука, мигрант претставува лице кое се сели од едно место на друго воглавно заради економски причини, додека пак бегалец е лице кое се сели од едно во друго место, заради постоење на страв дека е прогонувано во својата земја заради својата религија, раса, националност, политичко уверување, или припадност кон одредена социјална група. Во оваа категорија влегуваат и барателите на азил, односно тоа се лица кои бараат меѓународна заштита од трети земји.

Но, да ја разгледаме за момент оваа точка од денешна перспектива. Имено, многумина не ги разграничуваат поимите и не гледаат на овие процеси како на две различни категории. Во процесот на миграција на бегалци и економски мигранти, тие ги истоветуваат овие лица и постои тенденција кај владите на разните држави да ги категоризираат сите во истата категорија на мигранти, односно економски мигранти.

Одличен пример за поистоветување на двата поими беа случувањата кои следеа за време на мигрантската криза во 2015 год., кога се случи големиот наплив на мигранти и бегалци во Европа, при што владите на европските држави забораваја дека постојат две различни категории

на лица кои мигрираат. Така што, тие што влегуваат во категоријата на бегалци и што реално имаат потреба од заштита и помош, ним, не им беше дадена можноста да пристапат до неа. Затворањето на границите долж Балканската рута беше само една од серијата на неправедни политики, коишто државите ги водеа како дел од нивните навидум праведни и меѓународно усогласени политики за управување со границите. И тоа не е сè. Политиките за управување со миграцијата и политиките на спречување на нелегална миграција кои се практикуваа и се практикуваат денес во европските земји и се разбира во земјите од Балканот, сè уште ги занемаруваат и подгазуваат меѓународните стандарди за човекови права, како што се оние содржани во Универзалната декларација за човекови права, така и оние содржани во Конвенцијата за статусот на бегалците, потпирајќи се пред сè на неправедните политики на враќање на мигрантите во земјите од каде што се прогонувани. Згора на сè, тие практикуваат политики на непризнавање на нивните права, коишто се меѓународно загарантирани, врз основа на кои треба да им се обезбеди заштита на бегалците и подобар живот надвор од загрозувачките и небезбедни амбиенти во сопствените држави.

Така што, во однос на миграциските феномени и миграциските политики на државите повторно се јавува потреба истите да бидат ревидирани и усогласени со основите постулати кои поттекнуваат пред сè од меѓународното право на човекот, но и од уставните и судските традиции на државите ширум Европа и Европската Унија.

Оттука, навраќајќи се повторно на мислата на познатиот американски претседател Џорџ Вашингтон, може само да испратиме порака до современите влади, подвлекувајќи дека прогонетите и угнетените кои доаѓаат во нашите општества се исти како и ние, дека треба да им подадеме рака, обезбедувајќи им соодветна заштита, но дека пред сè треба да им дадеме можност да изградиме едно заедничко општество, токму преку заедничката интеграција и меѓусебна почит.

SMUGGLING OF MIGRANTS

FILIP GALEV¹

Abstract: The essay mainly speaks about migrant smuggling as an act punishable by law in the Republic of N. Macedonia, about the criminology aspects of the crime of migrant smuggling, and the activities related to the prevention of migrant smuggling. The practice of migrant smuggling has increased over the past few decades and is now a significant part of illegal immigration in countries around the world. On international level, this has been the case of the Convention of the United Nations against Transitional Organized Crime and one of the Protocols against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air Migrant, while on national level, the Republic of North Macedonia has taken further steps to combat smuggling of migrants with the constitution of the National Commission for fight against smuggling of migrants and illegal migrations, and of course has further adopted the National Strategy for fight against smuggling of migrants and illegal migration. Therefore, the essay will touch upon questions related to their establishment and importance for fight against smuggling of migrants and prevention of illegal migration.

КРИУМЧАРЕЊЕ МИГРАНТИ

ФИЛИП ГАЛЕВ²

Во овој есеј воглавно ќе зборуваме за криумчарењето на мигранти како дело казниво со закон во Р. С. Македонија, за криминолошките аспекти на кривичното дело криумчарење мигранти, како и за активностите поврзани со превенцијата на криумчарење на мигранти. Практиката на криумчарење мигранти бележи пораст во изминатите неколку децении и денес претставува значителен дел од илегалната имиграција во земјите ширум светот. Криумчарењето на мигранти генерално се одвива со согласност на лицето или лицата кои се криумчарат, а вообичаените причини за поединците кои сакаат да бидат криумчарени вклучуваат вработување и економски можности, лично или семејно подобрување и бегство од прогон, насилство или конфликт.

Поимот “криумчарење мигранти” е дефиниран во Протоколот на Обединетите Нации против трговија со мигранти по копно, море и воздух (2000). Главната цел поради која е донесен Протоколот на Обединетите Нации за криумчарење на мигранти преку копно, море и воздух е спречување и борба против криумчарењето мигранти, е токму

¹ Filip Galev is a student in first cycle of law studies at the Faculty of Law, Unvieristy Goce Delchev – Shtip, email: filip.072409@student.ugd.edu.mk.

² Филип Галев е студент на прв циклус на правни студии на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ во Штип, email: filip.072409@student.ugd.edu.mk.

да се промовира соработката меѓу државите – потписнички, како и да се доуреди Конвенцијата на Обединетите Нации против транснационалниот организиран криминал од 2000 година. Според Протоколот “криумчарењето мигранти” претставува обезбедување, за да се добие, директно или индиректно финансиска или друга материјална корист, преку илегален влез на лице во држава на која лицето не е државјанин или постојан жител. Тој предвидува неколку обврски за државите – договорни страни. Меѓу нив е забраната за државите членки кривично да ги гонат мигрантите кои се предмет на криумчарење, и обврската којашто ги товари државите потписнички да донесат законодавство со кое ќе се инкриминира делото кое е извршено поврзано со криумчарење на мигранти. Конкретно, делото извршено со намера да се добие одредена материјална корист, а кое вклучува криумчарење на мигранти или фалсификување на патни исправи или личен идентитет за потребите на престојување на лице во одредена држава без притоа истиот да ги исполнува потребните улсови за престој во таа држава.

Во однос на Р. С. Македонија прашањата поврзани со криумчарењето на мигранти, примарно се третираат како прашања од безбедносен апскет, а секундарно како прашања поврзани со заштита на правата на жртвите од криумчарење на мигранти. Поради ова еден од предизвиците со кој се соочува Македонија во спроведувањето на криумчарењето на мигранти е ефикасното обезбедување и управување со границите, како основен предуслов за превенција и за спречување на прекуграничниот криминал. За обезбедените услуги криминалните групи во Р. С. Македонија им наплатувале на мигрантите паричен надоместок, кој се разбира зависи од повеќе фактори како што се: бројот на лицата кои се криумчарат, период во кој се врши криумчарењето и слично. Според искази на оштетените мигранти давани во кривичните постапки надоместокот за криумчарење на мигранти се движи од 150 евра, па сè до речиси 1000 евра.

Бројот на бегалци и мигранти го достигна врвот во 2016 година кога на глобално ниво се искачи на вкупно 65 милиони лица раселени лица. Ваквото зголемување на бегалци во тој период се должи, пред сè, на воените конфликти кои ја зафатија Сирија и регионот на Блискиот исток. Географската поставеност на Македонија, како земја која се наоѓа во центарот на Балканскиот полуостров, отсекогаш играла значајна улога во мешаните миграциски движења, а особено во оние кои беа забележани во 2015/2016 година познати уште како мигрантска или бегалска криза. Во тој период, Р.С. Македонија со соочи со проблемот на криумчарење на мигранти, кои до ден денес е присутен на овие простори.

Заради справување токму со нелегалните миграциски движења и општо со криумчарењето на мигранти, Република Македонија уште во 2001 година ја формираше Националната комисија за борба против трговијата со

луѓе и илегална миграција, со цел да постигне повисоко ниво на ефикасност и заедничко дејствување на сите институции вклучени во борбата против трговијата со луѓе. Националната Комисија за борба против трговија со луѓе во континуитет превзема мерки кои се во функција на подобрување на идентификацијата на жртвите на трговија со луѓе, обезбедување на нивна помош и заштита, како и поефикасно откривање на сторителите на трговијата со луѓе и нивното изнесување пред лицето на правдата. Нејзина задача е исто така да ја следи и анализира состојбата со трговијата со луѓе и илегалната миграција, да ги координира активностите на надлежните институции и да соработува со меѓународни организации и здруженија на граѓани кои се вклучени во поддршка во оваа област.

Националната Комисија има интеринституционален состав, односно во нејзината работа се вклучени членови од следните институции:

- Министерство за внатрешни работи,
- Министерство за труд и социјална политика,
- Министерство за образование и наука,
- Министерство за здравство,
- Министерство за надворешни работи,
- Министерство за правда,
- Државниот инспекторат за труд,
- Агенција за вработување,
- Јавното Обвинителство
- Судот.

Покрај Националната комисија, Р.С. Македонија има усвоено и Национална стратегија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција. Оваа стратегија има за цел да ги постави насоките и приоритетите во Републиката за справување со ваквиот вид на криминал и да даде поттик за намалување на овој вид на кривично дело. Првата стратегија за борба против трговијата со луѓе и илегалната миграција е изработена во 2006 година, и за прв пат се утврдени насоките и националните приоритети за борба против овие криминални феномени. Р. С. Македонија, како држава која настојува да стане членка на Европската унија, прави значајни чекори во насока на усогласувањето на националната законодавна рамка со стандардите на Европската унија во полето на илегалната миграција и криумчарењето на мигранти. Оттука, може да се увиди дека државата покажува одлучност и понатаму да продолжи колку што е можно поуспешно да се справува со криумчарењето на мигранти и да се залага за унапредување и превенцијата на ова кривично дело.

Од сето горенаведено може да се заклучи дека миграциите и миграциските движења се феномени кои постоеле отсекогаш, а паралелно со нив, постои и криумчарењето на мигранти, што се јавува како проблем

во скоро сите држави од светот. Оттука, криумчарењето на мигранти поседува транснационален карактер, и истото може да биде организирано од лица поединци, мали или поголеми групи, но и од добро организирани меѓународни криминални групи кои меѓусебно соработуваат и делуваат во земјите низ кои минуваат рутите на криумчарењето на мигрантите, како и во земјата на крајната дестинација. Тргувајќи од тоа, криумчарењето на мигранти претставува закана за сите општества, и затоа државите, и тука влегува и Македонија, треба будно да го следат и се разбира да донесуваат соодветно национално законодавство и соодветни механизми со кои би се доуредила и усовршила материјата за борба против криумчарењето со мигранти и превенција на илегалната миграција, и сето тоа во насока на обезбедување на поголема заштита на човековите права на мигрантите и сите засегнати единки.

