



## Македонско здружение на млади правници

### Пристапот до бесплатна правна помош за лицата баратели на азил во Република Македонија

- документ за јавна политика -

#### Извршно резиме

Во 2015 година беше регистриран најголемиот број на бегалци и мигранти кои влегле во Европа, достигнувајќи еден милион пред крајот на декември. Овие лица се меѓу најобесправените и најранливите членови на нашата заедница, и обезбедувањето на правна помош за овие лица е фундаментално прашање на пристапот до правдата. Мнозинството од барателите на азил ја гледаат Македонија повеќе како земја- транзит отколку конечна дестинација, што доведе до пракса државните институции повеќе да работат на олеснување на транзитот, отколку кон подобрување на државните системи за азил и бесплатна правна помош. Законот за бесплатна правна помош, иако ја предвидува можноста барателите на азил да имаат пристап до БПП, самите законски одредби и нивната примена, не влијае кон ефективен, уште помалку кон воспоставување на ефикасен систем за пристап до правда на оваа категорија на лица.

#### Контекст и важност на проблемот

Барателите на азил во Република Македонија имаат право на правна помош и објаснување за условите и постапката за признавање на право на азил, како и право на бесплатна правна помош во сите фази на постапката согласно Законот за азил и привремена заштита и Законот за бесплатна правна помош<sup>1</sup>. Тие имаат право да контактираат со лица кои што даваат правна помош, Високиот комесаријат за бегалци, како и невладини хуманитарни организации. Македонското здружение на млади правници е организација овластена да обезбедува бесплатна правна помош според ЗБПП и е единствената организација во Република Македонија која со поддршка од канцеларијата

---

<sup>1</sup> Од почетокот на имплементацијата на Законот за бесплатна правна помош (ЗБПП), имаше само една измена во 2011, која се однесуваше на барателите на азил, а со која беше воведена можноста за остварување на бесплатна правна помош во постапката за признавање на правото на азил.

на УНХЦР обезбедува бесплатна правна помош и застапување за барателите на азил во сите фази на постапката.

Во 2015 година, бројката на поднесени барања за азил во РМ изнесува 1.847 барања<sup>2</sup>, без разлика што само во периодот од јуни 2015 до декември 2015 година на територија на РМ биле регистрирани вкупно 366.002<sup>3</sup> искажани намери за признавање право на азил. Во овој период Секторот за азил при Министерството за внатрешни работи донел одлука за 1.766 барања, со тоа што на 5 лица им е одбиено барањето за азил, на 2 лица им е признаено правото на азил како признаени бегалци, додека за 1.759 барања постапките се запрени со заклучоци.

МЗМП во текот на 2014 и 2015 година поднесе вкупно 68 барања за бесплатна правна помош во постапка за признавање право на азил, од кои само едно лице се стекна со правото на бесплатна правна помош, додека останатите 67 барања беа запрени со заклучоци од страна на Министерството за правда. Главните причини за запирање на постапките<sup>4</sup> се: напуштање на Прифатниот центар за баратели на азил во Визбегово од страна на барателите на азил; заминување на барателите на азил во непознат правец; нефигурање (немање во евиденција) пред Секторот за азил како лица кои се наоѓаат на територија на РМ; неможност за издавање на идентификациона исправа на малолетно лице; евиденција на дел од барателите како баратели на правото на азил но нивно непоседување на идентификациона исправа.

Наспроти ваквата ситуација во текот на првата половина на 2016 година се поднесени вкупно 39 барања за бесплатна правна помош во постапка за признавање право на азил пред Министерството за правда. По однос на овие барања не е донесена одлука, иако законскиот рок од 20 дена за нивно постапување е шест пати пречекорен и за истите се поднесени ургентни писма за приоритетно постапување.

### Осврт кон постоечки законски решенија и практики

Покрај општата уреденост, Законот за бесплатна правна помош не содржи насоки и детални одредби кои се однесуваат на посебни аспекти од постапката за обезбедување на бесплатна правна помош на баратели на азил.

*Надлежно подрачно одделение на Министерството за правда за прием на барање за БПП* - Државјаните на Република Македонија, со постојано место на живеење барањето за БПП го поднесуваат до надлежното подрачно одделение на Министерство за правда, лично или преку пошта на образецот со пропишана содржина од министерот<sup>5</sup>. Согласно праксата на МЗМП, барањата за БПП за барателите на азил се поднесуваат до одделението за

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Одговор од Министерство за правда рег. бр. 16-91832/2 од 29.12.2015 година на Сектор за односи со јавноста и информации од јавен карактер при МВР по повод поднесено Барање со број I 0306-924/1 од 17.11.2015 година

<sup>4</sup> Увид во заклучоците на Министерство за правда за запирање на постапките по поднесените барања

<sup>5</sup> Член 20 став 1 од ЗБПП

бесплатна правна помош при Министерството за правда во Скопје, поради фактот што постоечките одредби не даваат одговор на прашањето поврзано со тоа кое подрачно одделение на Министерството ќе биде надлежно да го прими барањето за БПП, а имајќи ја предвид територијалната поставеност на триесет и четири (34) локации низ Македонија.

*Информирање на барателите на азил за правото на БПП*- Тргувајќи од фактот дека барателот на азил го добива овој статус<sup>6</sup> со денот на поднесување на барањето за азил во Секторот за азил при МВР или полициска станица, првиот контакт тој/таа го има со полициски службеник на граничен премин, полициски службеник од најблиска полициска станица или со инспекторите од Секторот за азил во Прифатниот центар за баратели на азил<sup>7</sup> во Визбегово. Секторот за азил при МВР ги информира барателите на азил за правото на БПП<sup>8</sup> преку информативни брошури и постери изготвени на девет јазици: македонски, албански, англиски, арапски, француски, сомалиски, пашту, фарси и урду<sup>9</sup>. Министерството за правда, пак, од практичен аспект не располага со конкретната информација како и на кој начин може да се поднесат барањата за бесплатна правна помош од страна на барателите на правото на азил<sup>10</sup> во случај кога не би постоела правна помош дадена од овластени здруженија. Оттука, настанува дилема во поглед на институционалната поставеност на подрачните одделенија на Министерството за правда надлежни за иницијални правни совети за правото на користење на БПП согласно Законот за БПП наспроти Секторот за азил при МВР, а во поглед на информираноста на барателот на азил за правото на бесплатна правна помош во постапката за признавање право на азил.

*Промоција на правото на БПП*- Постои недостаток на обезбедување на правни информации и совети на барателите на азил при поднесување на барање за бесплатна правна помош. Промоцијата и обезбедувањето на соодветни и навремени информации за правото на бесплатна правна помош во постапка за признавање право на азил не е ефикасно покриена од страна на надлежните органи.

*Постапување со малолетен барател на азил кој побарува БПП*- Досегашната пракса на МЗМП говори за запирање на постапка за бесплатната правна помош поведена за малолетно лице поради причина што истото не поседува идентификациона исправа.

---

<sup>6</sup> Член 3 став 1 од Законот за азил и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 49/2003, 66/ 2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015 и 152/2015).

<sup>7</sup> Член 16-а од Законот за азил и привремена заштита („Службен весник на Република Македонија“ бр. 49/2003, 66/ 2007, 142/2008, 146/2009, 166/2012, 101/2015 и 152/2015).

<sup>8</sup> Одговор рег. бр. 16-91832/2 од 29.12.2015 година на Сектор за односи со јавноста и информации од јавен карактер при МВР по повод поднесено Барање со број I 0306-932/1 од 17.11.2015 година, кое барање првенствено беше доставено до Министерство за правда, но поради добиен одговор од Министерство за права бр. 19-3774/2 од 25.11.2015 година дека не е надлежно за одговор на ова барање, истото било препратено до МВР како институција надлежна за одговор на истото.

<sup>9</sup> Одговор рег. бр. 16-91832/2 од 29.12.2015 година на Сектор за односи со јавноста и информации од јавен карактер при МВР по повод поднесено Барање со број I 0306-930/1 и број I 0306-931/1 од 17.11.2015 година

<sup>10</sup> Заклучок бр. 19-3782/2 од 18.12.2015 година на Министерство за правда за запирање на постапка по поднесено Барање за пристап до информација од јавен карактер бр I 0306-917/1

Министерството за правда не се координира со надлежниот Центар за социјална работа со цел добивање доказ за статусот на малолетното лице, кое укажува на непознавање и непостоење на комуникација и координација помеѓу релевантните институции. Оттука, ако барателот е малолетен и за него не може да се издаде идентификациона исправа од страна на Одделението за азил, тоа не значи дека на истиот треба да му се ускрати правото на бесплатната правна помош. Постапувањето на надлежниот орган за оценка на барањето за бесплатна правна помош е дискутабилно од причина што иако се прибираат докази за статусот на барател на азил од МВР-Одделение за азил, сепак ЗБПП не содржи ограничување во смисла на прибирање на докази и од други инволвирани институции кога барателот на БПП е малолетно лице. На овој начин, со проактивно инволвирање на институциите нема да се наштети и ускрати правото на користење на БПП на малолетните лица.

*Право на правен лек во случај на одбивање или запирање на постапката по поднесено барање-* Правото на правен лек во случаите на одбивање или запирање на барањето за БПП на барателите на азил не е обезбедено автоматски со поднесување на барањето за БПП во постапката за азил. Дотолку повеќе, барателот на БПП во случај на запирање или одбивање на барањето, мора дополнително да поднесе ново барање до Министерството за правда, каде ќе ја образложи потребата од иницирање на судска постапка. На овој начин можноста за ефективна судска заштита е комплетно оставена на волја на првостепениот орган.

*Роковите за итно постапување-* Во случаите кои ги застапува МЗМП, роковите за постапување по барањата за бесплатна правна помош се пречекоруваат како последица на слабата комуникација и соработка помеѓу државните институции во врска со размена на податоци, информации и докази од нивна надлежност. Тоа влијае на пречекорување или пропуштање на роковите кои влијаат на управната постапка која е отпочната пред другата институција. Дополнителен е проблемот на некомпатибилност на законскиот рок од 20 дена за одлучување по барањето за бесплатна правна помош со рокот од 15 дена за одлучување по барањето за азил во скратена постапка.

*Јазикот во постапката за БПП-* Во законот не постои уреденост во однос на јазикот на образецот<sup>11</sup> за поднесување на барањето за бесплатна правна помош. Образецот е составен на македонски јазик. Одлуките кои се носат од страна на Министерството за правда се на македонски јазик. Во оваа насока и информацијата од јавен карактер на Министерство за правда за тоа дека од почетокот на примена на ЗБПП до крајот на 2015 сите барања за БПП во постапка за признавање право на азил се поднесени на македонски јазик<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Правилник за содржината на образецот на барањето за бесплатна правна помош објавен во Службен Весник на Република Македонија бр. 65 од 12.05.2010 година, <http://www.sivesnik.com.mk/Issues/EABBFDF4EF707A448512C5214AC17C6F.pdf>, страна 10

<sup>12</sup> Заклучок бр. 19-3781/2 од 18.12.2015 година на Министерство за правда за запирање на постапка по поднесено Барање за пристап до информација од јавен карактер бр I 0306-916/1

*Материјална состојба на барателот*- Во пракса, Министерството за правда нема посебен метод на проверка на материјалната состојба на овие лица, ниту пак на некое од нив му било одбиено барањето за БПП по овој основ. Во секој случај, Министерството мора да постапува со овие лица со зголемено внимание и осетливост особено поради тоа што нив може да им биде доделена бесплатна правна помош без притоа да се проверува нивната материјална состојба.

*Стручна подготвеност на адвокатот преку кој ќе се реализира бесплатната правна помош*-

Во пракса е евидентно дека претходната правна помош во смисла на давање на општи правни информации и помош при состав на барање за БПП е недоволна, бидејќи постапката за признавање на право на азил е сложена и бара познавања на домашната и меѓународната правна рамка, следење на светските трендови во однос на азилот, детални истражувања за земјите на потекло и степенот на почитување на човековите права во тие земји. Од една страна, во ЗБПП постои недостаток на одредба која ќе ја регулира стручната подготвеност на адвокатот. Од друга страна, Адвокатската комора на РМ досега не спроведувала посебни обуки за адвокатите од областа на азилот и миграциите<sup>13</sup>. Крајно, ниту Министерството за правда не практикува посебен критериум за назначување на адвокат за обезбедување на БПП во постапка за признавање на право на азил, туку се води од волјата на корисникот<sup>14</sup>. Бидејќи во пракса не постои контакт помеѓу МП и барателот на азил кој ја побарува бесплатната правна помош, адвокатот се избира по случаен избор, што значи дека можноста на барателот на БПП по своја волја да избере адвокат, не се почитува. Министерството за правда е надлежен орган за надзор над работата на адвокатот во давањето на правна помош<sup>15</sup>, но истото не располага со информација дали е извршен надзор над работата на адвокатите во обезбедување БПП и не располага со информација за евентуалните дејствија кои се преземани при спроведување на ваквиот надзор<sup>16</sup>. Квалитетот на правната помош кој барателот би ја добил е доведен во прашање.

*Одржливост на здруженијата кои обезбедуваат правна помош*- Законот за БПП и Правилникот за тарифирање на трошоци не предвидува надоместок на трошоци на овластено здружение за давање на информации, консултации, совети и помош во комплетирање на барањето за бесплатна правна помош во случаи кога барањето за БПП е одбиено или постапката запрена со заклучок од страна на надлежниот орган, а здружението ги употребило сите расположливи ресурси. Оттука се доведува во прашање финансиската одржливост на овластените здруженија.

<sup>13</sup> Одговор бр. 03-1180/1 од 04.12.2015 година на Адвокатска комора на РМ на поднесено Барање за пристап до информација од јавен карактер бр. I 0306-935/1 од 17.11.2015 година.

<sup>14</sup> Одговор бр. 19-3776/2 од 18.12.2015 година на Министерство за правда на поднесено Барање за пристап до информација од јавен карактер бр. I 0306-919/1 од 17.11.2015 година

<sup>15</sup> Член 34 од Законот за бесплатна правна помош

<sup>16</sup> Одговор бр. 19-3775/2 од 18.12.2015 на Министерство за правда на поднесено барање за пристап до информација од јавен карактер бр. I 0306-920/1 од 29.12.2015 година

## Препораки

**ПРЕПОРАКА 1:** Потребно е дополнување на ЗБПП со одредба која ќе ја регулира надлежноста на едно или повеќе подрачни одделенија од вкупно триесет и четирите единици (34) на Министерството за правда за прием на барањата за бесплатна правна помош во постапка за признавање право на азил.

**ПРЕПОРАКА 2:** Потребно е да се подобри комуникацијата и соработка помеѓу надлежните министерства (Министерството за правда, неговите подрачните одделенија и Министерството за внатрешни работи) и невладиниот сектор, со што ќе се овозможи полесен пристап на барателите на азил до правна помош. Потребно е зајакнување на капацитетите на државните органи, како и стручно оспособување на адвокатите и формирање на посебна листа во рамките на регистарот на адвокати- даватели на БПП, кои ќе обезбедуваат правна помош на баратели на азил.

**ПРЕПОРАКА 3:** Вклучување на правниот совет во фазата на претходна правна помош е во интерес на странките. Потребно е проширување на обемот на претходна правна помош во однос на состав на писмени поднесоци. Имено, постои неусогласеност на ЗБПП со ЗАПЗ во поглед на правото на бесплатна правна помош кое е утврдено во секоја фаза на постапката. Праксата покажува дека од моментот кога е поднесено усното барање за азил, преку моментот на поднесување на писменото барање за азил со поддршка на МЗМП, па се до моментот на донесување на конечна одлука од страна на МВР, се појавува потреба од состав на различни видови на поднесоци кои се од големо значење за постапката на барателот на азил.

**ПРЕПОРАКА 4:** Потребно е подобрување на меѓуинституционалната соработка помеѓу централниот орган за одлучување по поднесените барања за БПП (МП), подрачни одделенија за БПП на МП, како и надлежните органи за достава на докази за потврдување на статус на барателот на азил (МВР-Сектор за азил, МТСП или надлежен ЦСР). Ова особено во однос на случаи каде станува збор за малолетен барател на азил, каде централно во одлучувањето е најдобриот интерес на детето. Оттука, воспоставување на систем за електронска комуникација и електронски начин за достава на бараните докази е еден од начините за надминување на овој проблем.

**ПРЕПОРАКА 5:** Потребно е законски да се гарантира бесплатна правна помош за оспорување на негативните одлуки на Министерството на правда за одбивање или запирање на постапките за одобрување на бесплатна правна помош уште во прво поднесеното барање за БПП. Ова е неопходно со цел обезбедување на уставно гарантираното право на ефективна судска заштита, која нема да зависи од првостепениот орган.

**ПРЕПОРАКА 6:** Потребно е усогласување на рокот предвиден во ЗБПП со рокот утврден во ЗАПЗ за постапување во итна постапка, како би можело да се обезбеди ефикасност во постапувањето.

**ПРЕПОРАКА 7:** Министерството за правда, при назначувањето на адвокатот, мора да ја почитува законската одредба каде изрично е уредено дека изборот на адвокат за БПП се прави во консултација со барателот.

**ПРЕПОРАКА 8:** Потребно е усогласување на ЗБПП со ЗОУП и ЗАПЗ во однос на информирање на барателот за содржината на донесените одлуки на јазик кој тој/таа го разбира. Потребно е воспоставување на модел на соработка со Здружение на преведувачи на Република Македонија.

**ПРЕПОРАКА 9:** Да се предвидат надоместоци и трошоци на овластените здруженија за обезбедување на претходна правна помош (совети) за барателите на азил во РМ. Потребно е да се усогласи ЗБПП со Правилникот за тарифирање на трошоците на овластеното здружение за БПП и соодветно дополнување за надомест на трошоци.

### Консултирани извори

#### **Прописи:**

Закон за азил и привремена заштита на Република Македонија и подзаконските акти,

Закон за бесплатна правна помош и подзаконските акти,

Европската конвенција за човековите права и протколите кон неа,

КОНВЕНЦИЈАТА ЗА СТАТУСОТ НА БЕГАЛЦИТЕ од 1951 и Протоколот од 1967

Закон за азил на Република Србија

Нацрт закон за бесплатна правна помош на Република Србија

Закон за меѓународна и привремена заштита на Република Хрватска

Закон за бесплатна правна помош на Република Хрватска

Закон за азил и бегалци на Република Бугарија

Закон за правна помош на Република Бугарија

Закон за меѓународна заштита на Република Словенија