

---

Финансирано  
од Европската Унија и  
Советот на Европа



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Имплементирано  
од Советот на Европа

## **Правна помош во постапките за азил**

**Обезбедување делотворен пристап до правна помош за барателите  
на азил согласно Законот за бесплатна правна помош**

*Документ за политиката*

Автор: Гоце Коцевски  
октомври 2021 г.

*Дозволена е репродукција на извадоци (до 500 збора), освен за комерцијални цели сè додека интегритетот на текстот е сочуван, извадокот не се користи вон контекст, не се даваат нецелосни информации или генерално не се наведува читателот во погрешен правец во однос на природата, опсегот или содржината на текстот. Секогаш мора да се наведе изворниот текст на следниов начин, „© Советот на Европа, година на издавање“. Сите други барања во врска со репродукцијата/преводот на целиот или делови од документот, треба да се достават до Директоратот за комуникација, Совет на Европа (-67075 Strasbourg Cedex или [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).*

*Целата друга кореспонденција во врска со оваа публикација треба да се упати на Одделот за програми за соработка.*

*© Совет на Европа, октомври 2021. Сите права се задржани. Правата на користење ги има Европската Унија под одредени услови.*

*Овој документ е изработен со финансиска поддршка на Европската унија и на Советот на Европа. Ставовите изразени овде во никој случај не може да се сметаат за одраз на официјалното мислење на која било од страните.*

## I. Вовед

Пристапот кон правна помош е од суштинско значење за заштита на правата на лицата на кои им е потребен азил, во текот на целата постапка за признавање на правото на азил.<sup>1</sup> Доколку немаат соодветна правна помош и застапување, барателите на азил се немоќни заради сложеноста на постапката, како и затоа што немаат познавања за правниот систем, (и многу вообичаено) затоа што не ги разбираат јазикот и обичаите во земјата на нивната дестинација. Во вакви околности под ризик се става целосната реализација на нивните права. Меѓународното право предвидува дека секоја држава мора да ги почитува, заштити и спроведува човековите права на секое лице на нивна територијата, односно на секое лице кое е под нивна јурисдикција (вклучувајќи ги тука и барателите на азил), без никаква дискриминација, а што пак може да се обезбеди само преку правото на правна помош, како форма на заштита на делотворното уживање на темелните права. Неколку меѓународни инструменти и документи и на глобално и на европско ниво ги обврзуваат државите да обезбедат дека барателите на азил имаат пристап до правна помош во текот на постапката за признавање на правото на азил.<sup>2</sup>

[Законот за бесплатна правна помош](#) од 2019 г. (во натамошниот текст: ЗБПП) одново ја воспостави<sup>3</sup> и операционализираше оваа меѓународна обврска, признавајќи го правото на правна помош за барателите азил. Овој Закон ги предвидува критериумите и постапката за добивање правна помош во постапка за признавање на правото на азил (*член 40 од ЗБПП*). Сепак, од почетокот на примената за овој Закон па сè досега, ниту еден барател на азил не поднел барање за добивање на правна помош, а од друга страна во истиот период 418 странци поднеле барања за азил во Северна Македонија.<sup>4</sup> За сега, за мнозинството на баратели на азил правни совети дава Македонското здружение на млади правници, како партнер за спроведување на активности на УНХЦР. Има и други граѓански организации кои даваат правна помош на барателите на азил. Сепак, овој модел на правна помош финансиран од

---

<sup>1</sup> EU Fundamental Rights Agency, [Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective](#) (2010), (Агенција за основни права на ЕУ, Пристап до делотворни правни лекови: перспективата на барателите на азил) стр. 27-30.

<sup>2</sup> Видете: UNHCR, [Executive Committee Conclusion No 8 \(XXVIII\) Determination of Refugee Status](#) (1977)(УНХЦР, Заклучок бр. 8 (XXVIII) Определување на статус на бегалец); UNHCR, [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#) (1979) (re-edited 1992), став. 192 (УНХЦР, Прирачник за постапките и критериумите за определување на статус на бегалец според Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. за статусот на бегалците); ECtHR, [M.S.S. v. Belgium and Greece](#) [GC] (No. 30696/09), став. 319 (ЕСЧП, М.С.С. против Белгија и Грција); ECtHR, [A.A. v. Greece](#) (No. 12186/08), став. 78 (ЕСЧП, А.А. против Грција); Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1471(2005), [Accelerated Asylum Procedures In Council of Europe Member States](#), став. 8.10.2 (Совет на Европа, Парламентарно собрание, Резолуција 1471 (2005), Итни постапки за азил во државите – членки на Советот на Европа); и [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](#). (Директива 2013/32/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 јуни 2013 година за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународната заштита).

<sup>3</sup> Правото на правна помош за барателите на азил за прв пат е воведено во Северна Македонија со измените на претходниот Закон за бесплатна правна помош од 2011 г., иако без одредби за конкретни критериуми и постапка за доделување на правната помош.

<sup>4</sup> 168 барања во периодот од октомври до декември 2019 г. (Извор: [УНХЦР](#)), 187 барања во 2020 г. и 63 барања до октомври 2021 г. (Извор: Македонско здружение на млади правници).

меѓународни донатори треба да се смета само за преоден или привремен сè додека земјата не се подготви за да го преземе системот и да почне да ги исполнува своите обврски предвидени во меѓународните и документите на ЕУ.

Овој документ има за цел да даде придонес кон јакнење на државно-финансираниот систем на правна помош, а со цел да се задоволат потребите за правна помош на барателите на азил. Во документот се идентификувани и анализирани причините за фактот што нема барања за правна помош поднесени од баратели на азил, потоа се анализира колку се јасни и прецизни релевантните одредби од ЗБПП, вклучително и нивото до кое овие одредби се усогласени со Законот за меѓународна и привремена заштита (во натамошниот текст: ЗМПЗ). Во документот исто така се прави преглед и детална анализа на надлежностите на Министерството за правда и Секторот за азил при Министерството за внатрешни работи, како и на нивните напори и активности за воспоставување на функционален и одржлив систем на правна помош за барателите на азил.

Овој документ е изработен по барање на Министерството за правда, односно Советот на Европа во рамките на проектот „Поддршка за подобар пристап до поквалитетни услуги за бесплатна правна помош во Северна Македонија“ (2246- Хоризонтален инструмент II). Документот има за цел да одговори на конкретни прашања, кои се покренати од претставниците на Министерството во врска со постапката за поднесување на барање за правна помош, потоа во врска со конкретните барања во однос на назначувањето и наградата за адвокатот, како и ангажирањето и наградата за толкувачите, доколку се потребни. Врз основа на подробен преглед на релевантното законодавство, потоа анализа на проблемот и преку идентификување на најдобрите меѓународни и практики на ЕУ, овој документ разработува и дефинира препораки и за краткорочната и за долгорочната политика на ова поле.

## II. Конкретните околности во земјата

Северна Македонија е потписничка на [Женевската Конвенција за статусот на бегалците од 1951 г. и Протоколот кон истата од 1967 г.](#) Уставот им гарантира право на азил на странците (*член 29 од Уставот*). Како држава- членка на Советот на Европа и потписничка на Европската конвенција за човекови права, земјата е обврзана од резолуциите<sup>5</sup> на Парламентарното собрание на Советот на Европа, како и од релевантната судска пракса на Европскиот суд за човекови права<sup>6</sup>. Како кандидат за членство во ЕУ, земјата треба да се придржува кон [Повелбата за основните права на ЕУ](#)<sup>7</sup>, како и да го транспонира

---

<sup>5</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1471(2005), [Accelerated Asylum Procedures In Council of Europe Member States](#), став. 8.10.2. (Совет на Европа, Парламентарно собрание, Резолуција 1471 (2005), Итни постапки за азил во државите – членки на Советот на Европа).

<sup>6</sup> M.S.S. v. Belgium and Greece [GC] (No. 30696/09), став. 319 (ЕСЧП, M.S.S. против Белгија и Грција); ECtHR, A.A. v. Greece (No. 12186/08), став. 78 (ЕСЧП, A.A. против Грција).

<sup>7</sup> Член 18 (право на азил) и член 47 (право на делотворен правен лек и правично судење – вклучително и правна помош).

законодавството на ЕУ во домашното законодавство, а конкретно [изменетата и дополнетата Директива за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународна заштита.](#)

Податоците од изминатите 10 години јасно покажуваат дека Северна Македонија не е посакуваната крајна дестинација за барателите на азил. Земјата се карактеризира како земја на транзит и за бегалците кои бегаат од војни и за нелегалните мигранти од африканските и азиските земји, чии дестинации се Западноевропските земји. Следствено, земјата станала дел од таканаречената Западно-балканска рута.<sup>8</sup> Освен порастот во текот на Западно-балканската мигрантска криза во 2015-2016 г., просечниот број на барања за азил на годишно ниво изнесува околу 300. Сепак, оваа бројка треба да се земе со резерва со оглед на фактот што преку 90% од постапките се прекинати заради фактот што барателите ја напуштиле територијата на Северна Македонија пред да се донесе првостепена одлука и истите продолжиле да се движат кон земјите на нивната посакувана крајна дестинација. Доколку се земат предвид само мериторните одлуки (одобрено или одбиено барање за азил) во просек има 20 до 30 баратели кои искажале намера да останат во земјата и на кои им е потребна правна помош во текот на постапката за азил.

*Статистички податоци за барањата за азил и одлуките по истите за периодот од 2016 до 2020 г.  
(Извор на податоци: [Статистички податоци на УНХЦР за бегалците](#))*

Година	Барања	Одлуки за признавање на статусот	Субсидијарна заштита	Одлуки за одбивање на барањето	Постапки завршени по друга основа	Вкупен број на одлуки
2016	758	0	5	41	708	754
2017	150	0	0	5	128	133
2018	292	0	5	10	292	307
2019	452	0	0	5	361	366
2020	151	0	5	32	153	190

Мнозинството на баратели на азил доаѓаат од Авганистан, Пакистан, Мароко, Ирак и Сирија, додека помал број на баратели на азил доаѓаат од Турција.<sup>9</sup> Генерално, повеќе од две третини од барателите се мажи. Во контекст на децата, најголем број на баратели се малолетни лица без придружба, кои претставуваат особено ранлива група. Постапката ја спроведува Секторот за азил при Министерството за внатрешни работи (во натамошниот текст: МВР). Од 2019 г., Прифатниот центар за баратели на азил во Визбегово (во натамошниот текст: Прифатен центар) е единственото место за сместување на барателите на азил, а Центарот е под надлежност на Министерството за труд и социјална политика (во натамошниот текст: МТСП). Како исклучок, се предвидува можноста дете без придружба да биде сместено во згрижувачко семејство. Во најголем број на случаи правната помош ја даваат граѓанските организации (МЗМП<sup>10</sup> и во помал обем ЈРС<sup>11</sup>). Толкувачите исто така ги обезбедува УНХЦР, преку граѓански

<sup>8</sup> [Резолуција за миграциската политика на Република Македонија 2015-2020](#)

<sup>9</sup> [Состојбата на азилот во Република Северна Македонија 2018-2019](#)

<sup>10</sup> Македонско здружение на млади правници.

<sup>11</sup> Jesuit Refugee S

организации, а трошоците ги покрива донаторот, иако ЗМПЗ предвидува трошоците да бидат покриени од институциите надлежни за постапката за азил (Сектор за азил, МВР).

### III. Преглед и оценка на правната рамка

Пристапот кон правна помош во постапката за азил е предвиден и регулиран и со [Законот за меѓународна и привремена заштита](#) и со Законот за бесплатна правна помош.

#### *i. Закон за меѓународна и привремена заштита*

ЗМПЗ ги предвидува критериумите и постапките во националниот систем за азил. Овој Закон предвидува два вида на заштита – меѓународна заштита<sup>12</sup> и привремена заштита<sup>13</sup>. Пристапот кон правна помош е обезбеден единствено за меѓународна заштита, односно за постапката за добивање статус на бегалец или за добивање субсидијарна заштита. Постапката за признавање на правото на азил во прв степен ја води и одлука донесува Министерството за внатрешни работи преку Секторот за азил. Против одлуката од може да се поведе управен спор пред надлежен суд. (член 20 од ЗМПЗ).

ЗМПЗ го признава правото на правна помош и објаснување во врска со условите и постапката за признавање на правото на азил. Законот натаму го признава правото на бесплатна правна помош во сите фази на постапката, а за реализација на ова право Законот упатува на прописите за бесплатна правна помош (член 22, став 1 од ЗМПЗ). Овој Закон на барателите на азил им го гарантира правото на професионална правна помош од адвокат и доколку за истото не поседуваат средства, да го користат државно-финансираниот систем на правна помош.

Оваа одредба предвидува дека правната помош треба да биде достапна во сите фази на постапката, од расправата во прв степен па сè до жалбената постапка (преку поведување на управен спор). Сепак, треба да се забележи дека онака како што е формулирана оваа одредба, истата предвидува дека право на правна помош имаат само барателите на азил, што имплицира дека не може да се даде правна помош за пополнување и за поднесување на барањето за азил. ЗМПЗ го дефинира поимот барател на азил како странец кој бара меѓународна заштита од Северна Македонија и **кој искажал намера или поднел барање** за признавање на право на азил, за кое не е донесена конечна одлука во постапката за признавање право на азил. (член 4, став 1 од ЗМПЗ). Статусот на барател на азил се утврдува

---

<sup>12</sup> Постапка за добивање на статус на бегалец или статус на лице под субсидијарна заштита во согласност со Женевската конвенција значи Конвенцијата од 28 јули 1951 г. за статусот на бегалците, изменета со Протоколот од Њујорк од 31 јануари 1967 г. [the Geneva Convention' means the Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967](#)

<sup>13</sup> Постапка од исклучителен карактер за доделување во посебна постапка во случај на масовен прилив или непосредна опасност од масовен прилив на раселени лица од трети земји, кои не можат да се вратат во нивната земја на потекло, непосредна и привремена заштита на таквите лица, особено ако постои ризик постапката за признавање право на азил да не може да се спроведе соодветно и целосно поради масовниот прилив, а во интерес на раселените лица и други лица кои бараат меѓународна заштита. (Видете [Council Directive 2001/55/EC](#) of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons (Директива на Советот 2001/55/ЕК на Европскиот парламент и Советот од 20 јули 2001 г. за минимум стандарди за давање на привремена заштита во случај на масовен прилив на раселени лица)).

со тоа што Секторот за азил во рок од три работни дена од приемот на барањето ќе му издаде соодветна потврда на барателот на право на азил (член 28, став 4 од ЗМПЗ).

Секторот за азил има обврска да ги извести барателите на азил во писмена форма и усно, на јазик за кој може разумно да се претпостави дека го разбираат, за нивните права како баратели на азил, а меѓу другото и за нивното право да добијат правна помош (член 28, став 8 од ЗМПЗ).

Останатите релевантни одредби се однесуваат на правото на толкувач. Доколку барателот на азил не го разбира македонскиот јазик, Секторот за азил на тоа лице ќе му обезбеди толкувач на јазикот на земјата на потекло или на јазик што тој го разбира. Трошоците за толкувач ги обезбедува Министерството за внатрешни работи. Барателите на право на азил исто така имаат право, во соодветно оправдани околности, да бараат толкувач од ист пол (член 31 од ЗМПЗ).

ЗМПЗ предвидува две посебни постапки за доделување азил- редовна и итна постапка. Итната постапка се спроведува доколку барањето за азил е недопуштено или е очигледно неосновано и истата треба да заврши во многу краток временски рок. Треба да има пристап кон правна помош и за двата вида на постапка.

#### **Преглед на клучните фази од постапката за азил**

<b>Редовна постапка</b>	<b>Итна постапка</b>
<i>Одлуката во прв степен треба да се донесе во рок од 6 месеци од поднесување на барањето</i>	<i>Одлуката во прв степен треба да се донесе во рок од 15 дена од поднесувањето на барањето</i>
Поднесување на барање за признавање на право на азил	
Сместување во Прифатен центар	
Спроведување на првичен разговор за регистрација	
Издавање потврда за статус на барател на азил	
Доставување на писмено и усно известување	
Фотографирање и земање отпечатоци од прсти	
Сослушување пред органите	
Донесување одлука во прв степен	
Управен спор пред Управен суд	
Жалба до Вишиот управен суд	

#### **ii. Закон за бесплатна правна помош**

Во засебен дел насловен како „Посебни постапки“, ЗБПП ги дефинира критериумите и постапката за доделување правна помош во постапката за азил. Со оглед на тоа што станува збор за посебна постапка, општите одредби во врска со поднесувањето и одлучувањето по барања за секундарна правна помош не се применуваат во овие случаи. (член 40, став 2 од ЗБПП).

- **Фази од постапката, во кои може да се додели правна помош и опфатот на правната помош**

ЗБПП го признава и одново го воспоставува начелото дека правна помош може да се додели во постапката за признавање на правото на азил. Овој Закон исто така го дефинира и рокот во кој барателот на азил може да поднесе барање на бесплатна правна помош, односно сè до правосилноста на одлуката. (член 40, став 1 од ЗБПП). Тоа значи дека ЗБПП дозволува поднесување на барање за правна помош од постапката во прв степен пред Секторот за азил, како и во постапката во втор степен пред Управниот суд, па сè до постапката пред Вишиот управен суд.

ЗБПП сепак експлицитно не ги регулира видовите на правна помош кои може да се дадат (на пример, давање усни правни совети, застапување во постапка, составување на жалба, итн.). Сепак, од формулациите употребени и во ЗБПП и во ЗМПЗ може разумно да се заклучи дека правната помош може да ги вклучи сите различни видови на правна помош, потребни во постапката за признавање на правото на азил. Во оваа смисла правната помош може да вклучи: преглед на барањето и придружните документи, подготовка за сослушување, застапување во постапка, составување на жалба и застапување пред Управниот суд и составување жалба и застапување пред Вишиот управен суд. Правната помош може исто така да ги вклучи и трошоците за поведување постапка за обжалување на одлуката за ограничување на слободата на движење на барателите на азил, според членот 63 од ЗМПЗ.

➤ **Пристап до информации и совет за правото на бесплатна правна помош**

ЗБПП предвидува дека Секторот за азил, Министерството за правда или здруженијата овластени за давање на примарна правна помош можат да дадат информации и насоки за критериумите и постапката за добивање на правна помош за барателите на азил (член 40, став 3 од ЗБПП). Сепак, овој Закон не содржи никакви одредби за начинот на кој може да се дадат информациите и советите, со што на засегнатите страни им се остава простор да одлучат за нивната меѓусебна координација и за воспоставување на механизам за обезбедување на потребните информации.

➤ **Критериуми за средствата и основаноста**

ЗБПП предвидува дека за да се квалификува за правна помош **барателот на право на азил треба да нема доволно средства да повика адвокат** (член 40, став 4 од ЗБПП). Сепак, овој Закон не содржи други одредби за оценување според финансиските критериуми, ниту пак ја дефинира долната граница на приходи за да се утврди дали барателот е опфатен со сиромашкото право. Органите надлежни за правна помош се обврзани само од изјавата на барателот и не поседуваат никакви механизми за да ја потврдат веродостојноста на таквата изјава. ЗБПП не бара примена на критериумите за мериторноста, со што барање за правна помош може да се поднесе дури и во однос на недопуштените или очигледно неоснованите барања за признавање на правото на азил.

➤ **Барање за правна помош**

Барателот на азил може да поднесе барање за правна помош на јазик што го разбира до Секторот за азил (член 40, став 4 од ЗБПП). [Образецот на барањето за бесплатна правна помош](#) го пропишува министерот. (член 40, став 5 од ЗБПП). Пропишаниот образец е на македонски



и на англиски јазик, што е спротивно на намерата на законодавецот барателот на азил да може да поднесе барање на други јазици. Од особена важност во овој контекст е да се воспостави служба која ќе помага во пополнувањето на барањата.

*ЗБПП утврдува две одвоени постапки за доделување правна помош, во зависност од тоа дали слободата на движење на барателот на азил е ограничена или не.*

➤ **Доделување правна помош во случај кога слободата на движење на барателот на азил е ограничена**

Доколку на барателот на право на азил му е изречена мерка ограничување на слобода на движење (во согласност со членовите 63-66 од ЗМПЗ) и сака да добие бесплатна правна помош, истиот ќе поднесе барање за бесплатна правна помош до Секторот за азил (*член 40, став 6 од ЗБПП*). Секторот за азил веднаш, а најдоцна во рок од пет дена од приемот на барањето за бесплатна правна помош поднесено од барателот на право на азил ќе повика адвокат од листата составена од Министерството за правда и ќе обезбеди толкувач. (*член 40, став 7 од ЗБПП*).

➤ **Доделување на правна помош во случаите во кои на барателот на азил не му е ограничена слободата на движење**

Доколку барателот на право на азил сака да добие бесплатна правна помош во постапка за признавање на правото на азил, а не му е изречена мерка ограничување на слобода на движење, истото ќе поднесе барање за бесплатна правна до Секторот за азил (*член 40, став 9 од ЗБПП*). Секторот за азил веднаш, а најдоцна во рок од пет дена од денот на приемот на барањето за бесплатна правна помош, ќе го испрати истото до Министерството за правда (*член 40, став 10 од ЗБПП*). Министерството за правда во рок од пет дена од денот на приемот на барањето за бесплатна правна помош ќе донесе решение за одобрување на бесплатна правна помош, за надоместување на трошоците за толкување и ќе му определи адвокат на барателот на азил. (*член 40, став 11 од ЗБПП*).

➤ **Список на адвокати**

Поради специфичните познавања, вештини и чувствителноста која се бара со правото за азил, ЗБПП со право ја пропишува обврската секои три месеци Министерството да ја ажурира листата на адвокати, кои обезбедуваат правна помош во постапка за признавање на правото на азил и да ја доставува истата до Секторот за азил. (*член 40, став 8 од ЗБПП*)

➤ **Награда за адвокатите**

Наградата за адвокатот за дадената правна помош во предметите за остварување на право на азил се пресметува во согласност со поднесенiот трошковник и стандардните правила предвидени во членот 34 од ЗБПП. Адвокатот го поднесува трошковникот за обезбедената правна помош до Министерството најдоцна 15 дена од денот на правосилноста на одлуката. Во рок од 15 дена од денот на приемот на трошковникот, Министерството е должно да го провери трошковникот и да донесе решение за исплата на наградата за дадената правна помош. Доколку адвокатот достави некомпетиран трошковник, Министерството во рок од

седум дена од денот на приемот на трошковникот ќе достави барање за дополнителни податоци до адвокатот. (член 40, став 12 до ст. 19 од ЗБПП).

#### **IV. Активности преземени за спроведување на членот 40 од ЗБПП**

Од донесувањето на ЗБПП во октомври 2019 г., Министерството за правда спровело неколку конкретни активности насочени кој јакнење на институционалната рамка и капацитетите за спроведување на одредбите од овој Закон во однос на правната помош во постапките за азил. Министерството го ажурираше Регистарот на адвокати за секундарна правна помош, со дополнителен список на адвокати кои се пријавиле да даваат правна помош на баратели на азил.

Исто така, на иницијатива и со помош од Македонското здружение на млади правници и УНХЦР, организирани се повеќе состаноци и тркалезни маси за претставниците на Министерството за правда, Секторот за азил и Адвокатската комора. Целта на овој процес беше да се подобри координацијата и соработката меѓу овие клучни чинители, како и да се обезбеди дека се исполнети сите предуслови за почеток на примената на ЗБПП во однос на барателите на азил.

Еден од резултатите од овој процес е подробниот Прирачник за давање правна помош во постапките за доделување азил, составен од МЗМП, кој е споделен со Министерството за правда, но кој остана во нацрт фаза и сè уште не е финализиран. Процесот на комуникација и координација е времено прекинат заради непомирливи разлики со Министерството за правда во однос на прашања, кои главно се однесуваат на давањето правна помош во итните постапки за азил и плаќањето на трошоците за толкувачите.

Дополнително планираните активности вклучуваат воспоставување на програма за континуирана обука на адвокатите за правото за азил, во рамките на центарот за обука на адвокати, основан како дел од Адвокатската комора.

#### **V. Преглед на клучните проблеми и предизвици**

Прегледот и анализата на законодавната рамка, нејзината споредба со [изменетата и дополнета Директива за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународна заштита](#), како и со останатите добри практики, а особено прашањата покренати од вработените во Министерството за правда упатуваат на неколку проблеми и предизвици кои имаат негативно влијание врз примената на членот 40 од ЗБПП.

- ***Постоењето на две одвоени постапки за доделување правна помош за барателите на азил, од кои секоја се одвива во различна институција, во зависност од тоа дали на барателите на азил им е ограничена слободата на движење, е неоправдано, непотребно и ова го усложнува управувањето со системот на правна помош***

Како што е опишано погоре, ЗБПП предвидува две различни постапки за доделување правна помош во постапките за азил. Барателот на азил на кого му е изречена мерка ограничување на

слобода на движење, го поднесува барањето до Секторот за азил при МВР. Секторот потоа повикува адвокат од списокот на адвокати и обезбедува толкувач. Не е предвидено да се донесе посебна одлука или решение за назначување на адвокатот. Од друга страна, барателот на азил на кого не му е изречена мерка на ограничување на слободата барањето го поднесува до Секторот, којшто потоа барањето го упатува до Министерството за правда. Потоа Министерството за правда донесува решение за одобрување на бесплатна правна помош, за надоместување на трошоците за толкување и му определува адвокат на барателот на азил.

Ваквиот приод е целосно неоправдан. Фактот што барателот на азил се наоѓа во институција во која му е ограничена слободата на движење не го исклучува, ниту го забранува неговото право на комуникација со Секторот за азил, со останатите организации кои даваат правна помош и со УНХЦР. Ако се земе предвид фактот дека образецот за поднесување барање за азил е идентичен, нема причини врз основа на кои би се оправдало постепениот на две одвоени постапки. Несомнено е дека оваа категорија на баратели на азил бара побрз одговор на нивното барање, но тоа може да се постигне со забрзување на постапката. Ситуацијата натаму се усложнува со оглед на тоа што МВР не донесува решение за назначување на адвокатот, додека Министерството за правда донесува посебно решение. Во отсуство на вакво решение, кај адвокатите повикани од МВР може да се јави сомнеж дали ќе биде исплатена наградата за дадената правна помош. На крајот, ваквото удвојување на постапките резултира со тоа што различен орган ги плаќа трошоците за толкувачите, што пак остава простор за спорови и разлики во блиската иднина.

➤ ***ЗБПП не предвидува рамка за примена на критериумите за средствата и заснованоста во однос на барањата за правна помош во постапките за азил***

ЗБПП предвидува дека за да се квалификува за правна помош **барателот на право на азил треба да нема доволно средства да повика адвокат**. Сепак, овој Закон не предвидува конкретни критериуми во однос на приходите и /или средствата на барателот на азил, ниту пак ја дефинира долната граница на приходи за да се утврди дали барателот е опфатен со сиромашкото право. Иако значителен процент од барателите на азил не поседуваат средства за да повикаат адвокат, сепак системот треба да обезбеди дека системот на правна помош го користат само оние кои за тоа имаат потреба, односно оние кои немаат доволно средства. Директива на ЕУ за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународна заштита на државите – членки им дозволува да дадат бесплатни правни и процедурални информации и бесплатна правна помош и застапување **само на оние кои немаат доволно средства** (член 21, став 2 од Директивата).

ЗБПП не бара примена на критериумите за мериторноста, со што барања за правна помош може да се поднесат дури и во однос на недопуштените или очигледно неоснованите барања за признавање на правото на азил. Итната постапка се применува во случаи во кои барањата за признавање на правото на азил се или недопуштени или очигледно неосновани. ЗМПЗ ги дефинира околностите во кои барањето може да се смета за недопуштено или очигледно неосновано. Иако барателите на азил треба да имаат пристап кон правна помош без оглед дали нивното барање се разгледува во редовна или во итна постапка, за итната постапка законодавецот може да предвиди само давање информации и совети, а не правно застапување

(член 19 од Директивата). Во овој контекст важно е да се подвлече дека земјата треба да ги исполни стандардите предвидени во [Насоките на Советот на Европа за заштита на човековите права во контекст на итна постапка за азил](#).<sup>14</sup> Насоките предвидуваат дека правната помош треба да се дава во склад со националното право.

- ***Плаќањето на судските такси за покренување спор пред управните судови не е јасно и соодветно утврдено во важечкото законодавство***

Иако постапката за азил во прв степен не повлекува плаќање на какви било административни такси, обжалување на одлуката на МВР (доколку е негативна за барателот за азил) бара плаќање на судски такси и за покренување на спорот и за одлуката во втор степен (480 денари за секоја постапка). Доколку се обжалува одлуката во втор степен донесена од Управниот суд, судските такси се удвојуваат. Иако вообичаената секундарна правна помош подразбира ослободување од судските такси, начинот на кој ова е регулирано во Законот покренува прашања за неговата применливост во постапките за азил.

Членот 13, став 5 од ЗБПП ја пропишува содржината на позитивната одлука, односно потврдата со која се одобрува секундарна правна помош. Оваа одредба предвидува дека со потврдата, корисникот меѓу другото се ослободува од судски такси и трошоци. Во контекст на правна помош во постапки за азил, треба да се земе предвид членот 40, став 2 од ЗБПП, според кој одредбите кои се однесуваат на поднесување и одлучување по барањата за секундарна правна помош (вклучително и за содржината на одлуката) не се применуваат на обезбедувањето на правна помош во постапката за признавање на правото на азил. Вака формулираната одредба може различно да се толкува и може да предизвика проблеми во спроведувањето.

- ***ЗБПП и подзаконските акти донесени според истиот не ја регулираат подробно постапката за користење на услуги од толкувачи***

Општото правило предвидено во ЗМПЗ во однос на толкувачите пропишува дека доколку во постапката во прв степен има потреба од толкување, тоа ќе биде обезбедено од Секторот за азил, кој ги плаќа трошоците за толкувањето. Секторот за азил ќе обезбеди толкувач на јазикот на земјата на потекло или на јазик што го разбира барателот на азил. Сепак, ова се применува само за службените процедурални дејствија при Секторот (на пример сослушување, личен разговор, итн.). Ова правило не се применува доколку е потребен толкувач за комуникација меѓу барателот на азил и давателот на правна помош.

Ова прашање поинаку се третира во ЗБПП, во зависност од тоа дали на барателот на азил му е изречена мерка на ограничување на слободата или не. Доколку на барателот на азил му е изречена мерка на ограничување на слободата на движење, трошоците за толкувачот треба да ги плати МВР (Секторот за азил). За останатите баратели на азил, кои не се предмет на ваква мерка, обврската за плаќање на толкувачите Законот ја пренесува на Министерството

---

<sup>14</sup> Council of Europe, Human rights protection in the context of accelerated asylum procedures – Guidelines and explanatory memorandum (2009) (Совет на Европа, Заштитата на човековите права во контекст на итните постапки за азил-Насоки и објаснувачки меморандум (2009 г.)

за правда, иако Законот не содржи одредби, ниту пак пренесува надлежност за регулирање во подзаконски акт на начинот на избор на толкувачот, или кој го прави изборот/кој го назначува толкувачот, какви квалификации треба да има толкувачот, колкав е износот на наградата за толкувачите. Овие прашања не се воопшто регулирани. Ваквиот недостаток на регулатива може да предизвика значајни проблеми за барателот, неговиот адвокат и за Министерството за правда.

- **Административните службеници во Секторот за правна помош при Министерството за правда не се запознаени со спецификите на постапката за азил**

Постапката за азил е специфична и доста се разликува од останатите управни постапки. За разлика од останатите постапки, постапката за азил во голема мерка е „интернационализирана“, со тоа што се заснова на меѓународни конвенции, како и на сложеното законодавство на ЕУ. Спроведувањето на постапката бара основни познавања за статусот на бегалец и за субсидијарна заштита, за начелото на невраќање, за малолетни лица без придружба, потоа за улогата на УНХЦР, за првата земја на азил, за безбедна земја на потекло, итн. Продлабочените познавања за овие начела, како и за специфичните одлики на националниот систем на азил ќе ја олесни и подобри координацијата меѓу МВР и Министерството за правда.

- **Недостасува систематизирана и континуирана програма за обука на адвокатите за постапката и критериумите за доделување азил**

Адвокатите треба да се стекнат со уште понапредни познавања за погоре наведените начела и правото за азил воопштено. Правото за азил вообичаено не е дел од нивната секојдневна работа. Со оглед на тоа што успехот на постапката, а со тоа и судбината на барателот на азил, зависи од познавањата на адвокатот, од суштинско значење е да се обезбеди дека адвокатите во правниот систем се обучени и ги поседуваат потребните вештини за да се задоволат потребите на овие лица.

## **VI. Препораки за политиката**

Со оглед на тоа што, како што е наведено во претходниот дел, има значителни недостатоци во начинот на кој е регулирана правната помош за барателите на азил во ЗБПП, повеќе од евидентно е дека има потреба од одредени измени на ЗБПП во блиска иднина. Сепак, опишаните недостатоци не треба воопшто да се разберат во смисла на тоа дека ЗБПП не е применлив во праксата. Напротив, дури и во вакви околности, правната рамка овозможува доделување правна помош на барателите на азил. Во секој случај, треба да се работи на проблемите и предизвиците, а овој документ содржи предлози за препораки за политиката на ова поле и на краткорочна и на долгорочна основа, а доколку ваквите препораки соодветно се применат истите ќе придонесат кон подобрување на пристапот кон правна помош за

барателите на азил. Препораките за политиката на краткорочна основа може да се спроведат без какво било одлагање.

### ***Препораки за краткорочната политика***

1. Со помош на МЗМП, треба одново да започне и да продолжи процесот на комуникација и координација меѓу Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи (Сектор за азил), Адвокатската комора и УНХЦР. Ваквиот процес ќе овозможи да се работи на сите прашања и предизвици од практичен и логистички карактер (на пример, начин на упатување на барањата за правна помош, управување со случаите, назначување на адвокати), а ќе обезбеди и дека сите засегнати страни се запознаени со надлежностите на останатите засегнати страни.

2. Во рамките на овој процес, сите засегнати страни треба да придонесат кон финализирање на Прирачникот за давање правна помош во постапките за азил, кој во моментот е споделен во неговата нацрт верзија. Прирачникот ќе биде од времен и преоден карактер сè додека не се донесат измени на законодавната рамка. Ќе биде особено важно да се постигне компромис за неговата содржина во согласност со ЗМПЗ и ЗБПП, како и во склад со Директивата на ЕУ за заедничка постапка при доделување и повлекување на меѓународна заштита.

3. Министерството за правда треба да донесе посебен подзаконски акт, односно правилник која ќе ја регулира постапката за избор и назначување на толкувачи, како и наградата за дадената услуга. Министерството веќе донело сличен [Правилник](#) во однос на писмениот превод.<sup>15</sup> Слично на ова, Министерството исто така може да ја пропише висината на наградата, а во целите на фискалната одговорност, а може и да ограничи за колку часови толкување трошоците ќе ги плаќа Министерството.<sup>16</sup>

4. Овластените здруженија треба да идентификуваат неколку баратели на азил на кои им е потребна бесплатна правна помош и кои ги исполнуваат критериумите и да поднесат барање за бесплатна правна помош. Ваквото дејствие е неопходно за да се утврди практиката, да се дефинира образец/пример за одлуките за вакви случаи и да се ангажира Министерството за правда во надзорот на динамиката на постапката за азил и дејствијата кои ги преземаат адвокатите.

5. Во соработка со останатите засегнати страни, Министерството за правда треба да подготви и да дисеминира информативни материјали за правото на правна помош за барателите на азил на неколку различни јазици. Материјалите треба да бидат достапни во прифатните центри и за барателите на азил и за странците.

6. Програмата за обука на адвокатите пријавени за давање правна помош во постапките за азил треба да се дефинира во соработка со Адвокатската комора. Исто така, треба да се

---

<sup>15</sup> [Правилник за начинот на ангажирање на постојните судски преведувачи за потребите на Министерството за правда и висината на наградата за извршен писмен превод](#), Бр. 01/3844/1 од 25.07.2018.

<sup>16</sup> Сличен приод се применува во хрватскиот [Rulebook on free legal aid in asylum procedure](#) (Правилник за бесплатна правна помош во постапката за азил) (член 7), според кој трошоците за толкување при комуникација меѓу адвокатот и барателот на азил може да се платат само за максимум 180 минути толкување.

дефинираат наставниот план за обуката, материјалите и распоредот на обуките. Обуките треба да бидат задолжителни, со цел овие адвокати да бидат земени предвид за назначување како адвокати во случаи на давање правна помош во постапките за азил.

### ***Препораки за долгорочната политика***

Во своите стратешки и документи за планирање за 2022/2023 година, Министерството за правда треба да иницира процес на донесување измени на ЗБПП. Освен на други потенцијални области за измена, особено внимание треба да се посвети на обезбедувањето на правна помош во постапките за азил. Измените на Законот треба да се движат во следниве насоки:

1. Барањата за правна помош поднесени од барателите на азил треба да ги обработува, односно разгледува и по нив да одлучува еден орган на државната управа. Компаративните практики не се едногласни. Има примери, каде одлуките ги донесува органот надлежен за правна помош (во случајот на Северна Македонија тоа е Министерството за правда), но исто така има практики каде одлуката за назначување на адвокат ја донесува органот надлежен за азил. Пред да започне постапката за законодавни измени, треба да се направи длабинска оценка на капацитетите и потребите на двата органа.
2. Треба да се воведат проценка на средствата и заснованоста преку дефинирање на јасни критериуми и долна граница на приходи при оценување на барањата. При дефинирање на критериумите за средствата треба да се земе предвид неможноста за проверка на изјавите и на вистинската финансиска состојба на барателот. Сепак, има практики од други земји, кои може да се искористат. Во однос на критериумот за заснованост, истиот не треба да го спречува пристапот кон правни информации и совети.
3. Барателите на азил, чии барања за правна помош се одобрени треба да бидат изземени од плаќање судски такси, а исто така треба да можат да користат услуги на толкување и преведување.
4. Со цел да се обезбеди дека ресурсите не се трошат неоправдано, ЗБПП во самиот Закон или во подзаконските акти може да ја предвиди горната граница на времето, ресурсите и средствата (на пример, правни услуги, услуги на толкување, итн.) Вакви ограничувања се предвидени во законодавството на државите-членки на ЕУ.

## Референтни документи

- EU Fundamental Rights Agency, [Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration](#), (2020)
- EU Fundamental Rights Agency, [Access to effective remedies: The asylum-seeker perspective](#) (2010)
- UNHCR, [Executive Committee Conclusion No 8 \(XXVIII\) Determination of Refugee Status](#) (1977)
- UNHCR, [Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#) (1979) (re-edited 1992)
- [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 \(recast\)](#), OJ L 180, 29.6.2013
- ECRE/ELENA [LEGAL NOTE ON ACCESS TO LEGAL AID IN EUROPE](#) (2017)
- [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 \(recast Asylum Procedure Directive\)](#)
- ECRE/ELENA, [Survey on legal aid for asylum seekers in Europe](#) (2010)
- [The Geneva Convention' means the Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967](#)
- Council of Europe, Parliamentary Assembly, Resolution 1471(2005), [Accelerated Asylum Procedures In Council of Europe Member States](#), para. 8.10.2.
- M.S.S. v. Belgium and Greece [GC] (No. 30696/09), para. 319; ECtHR, A.A. v. Greece (No. 12186/08), para. 78.
- Council of Europe, Committee of Ministers, "[Recommendation No. R \(93\) 1 of the Committee of Ministers to Member States on effective access to the law and to justice for the very poor](#)" (1993)



---

Финансирано  
од Европската Унија и  
Советот на Европа



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

---

Имплементирано  
од Советот на Европа

*Овој документ е изработен со финансиска поддршка на Европската унија и на Советот на Европа. Ставовите изразени овде во никој случај не може да се сметаат за одраз на официјалното мислење на која било од страните.*