



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.



UNHCR
The UN Refugee Agency



Водич за меѓународна заштита на бегалци и градење државни системи за азил

Прирачник за парламентарци бр. 27, 2017

Благодарност

Овој водич е заедничко издание на Меѓупарламентарната унија и Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации.

Автори: Франсес Николсон и Јудит Кумин.

Заеднички меѓагенциски уредувачки одбор: Корнелис Вутерс, Ариел Рива, Елис Едвардс, Маделин Гарлик (Оддел за меѓународна заштита на УНХЦР); членовите на Комисијата за унапредување на почитувањето на меѓународното хуманитарно право на МПУ, особено сенаторката Гарбиела Куевас Барон (Мексико), сенаторот Филипе Маху (Белгија) и Карин Џабре, секретар на Комисијата.

Други коментатори и соработници: Сан Андерсен, Каролин Далин Брас, Субин Чо, Карол Симон Дахан, Алис Фармер, Сибиле Капферер, Џеки Киган, Несе Килинкоглу, Александра Памела Мекдавал, Мишел Симон, Петер Свинијарски, Беатрис Урече, и многу други вработени во седиштето на УНХЦР во Женева и во националните канцеларии низ целиот свет.

Сите делови од ова издание може да се умножуваат за лична и некомерцијална употреба, под услов да бидат внесени податоците за авторските права и да не се прават измени на текстот. Ве молиме известете ја Меѓупарламентарната унија за користењето содржини од изданието.

© Меѓупарламентарна унија и Висок комесаријат за бегалци на Обединетите нации, 2017

Насловна фотографија: © УНХЦР/Бенџамин Лојсо

Графички дизајн: DATAPONS dooel Skorje

Превод: Наташа Колекеска

ISBN 978-92-9142-897-7 Refugee Handbook



Оваа публикација е отпечатена во рамките на проектот „Глобална програма за техничка помош и градење на капацитетите за спречување на задржувањето на децата и заштита на децата и на другите задржани баратели на азил“, финансирана од Европската Унија. Содржината на оваа публикација е во исклучива одговорност на УНХЦР и во никој случај не ги одразува гледиштата на Европската Унија.

Содржина

Предговор	6
Скратеници	8
Вовед.....	10
Користење на прирачникот.....	12
Глава 1: Меѓународната правна рамка за заштита на бегалците	15
1.1. Вовед	15
1.2. Меѓународното право и стандарди за бегалците.....	16
1.3. Регионални правни акти и стандарди за бегалците	19
1.4. Други меѓународни правни стандарди за заштита на барателите на азил и на бегалците	23
1.5. Други извори на правото и насоки.....	32
Глава 2: Улоги и одговорности за заштита на бегалците	33
2.1. Вовед	33
2.2. Улоги и одговорности на државите.....	34
2.3. Обврски кон одредени категории бегалци	37
2.4. Улогата на УНХЦР	41
2.5. Партнерства на УНХЦР	45
2.6. Поддршка и финансирање на заштитата на бегалците и работата на УНХЦР	49
Глава 3: Пристапување кон меѓународни инструменти за заштита на бегалците и воспоставување национални системи за азил.....	52
3.1. Вовед	52
3.2. Пристапување кон Конвенцијата од 1951 г. и/или кон Протоколот од 1967 г.	53
3.3. Развивање национални системи за азил	55
3.4. Национални закони и политики: сржта на националниот систем за азил	59
Глава 4: Управување со границите и регулирање на влезот на бегалци.....	64
4.1. Вовед	64
4.2. Прием на територијата и опсег на обврската за невраќање	66

4.3. Обезбедување сигурност и заштита на бегалците	73
4.4. Предизвици поврзани со мешаните популациски движења	75
4.5. Криумчарење, трговија со луѓе и заштитата на бегалците	82
4.6. Системи за влез сензитивни за прашањата на заштитата во контекст на мешана миграција	87
4.7. Неказнување за бесправно влегување	94
Глава 5: Прифаќање бегалци и баратели на азил.....	96
5.1. Вовед	96
5.2. Прифаќање и третман на барателите на азил во контекст на поединечните системи за азил.....	97
5.3. Слобода на движење, задржување и алтернативи на задржувањето	104
5.4. Одговор на масовен прилив.....	115
5.5. Одговор во кризи	118
Глава 6: Утврдување кој има потреба од меѓународна заштита	125
6.1. Вовед	125
6.2. Одговорност на државата за утврдување на статусот на бегалец.....	126
6.3. Утврдување на статусот на бегалец.....	128
6.4. Дефиницијата за бегалец: кои лица се опфатени?	132
6.5. Каква е положбата на палестинските бегалци?	144
6.6. Кој треба да биде исклучен од статусот на бегалец?.....	144
6.7. Комплементарни и привремени видови меѓународна заштита.....	146
Глава 7: Правични и ефективни постапки за азил	152
7.1. Вовед	152
7.2. Правични и ефективни постапки за азил	154
7.3. Минимални процесни гаранции.....	156
7.4. Обезбедување тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци.....	159
7.5. Регистрирање и одлучување по барања	161
7.6. Постапки за допуштеност	163
7.7. Првостепена постапка за интервјуирање и одлучување.....	171
7.8. Скратени постапки	175
7.9. Дополнителни барања и откажување од барање или негово повлекување	177
7.10. Жалби и ефективен правен лек.....	179
7.11. Баратели на азил со специфични потреби во постапката за азил.....	180
7.12. Признавање на статусот на бегалец.....	188

7.13. Поништување, укинување и престанок на статусот на бегалец.....	191
7.14. Лица за кои се утврдило дека немаат потреба од меѓународна заштита ..	195
Глава 8: Почитување на правата и на достоинството на бегалците	200
8.1. Вовед	200
8.2. Начелото на недискриминација	201
8.3. Обврски и права на бегалците.....	201
8.4. Права на лицата со комплементарни видови заштита.....	215
8.5. Борба против расизмот, дискриминацијата и ксенофобијата	217
8.6. Користење на механизмите за човековите права на ОН во однос на барателите на азил и на бегалците.....	223
Глава 9: Обезбедување трајни решенија	228
9.1. Вовед	228
9.2. Поставување на темелите за решенија: системски пристап.....	229
9.3. Доброволна репатријација	230
9.4. Локална интеграција: населување во заедницата домаќин.....	234
9.5. Населување во трета земја.....	237
9.6. Иновативни пристапи кон населувањето во трети земји и други канали за миграција	240
9.7. Натурализација.....	243
9.8. Сеопфатни пристапи за решавање долготрајни бегалски кризи.....	244
Прилог 1: Образец на инструментот за пристапување кон Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г.	247
Прилог 2: Образец на инструментот за пристапување кон Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г.	248
Прилог 3: Образец на инструментот за преземање на Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. по пат на сукцесија	249
Прилог 4: Образец на инструментот за преземање на Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. по пат на сукцесија	250
Прилог 5: Поимник на клучни термини поврзани со заштитата на бегалците	251
Прилог 6: Избрани веб-локации со информации за различни аспекти од заштитата на бегалците.....	267
Неколку зборови за.....	269

Предговор



Да им се даде заштита на луѓето кои бегаат барајќи прибежиште е една од најстарите традиции на човештвото – споделена вредност вкоренета во многу верски и културни традиции, а денес и дел од меѓународното право. Тоа е вредност што го издржала тестот на времето, а последен пат беше артикулирана од сите 193 земји-членки на Обединетите нации во Њујоршката декларација за бегалци и мигранти усвоена во септември 2016 г. © IPU

Декларацијата претставува силна потврда на основното начело на заштита на бегалците, во период кога бројот на луѓе што бегаат од своите домови достигна ниво што не било видено со децении. Денес има речиси 66 милиони луѓе раселени од своите домови поради конфликт, насилство и прогон, од кои околу една третина избегале преку државните граници како бегалци – ова е ниво слично на она од средината на 1990-тите години, кога крајот на Студената војна предизвика слична појава. Големината и сложеноста на принудното раселување денес е директно поврзана со зачестеноста, обемот и долготрајноста на денешните конфликти и со неможноста на меѓународната заедница да се обедини за да ги реши.

Повеќе од 80% од лицата што заминуваат од своите држави како бегалци наоѓаат заштита во соседните, чие население и влади често имаат тешкотии во справувањето со влијанијата од конфликтите во соседството и со сопствените предизвици

во развојот. Децата сочинуваат повеќе од половина од бегалците – споредено со околу една третина од вкупното светско население. Помалку од една петина од бегалците заминуваат подалеку; кога ќе го направат тоа, причините се немањето можности и несоодветна поддршка, вклучително и надворешна поддршка од за земјите и заедниците што ги примиле. Оние што се во движење обично се движат како дел од нелегалните миграциски текови, кои опфаќаат луѓе што заминуваат поради широк дијапазон причини, вклучително и поради потрага по економски можности. Важно е да се задржи јасното разграничување меѓу бегалците и мигрантите, при што бегалците имаат посебен статус во меѓународното право, бидејќи не можат да се вратат дома поради конфликт или прогон – иако и двете групи се соочуваат со истите ризици и често умираат или се изложени на физички повреди при ризичните патувања на копно и по море.

Њујоршката декларација исто така доаѓа во момент кога одредени држави со своите постапки го ставаат на тест начелото на заштита на бегалците; состојба што продолжува и понатаму. Во одредени земји и региони пристапот до азил е ограничен, при што границите се затвораат, бројот на задржани лица се зголемува, а правни и процедурални пречки го блокираат пристапот до заштита. Соочени со навидум нерешливи конфликти, зголемени безбедносни закани и тешки времиња, одредени влади одговорија со затворање на вратите, наоѓања решенија за „аутсорсинг“ на заштитата на бегалците на други места и дозволување ксенофобичната и националистичка реторика да се шири неконтролирано. Сепак, во исто време се појавија и многу позитивни примери на морална храброст и лидерство, на влади што се соочија со предизвикот и ги оставија границите отворени додека илјадници луѓе бегаа, како и безброј случаи на солидарност од поединци и заедници низ целиот свет.

Во Њујоршката декларација се нагласува дека заштитата на бегалците бара ангажман од сите делови на општеството. Парламентарците имаат клучна улога во овој контекст – да обезбедат задржување на делотворноста на режимот за меѓународна заштита на бегалците и да воспостават и да одржуваат државни системи за азил, кои ги почитуваат начелата на заштита и можат ефективно да одговорат на современите предизвици.

Овој прирачник има две цели: да ги информира парламентарците за основните начела и обврски од меѓународното право за бегалци и да ја мобилизира нивната поддршка за воспоставување и одржување правични и делотворни национални системи за азил, во согласност со меѓународните стандарди. Таквите системи се неопходни за да можат владите да ги идентификуваат луѓето што имаат потреба од меѓународна заштита и да гарантираат дека луѓето кои биле принудени во бегство поради прогон и конфликт и понатаму ќе можат да бараат и да уживаат азил, во согласност со Конвенцијата за бегалците од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. Ви го нудиме овој прирачник како важен ресурс и веруваме дека тој ќе одигра улога во преточувањето на ветувањата од Њујоршката декларација во дела.

Филипо Гранди
висок комесар за бегалци
на Обединетите нации

Мартин Чунгонг
генерален секретар,
Меѓународна парламентарна унија

Скратеници

- СИДА** Здобиеен синдром на имунодефициенца
- УНИ** Утврдување најдобар интерес
- ЦАР** Централноафриканска Република
- КПТ** Конвенција против тортура и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување
- КЕДЖ** Конвенција за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените
- ИЗП** Информации за земјата на потекло
- КПД** Конвенција за правата на детето
- КПЛП** Конвенција за правата на лицата со попреченост
- ПИК** Патна исправа според Конвенцијата
- ДРК** Демократска Република Конго
- ЕАСО** Европска канцеларија за поддршка за азил
- ЕКОСОК** Економски и социјален совет на Обединетите нации
- ЕУ** Европска Унија
- Екском** Извршен комитет на програмата на Високиот комесар
- ФАО** Агенција за земјоделство и храна
- ЛГБТИ** лезбијки, геј, бисексуалци, транссексуалци и интерсексуалци
- НВО** Невладина организација
- ГОЖ** Гениталното осакатување на жените
- ХИВ** Вирус на хумана имунодефициенца
- КЧП** Комитет на ОН за човекови права
- МЗСПБ** Меѓународно здружение на судии за право на бегалците
- ИКАО** Меѓународна организација за цивилно воздухопловство
- МКС** Меѓународен кривичен суд
- МПГПП** Меѓународен пакт за граѓански и политички права
- МКЕРД** Меѓународна конвенција за елиминирање на сите форми на расна дискриминација
- МПЕСКП** Меѓународен пакт за економски, социјални и културни права
- МКЦК** Меѓународен комитет на Црвениот крст
- ВРЛ** Внатрешно раселено лице
- МОЦКЦП** Меѓународна федерација на друштвата на Црвениот крст и Црвената полумесечина

МПО	Меѓународна поморска организација	СОП	Стандардни оперативни постапки
ИОМ	Меѓународна организација за миграција	ПКТ	Програма за кауција на Торонто
МПУ	Меѓупарламентарна унија	ДБПРД	Дете без придружба или разделено дете
ПЗС	Привремен заштитен статус (во САД)	УДЧП	Универзална декларација за човековите права
НИЧП	Национални институции за човекови права	ОН	Обединети нации
ОАД	Организација на американските држави	УНАИДС	Програма на Обединетите нации за ХИВ/СИДА
ОАЕ	Организација на африканско единство (сега Африканска унија)	УНКЛОС	Конвенција на ОН за поморското право
ККХП	Канцеларија на ОН за координација на хуманитарните прашања	УНДП	Програма за развој на ОН
ОХЦХР	Висок комесаријат на ОН за човекови права	УНЕСКО	Организација на ОН за образование, наука и култура
ОИК	Организација на исламската конференција (сега Организација за исламска соработка)	УНХЦР	Висок комесаријат за бегалци на Обединетите нации
ПРПО	Проценка на ризик пред отстранување (Канада)	УНИЦЕФ	Детски фонд на ОН
САПС	Јужноафриканска полициска служба	УНОДЦ	Канцеларија на ОН за дрога и криминал
БИС	Барање и спасување	UNRWA	Агенција на Обединетите нации за помош и јавни работи Агенција за палестинските бегалци на Блискиот Исток
ПРЗН	Полово и родово засновано насилство	УПП	Универзален периодичен преглед
СОЛАС	Меѓународна конвенција за безбедност на животот на море	СПХ	Светска програма за храна
		СЗО	Светска здравствена организација

Вовед



Во моментот на печатење на овој Прирачник, во светот има повеќе бегалци од кога и да е по Втората светска војна. Причините за раселување денес стануваат сè посложени, бидејќи конфликтите, насилството и прекршувањата на човековите права сè почесто се испреpletени со етнички и верски непријателства, акутна сиромаштија и еколошки фактори поврзани со климатските промени. Алармантен број бегалци живеат во неизвесност поради конфликти што траат со години, па дури и со децении, без решение на повидок. Повеќе од половина од бегалците во светот се деца, а ако ништо не се смени, нивните деца, исто така, ќе бидат бегалци.

Чија одговорност се бегалците? Зошто толку често тие се сметаат за закана, наместо како луѓе под закана? Каква е потребата од Прирачник за парламентарци, од кои повеќето немаат никаква врска со насилството и прогонот, кои принудуваат милиони да бегаат за да си ги спасат животите?

Луѓето стануваат бегалци кога ќе затаи владеењето на правото во нивните држави. Тие зависат од владеењето на правото за да најдат заштита во други држави. Се надеваат на повторно воспоставување на владеењето на правото во своите држави за да можат еден ден да се вратат дома. Парламентарците се клучни во процесот на донесување закони, политики и прописи за заштита на жртвите на војните и прогонот, истовремено обезбедувајќи почитување на легитимните интереси на државите домаќини. Овој Прирачник се обидува да им помогне на парламентарците во исполнувањето на таа важна задача.

Овој Прирачник ја претставува меѓународната правна рамка, на која се заснова заштитата на бегалците и од која таа ја влече својата легитимност. Тој објаснува која е предноста за државите ако пристапат кон меѓународните договори што ја уредуваат заштитата на бегалците, а особено кон Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. Се дава преглед на централните елементи од системот за заштита на бегалците, од влезот и прифаќањето, преку утврдувањето на статусот, правата и обврските на бегалците до трајни решенија. Прирачникот се обидува и да фрли светлина врз тешките теми, како граничните контроли, расизмот и ксенофобијата, враќањето на лица што немаат потреба од меѓународна заштита и современите грижи околу безбедноста.

Во овој 21 век ниту еден континент не е поштеден од проблемот на принудното раселување, а многу земји и заедници покажуваат извонредна великодушност и сочувство кон лицата што се принудени на бегство. Меѓутоа, глобалната распределеност на бегалците и понатаму несразмерно е на товар на помалку богатите региони. Речиси девет десетини од бегалците во надлежност на УНХЦР живеат во земји со ниски и средни приходи, често многу блиску до конфликти. Земјите што се вбројуваат меѓу најмалку развиените, вдомуваат една четвртина од бегалците во светот.

Системот за меѓународна заштита на бегалците развиен по Втората светска војна треба да одговори на можните дестабилизирачки дејства на движењето на населението. Меѓународната солидарност и споделувањето на одговорноста се суштински, но често неостварливи елементи на системот, неопходни за заштита на правата на бегалците каде и да се наоѓаат и за поддршка на земјите што ги прифатиле.

Во овој период, кога солидарноста и споделувањето на одговорноста се потребни од кога било, државите се преокупирани со безбедносни прашања што се резултат на меѓународниот тероризам, а постои засилен фокус на контролата на границите. Нетрпеливоста кон странците е во пораст во многу земји, а физичките и правните пречки што треба да ја спречат нелегалната миграција засегаат многу луѓе што се обидуваат да стигнат на безбедно. Како што се обидува да објасни овој Прирачник, граничното управување и заштитата на бегалците не се исклучуваат едно со друго. Државите можат и треба да воспостават робусни механизми за идентификување на лицата на кои им е потребна заштита, исто како што можат и треба да ги идентификуваат лицата што може да претставуваат безбедносна закана.

Се разбира, не постојат брзи и лесни решенија, ниту на национално ниво на меѓународно ниво. Како луѓе што го обликуваат јавното мислење, парламентарците можат да помогнат во објаснувањето дека популистичките политики и јавните дебати што не се засноваат на факти се закана за општественото ткиво. Тие можат да ја пренесат пораката дека одговорот на бегалските текови треба да се заснова на основните начела на човечноста и човековите права, вклучително на правото да се бара и да се ужива азил од прогон. Историјата покажала дека правилното постапување со жртвите на војни и на прогон создава добра волја и просперитет за генерациите и ја поттикнува стабилноста на долг рок.

Во 2016 г., потврдувајќи дека предизвиците на човековата мобилност се „пред сè, морални и хуманитарни“, Генералното собрание на ОН ја усвои [Ѕвјоршката](#)

[декларација за бегалци и мигранти](#). Декларацијата ја повторува важноста на Конвенцијата од 1951 г. и на Протоколот од 1967 г., истовремено нагласувајќи дека „обмот и природата на раселувањето на бегалците денес бараат од нас да постапуваме сеопфатно и предвидливо“.

Затоа, Генералното собрание постигна согласност за развивање сеопфатни одговори за ситуации што опфаќаат големи движења на бегалците. Декларацијата објаснува дека овие одговори треба да се „засноваат на начелата на меѓународната соработка и на споделување на товарот и одговорноста“, за да може „подобро да се заштитат и да им се помогне на бегалците, и да се поддржат засегнатите држави и заедници“. Оваа важна меѓународна активност ќе има потреба од поддршка на сите општествени нивоа, а особено од парламентарците. Се надеваме дека овој прирачник ќе придонесе за постигнување на целите на Њујоршката декларација.

„Меѓупарламентарна унија,... ги повикува владите и парламентите да преземат одговорност за заштита на правата на бегалците и на нивното право на меѓународна заштита, а исто така, ги повикува парламентите и владите и да ги исполнат своите обврски за заштита на бегалците и на барателите на азил.“

Спроведување на одговорноста за заштита: улогата на парламентите во заштитата на животите на цивилите, [Резолуција](#) усвоена со консензус на 128. Собрание на МПУ, Кито, 2013 г.

Користење на прирачникот

За кого е наменет прирачникот?

Прирачникот е наменет, пред сè, за **парламентарците и за одговорните за донесување политики** што учествуваат во изготвувањето закони и политики за одговор на пристигнувањето и присуството на баратели на азил и бегалци.

Тој може да биде корисен и за други лица што работат со бегалци или се осврнуваат на прашања на бегалците, вклучително:

- градоначалници и регионални/локални владини службеници;
- вработени во широк дијапазон владини органи, вклучително: гранични службеници, вработени во прифатни центри, служби за детска заштита, службеници за утврдување на статусот и многумина други;
- претставници на правосудството, персонал во национални институции за човекови права (НИЧП) и народни правобранители;
- новинари;
- национални граѓански организации, верски организации, други невладини организации (НВО);
- хуманитарни работници; и
- персонал на меѓународни организации и агенции.

Која е целта на прирачникот?

Целта на прирачникот е:

- да им помогне на наведените фактори во изготвувањето закони и политики со кои брзо ќе се одговори на пристигнувањето на баратели на азил и бегалци;
- да даде преглед на елементите на системите за влез, насочени кон заштита, кои ќе можат да одговорат на мешани групи луѓе, истовремено почитувајќи ги начелата на меѓународната заштита;
- да ги претстави елементите на правичната и ефикасна постапка за азил;
- да помогне да се гарантира дека ќе им биде дадена меѓународната заштита на луѓето што имаат потреба, во согласност со стандардите на меѓународното право за бегалците;
- да се поттикне поголема толерантност и почит кон бегалците; и
- да се идентификуваат иницијативи за поддршка на трајните решенија за бегалци и други лица што имаат потреба од меѓународна заштита.

Преземени се заложби прирачникот да биде што е можно поразбирлив, но и поцелосен. Имајќи ја предвид сложеноста на темата, не може да се навлегува во детали за секое прашање. Затоа, во прирачникот се дадени упатувања на дополнителни материјали.

Секоја глава:

- ги претставува применливите меѓународни стандарди што ја даваат рамката за одговорот;
- дава предлози за соодветни одговори и мерки што треба да се преземат;
- дава **примери** за позитивни национални и регионални практики;
- опфаќа релевантни цитати од тела со авторитет;
- дава **упатувања** кон изданија на УНХЦР и други изданија што содржат дополнителни информации и упатства;
- нуди **потсетници** за парламентарците за тоа како може да се даде одговор на одредени прашања, иако тие листи не се исцрпни и сите прашања не се релевантни за секоја земја.

Повеќе бегалски приказни низ прирачничков ги подвлекуваат влијанијата што ги имаат бегството и раселувањето врз бегалците и врз нивните семејства.

Бегалска приказна: Долг и опасен пат до безбедност

По речиси две години бегство од насилството во Централноафриканската Република (ЦАР), Жан, неговата сопруга и нивните четири преживевани деца конечно се на безбедно во бегалски камп близу северната граница на Демократска Република Конго (ДРК)

Жан, 38, се потсетува на денот во март 2013 г., кога тој и неговото семејство за првпат избегале од напад врз Банги, главниот град на нивната држава. „Мојот дом беше уништен кога Селеките пристигнаа во Банги“, раскажува тој. „Бев таму. Имаше многу малтретирање, а тие запалија и пожари. За првпат избегав во шума со моето семејство.“

По еден месец во шумата, се вратиле во Банги, каде што Жан го обновил домот и се молел за траен мир. Но, неколку месеци подоцна, кога борците антибалака извршиле противнапад врз градот, тие морале повторно да избегаат. Тоа било на католичкиот Божиќ 2013 г.

„Борбите беа многу сериозни“, се потсетува тој. „Селеките дојдоа во мојот дом. Ме зе доа за да ме убијат. Плачев. Им реков дека не сум бунтовник. Ме ранија со самострел. На 25 декември сфатив дека проблемот е катастрофален.“

По нападот на Божиќ, повеќе од 10.000 бегалци од ЦАР успеале да ја преминат реката и да влезат во ДРК – што обично е десетминутно патување со чамец.

Семејството на Жан имало многу повеќе тешкотии при бегството. Тие биле предалеку од реката и не можеле да стигнат до неа. Наместо тоа, тие повторно избегале во шумата и јаделе

лисја и корења два месеци, избегнувајќи постојани напади. „Децата ослабеа многу“, вели тој. „Се мачевме... Немавме помош од никој.“

Жан ги одвел во селото на дедо му, но и тоа било нападнато. Најпосле, по повеќемесечно бегство, преживувајќи со малку храна и сон, успеале да преминат во ДРК, повеќе од 400 километри од Банги, нагоре по текот на реката.

„Користевме пирога“, раскажува Жан (пирога – традиционален дрвен чамец). „Меѓутоа, за малку ќе имавме незгода, бидејќи во чамецот имаше многу деца. Конечно стигнавме во Конго во април 2014 г.“

По 11 месеци поминати во дива населба близу границата, УНХЦР ги одвел во новиот камп на педесетина километри од границата.

„Многу сум среќен што сум тука“, вели Жан. „Во шесте куќи околу мојата живеат мои роднини. Во едната престојува мајка ми со шест внуци. Во друга е сестра ми со две деца. Во една од куќите е брат ми со едно дете, а мојот помал брат ги чека жената и децата, кои сè уште се во Банги.“

Многумина во кампот велат дека очекуваат борбите во Централноафриканската Република да продолжат, но Жан е оптимист. И покрај патешествието, тој вели: „Се надевам дека ќе се вратам во ЦАР, бидејќи тоа е мојата земја. Чекам вистински момент да се вратам дома.“

Извор: [„Долг и опасен пат до безбедност“](#), УНХЦР, 2015 г.

Глава 1

Меѓународната правна рамка за заштита на бегалците



© UNHCR

1.1. Вовед

Државите се обврзани да ги штитат правата на своите граѓани. Кога владите не можат или не сакаат да го направат тоа, луѓето може да бидат соочени со толку сериозна закана што ќе бидат принудени да ја напуштат својата земја и да бараат безбедност на друго место. Ако се случи тоа, некоја друга земја мора да преземе обврска и да обезбеди почитување на основните права на бегалците. Тоа е познато како „меѓународна заштита“.

[Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. и Протоколот кон неа од 1967 г.](#) се основата на системот на меѓународна заштита, кој е надополнет со регионални договори и декларации, кои, исто така, се однесуваат на правата на бегалците. Но, меѓународното право за бегалците не функционира изолирано. Тоа најдобро се разбира заедно со меѓународното право за човековите права, почнувајќи со [Универзалната декларација за човековите права](#) од 1948 г. и со меѓународното хуманитарно право (правото на војната).

Оваа поширока меѓународна правна рамка е основата за работата на Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации (УНХЦР). Генералното собрание на ОН го основа УНХЦР по Втората светска војна за да ја гарантира меѓународната заштита на бегалците и да соработува со владите за изнаоѓање трајни решенија за проблемите на бегалците.

Оваа глава ја претставува меѓународната правна рамка за заштита на бегалците, имено:

- основните инструменти на меѓународното право за бегалците: Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот кон неа од 1967 г.;
- регионалните правни акти и стандарди за бегалци во Африка, Латинска Америка и во Европа;
- други релевантни стандарди содржани во меѓународното право за човековите права, меѓународното хуманитарно право и меѓународното кривично право; и
- други извори на право и насоки.

1.2. Меѓународното право и стандарди за бегалците

Конвенција за статусот на бегалците од 1951 г.

[Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г.](#) е основата на меѓународното право за бегалците. Таа го дефинира терминот „бегалец“ (в. подолу: Кој е бегалец според Конвенцијата од 1951 г.), го утврдува начелото дека бегалците не треба принудно да се враќаат на територија каде што постои закана по нивниот живот или слобода (в. подолу: Начело на невраќање) и ги утврдува обврските на бегалците и обврските на државите кон нив.

Конвенцијата е изготвена кратко по Втората светска војна, а нејзините автори биле фокусирани на бегалските проблеми што постоеле во моментот. Дефиницијата за бегалец содржана во Конвенцијата од 1951 г. се однесува на лица што станале бегалци како резултат на настани пред 1 јануари 1951 г., а државите требало да изјават дали ќе ја применуваат дефиницијата само за настани во Европа или и за настани во другите делови од светот. Со настанувањето на нови бегалски кризи во светот во 1950-тите и на почетокот на 1960-тите години, станало јасно дека временскиот и просторниот опфат на Конвенцијата од 1951 г. треба да се прошири. За таа цел е усвоен Протокол кон Конвенцијата од 1967 г.

Протокол од 1967 г.

[Протоколот од 1967 г.](#) е одделен документ од Конвенцијата од 1951 г., но суштински е поврзан со неа. Со Протоколот се отстрануваат временските и географските ограничувања во Конвенцијата. Со пристапувањето кон Протоколот, државите се обврзуваат да ја применуваат суштинската содржина на Конвенцијата од 1951 г. (членовите 2–34) за сите лица опфатени со дефиницијата на бегалец во Протоколот, без временски или просторни ограничувања.

Повеќето држави претпочитаат да пристапат и кон Конвенцијата и кон Протоколот. Со тоа тие потврдуваат дека *двата* договори се централни елементи на меѓународниот систем за заштита на бегалците.

Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. се модерното отелотворување на азилот како древна институција. Нивната сила е во нивниот универзален и недискриминаторски карактер и во основните вредности што ги отсликуваат.

„Потврдуваме дека Конвенцијата на Обединетите нации за статусот на бегалците од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. се основните инструменти на меѓународното право за бегалците и дека остануваат суштински за заштитата на бегалците.“

МПУ, Изјава за парламентарните активности за поддршка на УНХЦР и заштитата на бегалците, Управен совет на МПУ, 188. сесија, Панама, 2011 г.

„Ја потврдуваме Конвенцијата на Обединетите нации за статусот на бегалците од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. како темел на меѓународниот режим за заштита на бегалците. Ја препознаваме важноста од нивна целосна и ефективна примена од страна на државите и вредностите што ги отелотворуваат тие. (...) Го реafirмираме почитувањето на институцијата азил и правото да се бара азил. Исто така, го реafirмираме почитувањето и придржувањето кон основното начело на невраќање, во согласност со меѓународното право за бегалците.“

Генерално собрание на ОН, Ѓујоршка декларација за бегалци и мигранти, Резолуција 71/1, 2016 г.

Бегалци и баратели на азил: што е разликата?

Бегалец е лице што ја напуштило земјата на потекло и не може или не сака да се врати поради сериозна закана по животот или по слободата. Меѓународната правна дефиниција на терминот е содржана во Конвенцијата од 1951 г. (за повеќе информации за дефиницијата за бегалец, в. глава 6.4.) Бегалците имаат право на заштита од принудно враќање во земјата на потекло (начело на невраќање) и имаат други права и обврски, утврдени во Конвенцијата од 1951 г.

„Барател на азил“ е општа ознака за лице што бара меѓународна заштита. Во некои држави тоа е правен термин што се однесува на лице кое поднело барање за статус на бегалец, но сè уште не добило конечен одговор по барањето. Секој барател на азил нема да биде признаен како бегалец. Меѓутоа, барателот на азил

не треба да биде вратен во земјата на потекло додека неговото барање не биде разгледано во правична постапка.

...а што е со мигрантите?

Исто така, многу е важно правилно да се разликуваат термините „мигрант“ и „бегалец“. Мешањето на овие два термини може да има сериозни последици по животот и безбедноста на бегалците.

Мигрантот најдобро се опишува како лице што не избрало да замине поради директна закана врз животот или безбедноста, туку за да најде работа, поради образование, обединување на семејството или други лични причини. За разлика од бегалците, мигрантите не стравуваат од прогон или сериозна штета во земјата на потекло. Мигрантите продолжуваат да уживаат заштита од својата влада, дури и кога се во странство и можат да се вратат дома.

Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г.: што содржат тие?

Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. опфаќаат три главни теми:

- дефиницијата за бегалец, заедно со одредби за престанок на статусот или исклучување од статусот на бегалец;
- правниот статус (правата и обврските) на бегалците во земјата на азил. Ова ги опфаќа должноста на бегалците да ги почитуваат законите и прописите на земјата на азил и нивните права во земјата, вклучително заштитата од враќање; и
- обврските на државите, вклучително и обврската да соработуваат со УНХЦР во вршењето на работите на организацијата и да овозможат таа да ја врши својата должност за надзор на примената на Конвенцијата.

Кој е бегалец според Конвенцијата од 1951 г.?

Според **Конвенцијата од 1951 г.** бегалец е лице што:

- оправдано стравува од прогон поради својата: раса, вероисповед, националност, припадност кон одредена општествена група или политичко уверување;
- се наоѓа надвор од својата земја на потекло или вообичаен престој;
- не може или не сака да ја искористи заштитата на таа земја или да се врати таму поради страв од прогон; и
- не е изречно исклучено од заштита како бегалец или неговиот статус на бегалец не престанал поради промена на околностите.

Лицето е бегалец штом ќе бидат исполнети критериумите наведени во дефиницијата. Со други зборови, лицето не *станува* бегалец поради позитивна одлука по барање за заштита. Признавањето на статусот на бегалец е *декларативен акт*: со тоа се потврдува дека е лицето навистина бегалец. Иако можеби ова изгледа како техничко прашање, тоа е причината поради која барателите на азил не треба да се вратат во земјата на потекло додека не се разгледа нивното барање.

Кој е бегалец според Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г.?

Надворзрвувајќи се на дефиницијата за бегалец во Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г., **Конвенцијата за уредување на специфичните аспекти на проблемите со бегалците во Африка на Организација на африканско единство [ОАЕ] од 1969 г.** предвидува регионална дефиниција за бегалец што опфаќа и:

- лице принудено да ја напушти својата земја „поради надворешна агресија, окупација, странска доминација или настани што го нарушуваат сериозно јавниот ред во дел или во целата земја на потекло или на државјанство на лицето“.

... а според Декларацијата од Картахена?

Исто како Конвенцијата на ОАЕ, **Декларацијата од Картахена** од 1984 г. додава регионална дефиниција, што ја дополнува дефиницијата за бегалец од Конвенцијата од 1951 г. со:

- лица што бегаат од своите земји „поради тоа што нивните животи, безбедност или слобода се под закана од општо насилство, странска агресија, внатрешни конфликти, масовни прекршувања на човековите права или други околности што го нарушуваат сериозно јавниот ред“.

Национална практика

Обврска за невраќање според националното право. Со националните уставни закони се ефектуира начелото на невраќање на повеќе начини. Одредени акти изречно ги споменуваат бегалците и барателите на азил. Други пошироко се однесуваат на изложеноста на ризик од мачење, смртна казна, друго нечовечно или понижувачко постапување или казнување или постапување што го нарушува човековото достоинство.

1.3. Регионални правни акти и стандарди за бегалците

Целта на Конвенцијата од 1951 г. и на Протоколот од 1967 г. беше да им обезбедат на бегалците најшироко можно уживање на нивните права. За да се одговори на регионалните специфичности, држави од различни делови на светот развиле регионални правни акти и стандарди што го дополнуваат меѓународниот режим за заштита на бегалците.

Конвенцијата за уредување на специфичните аспекти на проблемите со бегалците во Африка на ОАЕ од 1969 г.

Конфликтите што го придружуваа крајот на колонијалната ера во Африка создадоа низа големи бегалски бранови. Овие бранови на раселување на населението предизвикаа усвојување на Протоколот од 1967 г. и на [Конвенцијата за уредување на специфичните аспекти на проблемите со бегалците во Африка на Организација на африканско единство \(ОАЕ\) од 1969 г.](#)

Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. потврдува дека Конвенцијата од 1951 г. е „основниот и универзален инструмент за статусот на бегалците“. Во неа се прифаќа дефиницијата за бегалец од Конвенцијата од 1951 г., но таа истовремено се проширува на секое лице што е принудено да ја напушти својата земја „поради надворешна агресија, окупација, странска доминација или настани што го нарушуваат сериозно јавниот ред во дел или во целата земја на потекло или на државјанство на лицето“.

Тоа значи дека лицата што бегаат од граѓански немири, широко распространето насилство и војна, имаат право на статус на бегалец во државите потписнички на африканската Конвенцијата, дури и ако немаат оправдан страв од прогон поради еден од основите наведени во Конвенцијата од 1951 г. Се разбира, многу лица можат да бидат бегалци според условите од двете конвенции. (В. подолу: Кој е бегалец според Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и според Декларацијата од Картагена?)

Во Конвенцијата на ОАЕ се наведени и други важни поенти. Во неа се потврдува дека „давањето азил на бегалци е миротворен и хуманитарен акт“, кој не треба да се смета како „непријателски акт“ од страна на која било земја членка на ОАЕ (сега Африканска унија) и се бара од државите да преземат соодветни мерки за олеснување на товарот на државата што дава азил, „во духот на африканската солидарност и меѓународната соработка“.

Начелото на невраќање

Невраќање според Конвенцијата од 1951 г.

Правото на бегалецот да биде заштитен од принудно враќање е темелот на меѓународната заштита на бегалците. Тоа е содржано во членот 33 став (1) од Конвенцијата од 1951 г., во кој се наведува: „Ниту една од договорните страни нема да протера или да врати бегалец на кој било начин до границите на териториите каде што неговиот живот или слобода се под закана поради неговата раса, вероисповед, националност, припадност кон конкретна општествена група или политичко уверување.“

Зборовите „на кој било начин“ означуваат дека начелото на невраќање се применува на каков било вид постапување на државата, што би го ставило бегалецот во ризик да биде вратен, без разлика дали непосредно или посредно, во земјата на потекло. Тоа опфаќа и недозволување влез на границата и отстранување од внатрешноста на територијата. Начелото на невраќање се применува секаде каде што државата врши свои овластувања, вклучително надвор од нејзините граници, на пример при пресретнување бродови во меѓународни води.

Сите бегалци имаат право на заштита од враќање, вклучително и оние што формално не се признаени како бегалци. Тоа значи дека барателите на азил чиј статус сè уште не е утврден од страна на властите, се заштитени од принудно враќање.

Декларацијата од Картахена од 1984 г.

Во 1984 г. во Картахена, Колумбија беше свикан состанок на владини претставници и истакнати правници за да се зборува за заштитата на бегалците во Латинска Америка. Инспирирани од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г., учесниците ја усвоија т.н. [Декларација за бегалците од Картахена](#).

Декларацијата го потврдува централното место на Конвенцијата од 1951 г. и на Протоколот од 1967 г., начелото на невраќање и важноста од меѓународна соработка во решавањето на проблемите со бегалците. Во неа се препорачува дефиницијата за бегалец што се користи во регионот да се прошири и да не ги опфаќа само лицата што ја исполнуваат дефиницијата од Конвенцијата од 1951 г. туку и лицата што бегаат од своите земји „поради тоа што нивните животи, безбедност или слобода се под закана од општо насилство, странска агресија, внатрешни конфликти, масовни прекршувања на човековите права или други околности што го нарушуваат сериозно јавниот ред“. (В. погоре: Кој е бегалец според Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и според Декларацијата од Картахена?)

Членот 33 став (2) од Конвенцијата од 1951 г. уредува два исклучоци од начелото на невраќање. Тој дозволува враќање на бегалецот ако постојат разумни причини тој да се смета за закана по безбедноста на земјата во која се наоѓа или ако бил осуден за особено тешко кривично дело и поради тоа претставува закана за заедницата. Меѓутоа, членот 33 став (2) не ги ослободува државите од обврските според меѓународното право за човекови права.

Невраќање според правото за човекови права

Забраната за враќање предвидена во меѓународното право за бегалците е надополнета со одредби во многу меѓународни и регионални инструменти за човекови права, кои забрануваат отстранување на лице ако со тоа лицето се изложува на ризик од мачење или сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување. (В. подолу 1.4. Други меѓународни правни стандарди за заштита на барателите на азил и на бегалците.)

Невраќање според обичајното право: обврска за сите држави

Мошне широко е прифатено дека забраната за враќање е обичајна правна норма. Обичајното право е обврзувачко за сите држави. Тоа значи дека дури и државите што не ја потпишале и ратификувале Конвенцијата од 1951 г. мораат да го почитуваат начелото на невраќање.

Иако Декларацијата не е правно обврзувачки инструмент, повеќето земји од Централна и Јужна Америка ја применуваат дефиницијата, а многу од нив ја имаат внесено и во националното законодавство. Организација на американските држави (ОАД), Генералното собрание на ОН и Извршниот комитет на УНХЦР ја поддржаа Декларацијата од Картахена.

Од 1984 г. државите од Централна и Јужна Америка усвоиле три декларации по повод важни годишници од Декларацијата од Картахена, вклучително и најскорошната, [Бразилската декларација и Акцискиот план](#) од 2014 г.

Регионална практика

Вметнување на дефиницијата за бегалец од Декларацијата од Картахена во националното законодавство во државите од Латинска Америка. Иако Декларацијата од Картахена не е обврзувачка, до средината на 2016 г. нејзината проширена дефиниција за бегалец е предвидена во националното законодавство во [14 држави](#): **Аргентина, Белизе, Боливија, Бразил, Чиле, Колумбија, Ел Салвадор, Гватемала, Хондурас, Мексико, Никарагва, Парагвај, Перу и Уругвај.** Судовите во **Костарика** и во **Еквадор** донеле одлуки дека регионалната дефиниција претставува дел од националното право и дека треба да се вклучи во националната правна рамка.

- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 12](#): Барања за утврдување статус на бегалец поврзани со вооружен конфликт или насилство, во согласност со член 1А(2) од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. и регионалните дефиниции за бегалец, делови III и IV, УНХЦР, 2016 г.

Блискиот Исток и Азија

Не постојат обврзувачки регионални инструменти за правото за бегалците на Блискиот Исток или во Азија. Во 1994 г. [Арапската конвенција за уредување на статусот на бегалците во арапските земји](#) беше усвоена од Лигата на арапски држави (ЛАД), но никогаш не стапи во сила. Во октомври 2017 г. Лигата на арапски држави усвои нова Арапска конвенција за бегалците.

Во 2011 г. азиските и африканските држави ги усвоија ревидираните [Бангкошки начела за статусот и третманот на бегалците](#). Предложената Арапска конвенција и Бангкошките начела ја користат дефиницијата за бегалец содржана во Конвенцијата за бегалците на ОАЕ од 1969 г. Арапската конвенција дополнително ја проширува дефиницијата на лица што бегаат од катастрофи или други сериозни настани што го нарушуваат јавниот ред.

Во 2012 г. земјите членки на Организација за исламска соработка на министерска конференција во Туркменистан ја усвоија [Декларацијата од Ашхабад](#). Во декларацијата се наведува дека „пред повеќе од четиринаесет века исламот ја поставил основата за давање прибежиште, што е денес длабоко вкоренето во исламската вероисповед, наследство и традиција“. Министерите, исто така, ја повториле „трајната вредност и релевантност во дваесет и првиот век“ на Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. и „важноста на почитувањето на начелата и вредностите што се во основата на овие инструменти“.

Овие необврзувачки документи се важни, но не го постигнаа значењето и правната вредност на инструментите во другите региони.

Европа

Најдалекосежни регионални одредби се донесени во Европската Унија (ЕУ), која во 1999 г. одлучи да создаде единствен европски систем за азил заснован на „целосна и инклузивна примена на Женевската конвенција“. Оттогаш се донесени првични и ревидирани верзии на четири клучни законодавни инструменти. Секој од тие акти додава содржина во правото за бегалците во области што не се опфатени со Конвенцијата од 1951 г.

Овие инструменти се однесуваат на: (а) [привремената заштита](#); (б) [прифаќањето на барателите на азил](#); (в) квалификуваност за [статус на бегалец или „супсидијарна заштита“](#) и правата и статусот на кои имаат право корисниците; и (г) [стандарди за постапките за азил](#). Покрај тоа, „[Регулативата Даблин III](#)“ ги уредува критериумите за утврдување која земја членка на ЕУ или друга земја учесник е надлежна за разгледување на барањето за азил. Две агенции на ЕУ се основани за давање оперативна поддршка: Европската агенција за надворешните граници [Фронтекс](#) во 2005 и [Европската канцеларија за поддршка за азил](#) (ЕАСО) во 2010 г.

[Повелбата за фундаменталните права](#), усвоена во 2007 г., има статус еднаков на основачките договори на ЕУ. Таа опфаќа одредби за правото на азил и заштитата од отстранување, протерување или екстрадиција, со изложување на сериозен ризик од смртна казна, мачење или друго нечовечко или понижувачко постапување или казнување.

Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ) е надлежен да ги толкува овие инструменти за азил на ЕУ и да одлучува за наводните прекршувања од страна на земјите членки. Заедно со Европскиот суд за човекови права на Советот на Европа, кој решава за прашањата на азилот во контекст на [Европската конвенција за човековите права и фундаменталните слободи](#), овој суд има значајно влијание врз поширокиот развој на меѓународното право за бегалците.

- ▶ Прирачник за [судската практика на европските регионални судови](#) релевантна за бегалците

1.4. Други меѓународни правни стандарди за заштита на барателите на азил и на бегалците

Како што е објаснето погоре, меѓународното право за бегалците се состои од Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г., и сродните регионални инструменти. Но, меѓународното право за бегалците не функционира изолирано. Тоа е дополнето со други правни акти, а особено со меѓународното право за човекови права, меѓународното хуманитарно право и меѓународното кривично право. Не постои хиерархиска подреденост на овие правни области, но тие се меѓусебно поврзани.

Меѓународно право за човековите права

Исто како и сите други луѓе, барателите на азил и бегалците се заштитени со меѓународното право за човековите права. Оваа област на правото се применува на сите лица што се наоѓаат на територијата на одредена држава или под нејзина јурisdикција. Како што се потврдува во [Универзална декларација за човековите права](#) од 1948 г., „сите луѓе се родени слободни и еднакви во достоинството и правата“.

Според тоа, барателите на азил и бегалците уживаат две категории права, кои делумно се совпаѓаат: оние што државите се обврзани да ги почитуваат, да ги заштитуваат и да ги исполнуваат според меѓународното право за човековите права и специфичните права на бегалците. (За повеќе информации за работата на телата на ОН за следење на човековите права за заштитата на барателите на азил и на бегалците, в. глава 8.)

Според меѓународното право за човековите права, одредени гаранции, како забраната за мачење и ропство, не може да бидат ограничени или суспендирани поради која било причина. Некои други права може да бидат дерогирани во одредени услови, на пример заради зачувување на јавниот ред или јавното здравје, или за заштита на правата на другите. Дерогирањето не смее да се врши дискриминаторски, мора да биде официјално прогласено и во согласност со законот.

Конвенцијата против тортура и Конвенција за правата на детето се инструменти за човекови права што им нудат важна заштита на барателите на азил и на бегалците. Други договори за човековите права исто така го дополнуваат меѓународното право за бегалците на важни начини, како што е опишано подолу.

Извршниот комитет на УНХЦР препорачува државите...

„...во рамките на системите за заштита на децата на државите, да користат соодветни постапки за утврдување на најдобриот интерес на детето, што овозможува соодветно учество на детето без дискриминација, да им се дава соодветна тежина на мислењата на детето, според неговата возраст и зрелост, да одлучуваат лица со релевантна стручност и да се одмеруваат сите релевантни фактори за да се утврди најдобрата опција“.

Заклучок на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 107 (LVIII), Деца во ризик, 2007 г.

Конвенција против тортурата: како ги заштитува таа бегалците

Конвенцијата [против тортура и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување](#) има особено важно место во меѓународното право за бегалците, бидејќи:

- го дефинира и го забранува мачењето и другите видови несоодветно постапување, кои се основа за барањата за заштита на многу бегалци;
- го забранува принудното враќање во ситуација во која постојат „сериозни основи да се верува дека лицето би било во опасност од мачење“;
- нејзината одредба за невраќање не е ограничена на луѓе што се формално признаени како бегалци, па затоа може да им помогне на лицата што го пропуштиле рокот за пријавување за признавање како бегалец, или кои биле предмет на погрешна одлука, или кои се наоѓаат во земји каде што не постојат индивидуални постапки за утврдување на статусот на бегалец;
- за разлика од одредбата во Конвенцијата од 1951 г., одредбата за невраќање во Конвенцијата против тортурата е апсолутна. Не се дозволени ограничувања на одредбата или отстапки од неа;
- со Конвенцијата е основан Комитет против тортурата. Поединци можат да поднесуваат жалби до Комитетот против некоја држава, ако таа ја признала надлежноста на Комитетот да прима и да разгледува поединечни жалби.

(За повеќе информации за опсегот на обврската за невраќање, в. глава 4.2.)

Конвенција за правата на детето: како ги заштитува таа бегалците

Речиси сите земји во светот ја ратификувале [Конвенцијата за правата на детето](#). Оваа конвенција се однесува на сите деца, вклучително и бегалците и барателите на азил.

Конвенцијата артикулира четири основни начела врз кои се заснова третманот на сите деца:

- начелото на недискриминација (член 2);
- начелото на најдобар интерес на детето (член 3);
- правото на живот и на опстанок и развој (член 6);
- правото да биде сослушано (член 12).

Покрај тоа, Конвенцијата содржи одредби што се особено релевантни за децата бегалци. Таа:

- уредува повеќе основни права, вклучително заштитата од злоупотреба, експлоатација и запоставување; правото на физички и интелектуален развој и правото на образование, соодветна храна и највисоко достигнувано ниво на здравје;
- содржи одредби за правото на детето да не биде одвоено од своите родители спротивно на својата волја, освен кога тоа е во најдобар интерес на детето (член 9); за семејно обединување (член 10) и за правото на „посебна заштита и помош“ од страна на државата, ако е детето привремено или трајно лишено од својата семејна средина (член 20);
- изречно уредува дека секое дете што бара статус на бегалец, или кое е бегалец, има право на соодветна заштита и хуманитарна помош при уживањето на правата од Конвенцијата (член 22).

Начелото на најдобар интерес на детето

Конвенцијата за правата на детето уредува дека „во сите активности што се однесуваат на децата, од примарно значење е најдобриот интерес на детето, независно дали тие активности ги спроведуваат јавни или приватни институции за социјална заштита, судови, управни органи или законодавни тела“. [Член 3 став (1)]

Ова се однесува на сите деца, без дискриминација, вклучително и на децата што се наоѓаат надвор од својата земја на потекло.

Комитетот за правата на детето го гледа ова важно начело од три аспекти:

- **Материјално право:** Секое дете има право неговиот најдобар интерес да биде земен предвид како најважен аспект.
- **Правно начело:** Ако одредбата овозможува повеќе толкувања, треба да се избере толкувањето што ги штити интересите на детето најделотворно.
- **Процедурално правило:** При донесувањето на која било одлука што засега конкретно дете, група од деца или децата воопшто, процесот на одлучување мора да опфати оценување на можните влијанија (позитивни или негативни) на одлуката врз детето или врз децата.

Секогаш кога **парламентарците** разгледуваат предлог-закон, ревидираат политики или алоцираат средства што имаат влијание врз децата, тие треба да гарантираат дека, пред сè, се земаат предвид најдобрите интереси на децата.

Дете и дете без придружба или разделено дете: што значат овие термини?

„**Дете** е секое човечко суштество што не навршило осумнаесет години, освен ако полнолетноста се добива порано според законот применлив на детето.“ ([Конвенција за правата на детето](#), член 1)

Разделено дете е дете што е разделено од двајцата родители или од претходниот законски или вообичаен примарен старател, но не секогаш и од други роднини. Според тоа, разделени деца може да бидат и децата што се придружувани од други возрастни роднини. ([Општ коментар бр. 6 \(2005\): Постапување со деца без придружба и со разделени деца надвор од земјата на потекло](#), Комитет на ОН за правата на детето)

Непридружувано дете е дете што е разделено и од родителите и од други роднини и за кого не се грижи возрасен човек кој има одговорност за тоа според законот или според обичаите. ([Општ коментар бр. 6 \(2005\): Постапување со деца без придружба и со разделени деца надвор од земјата на потекло](#), Комитет на ОН за правата на детето)

- ▶ [Општ коментар бр. 14 \(2013\) за правото на детето неговиот најдобар интерес да биде земен предвид како примарен аспект](#), Комитет на ОН за правата на детето, 2013
- ▶ [Упатство на УНХЦР за утврдување на најдобрите интереси на детето](#), УНХЦР, 2008
- ▶ [Теренски прирачник за спроведување на упатствата на УНХЦР за УНИ](#), УНХЦР, 2011
- ▶ [Општ коментар бр. 6 \(2005\): Постапување со деца без придружба и со разделени деца надвор од земјата на потекло](#), Комитет на ОН за правата на детето, 2005
- ▶ [Меѓуагенциски водечки начела за деца без придружба и разделени деца](#), 2004

Како ги штитат бегалците другите инструменти за човекови права

Другите главни меѓународни договори за човекови права, од кои многу имаат опционални протоколи кои се релевантни, играат важна улога во заштитата на бегалците:

- Правата во [Меѓународниот пакт за граѓански и политички права](#) се уживаат на недискриминаторска основа, а речиси сите негови одредби се применуваат на сите лица на територијата на државата или под нејзина јурисдикција. Тој го опфаќа правото да не бидат подложени на мачење, сурово, нечовечко или понижувачко постапување; ова се толкува и како забрана за враќање во ситуација во која лицата се во опасност од такво постапување. Другите граѓански и политички права го опфаќаат правото на живот; правото на слобода и лична безбедност; правото на движење во рамките на државата; правото на заштита од протерување, што може да се направи само врз основа на одлука донесена во согласност со закон и правото на еднаква заштита пред законот.
- [Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права](#) го уредува начелото на недискриминација во контекст на економските, социјалните и културните права. Тој ги обврзува државите да работат на реализирање, меѓу другото, на правата на соодветен животен стандард, на највисоко достигнуво ниво на физичко и ментално здравје и на образование.
- [Конвенцијата за елиминирање на сите форми на расна дискриминација](#) содржи детални забрани и обврски за спречување на дискриминацијата врз основа на расата, бојата на кожата, потеклото или националната или етничката припадност. Тоа може да биде особено релевантно за

барателите на азил и за бегалците, кои можат да бидат цел на расна дискриминација и ксенофобија.

- [Конвенцијата за елиминирање на сите форми на дискриминација врз жените](#) (КЕДЖ) бара од државите да се воздржат од дискриминација на жените на кој било начин, што директно или индиректно резултира со оневозможување на еднакво уживање на правата со мажите. Покрај тоа, потешките или кумулативните форми на дискриминација врз жените може да се сметаат за прогон во смисла на Конвенцијата од 1951 г.
- [Конвенцијата за правата на лицата со попреченост](#) конкретно бара од државите да гарантираат заштита и безбедност на лицата со попреченост изложени на ризик, вклучително во текот на вооружен конфликт или хуманитарна криза.
- [Меѓународната конвенција за заштита на сите лица од принудно исчезнување](#) бара од државите да го инкриминираат принудното исчезнување и да ги изведат одговорните пред лицето на правдата. Конвенцијата ги заштитува лицата од екстрадиција, ако постојат основани причини да се верува дека екстрадицијата се бара со цел гонење на лицето поради неговиот пол, раса, вероисповед, националност, етничко потекло, политичко уверување или припадност кон одредена општествена група или ако исполнувањето на барањето би му нанело штета на лицето поради која било од тие причини. Исто така, таа ги заштитува лицата од принудно враќање во државата, ако постојат основани причини да се верува дека таму би биле предмет на принудно исчезнување.

Регионални инструменти за човекови права релевантни за заштита на бегалците

Повеќе регионални инструменти се релевантни за заштита на бегалците. Дел од најважните се наведени подолу.

Во Африка регионалните инструменти за човекови права што се релевантни за заштита на бегалците ја опфаќаат [Африканската повелба за правата на човекот и народите](#) и дополнителниот [Протокол за правата на жените во Африка](#); [Африканската повелба за правата и благосостојбата на детето](#) и [Протоколот од Големите Езера за имотните права на повратниците](#).

Во Америка релевантните инструменти за човекови права ја опфаќаат [Американската декларација за правата и должностите на човекот](#); [Американската конвенција за човековите права](#) и [Дополнителниот протоколот во областа на економските, социјалните и културните права](#); интерамериканските [Конвенции за принудно исчезнување на лица](#), за [спречување и казнување на мачењето](#), за [спречување, казнување и искоренување на насилството врз жените](#) и за [елиминирање на сите форми на дискриминација врз лицата со попреченост](#).

Во Азија Јужноазиската асоцијација за регионална соработка (СААРК) усвои [Социјална повелба](#) и [Конвенција за регионални мерки за унапредување на благосостојбата на детето](#) во Јужна Азија. Асоцијацијата на држави од Југоисточна Азија (АСЕАН) во 2012 г. ја донесе [Декларацијата на АСЕАН за човековите права](#).

Во Европа релевантните инструменти на Советот на Европа ја опфаќаат [Европската конвенција за заштита на човековите права и фундаменталните слободи](#) и протоколите кон неа, а особено бр. [1](#), [4](#), [7](#) и [12](#); [Европската конвенција за спречување на тортурата и на нечовечкото или понижувачко постапување или казнување](#); [Конвенцијата за заштита на децата од сексуална експлоатација и сексуална злоупотреба](#); [Конвенцијата за спречување и борба против насилството врз жените и домашното насилство](#) и [Европската социјална повелба \(ревидирана\)](#). Во ЕУ постојат различни директиви и регулативи, кои се во основата на единствениот европски систем за азил, како и [Повелбата за фундаменталните права и слободи](#). (В. погоре, глава 1.3. Регионални правни акти и стандарди за бегалците.)

На Блискиот Исток и во Северна Африка регионалните инструменти релевантни за заштитата на бегалците ја опфаќаат [Арапската повелба за човековите права](#), како и документите на Организацијата на исламската конференција (ОИК), имено [Декларацијата од Рабат за детските прашања во земјите членки на ОИК](#), [Пактот за правата на детето во исламот](#) и [Декларацијата од Каиро за човековите права во исламот](#).

Правото да се бара и да се ужива азил

Концептот на азил или прибежиште е прифатен во сите региони во светот. Тој може да се проследи сè до древните традиции на гостопримство, филозофски учења и верски текстови. Концептот е потврден и во бројни инструменти за човековите права, а особено во членот 14 став (1) од [Универзалната декларација за човековите права](#), во која се утврдува дека „секој човек има право да бара и да ужива азил поради прогон“.

Правната рамка уредена во Конвенцијата од 1951 г. и во Протоколот од 1967 г. е изведена директно од правото да се бара и да се ужива азил, утврдено во Универзалната декларација.

„Институцијата азил, која произлегува директно од правото да се бара и да се ужива азил, утврдено во членот 14 од Декларацијата, спаѓа во најосновните механизми за заштита на бегалците.“

[Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 85 \(XLIX\), 1998 г.](#)

Правото да се бара и да се ужива азил: што е опфатено со него?

Зборот „азил“ не е дефиниран во меѓународното право, но тој стана општ збор за заштитата што им ја дава една земја на бегалците на својата територија. Начелото на невраќање е централен елемент на правото да се бара и да се ужива азил, но азилот опфаќа повеќе од спречување на враќањето. Тоа е процес што започнува со прифаќање на едно лице на безбедно место, а завршува кога бегалецот ќе стане граѓанин на својата нова држава или ќе може доброволно, безбедно и достоинствено да се врати во својата земја на потекло, или ќе добие трајно решение во друга земја.

Според тоа, правото да се бара и да се ужива азил опфаќа:

- почитување на начелото на невраќање,

- вклучително неодбивање на границата;
- прифаќање на барателите на азил и на бегалците на територијата на државата;
- пристап на барателите на азил до правична и ефективна постапка за утврдување на нивниот статус и потребата од заштита;
- брз, непречен и безбеден пристап на барателите на азил и на бегалците до УНХЦР;
- постапување со барателите на азил и со бегалците во согласност со применливите стандарди на правото за човековите права и за бегалците;
- одговорност на државите домаќини за заштита на цивилната, миротворна и хуманитарна природа на азилот; и
- должност на бегалците и на барателите на азил да ги почитуваат законите на државите домаќини.

Национална практика

Правото да се бара и да се ужива азил во националните уставни. Многу држави го признаваат правото да се бара и да се ужива азил во своите уставни, но на различни начини:

- Во некои уставни се признава правото да се бара и да се ужива азил преку давање на тоа право на поединците, како во [Ангола](#), [Босна и Херцеговина](#), [Хрватска](#), [Германија](#), [Гвинеја](#), [Индонезија](#), [Мали](#), [Црна Гора](#), [Парагвај](#), [Португалија](#), [Србија](#), [Сомалија](#), [Венецуела](#) и [Сојузна Република Југославија](#).
- Алтернативно на тоа, релевантната одредба може да се формулира како обврска на државата, како во [Азербејџан](#), [Бугарија](#), [Демократската Република Конго](#), [Република Чешка](#), [Грузија](#), [Унгарија](#), [поранешната југословенска Република Македонија](#), [Намибија](#), [Руската Федерација](#) и [Туркменистан](#).
- Во некои уставни правото да се бара и да се ужива азил се признава, но е предмет на „законите и прописите што се во сила“, или е содржана некоја слична формулација, која може да се толкува како дискрециско право на законодавниот дом да ја утврди содржината на правото. Тие држави се: [Авганистан](#), [Албанија](#), [Буркина Фасо](#), [Бурунди](#), [Зелениот ’Рт](#), [Колумбија](#), [Република Конго](#), [Источен Тимор](#), [Екваторијална Гвинеја](#), [Ел Салвадор](#), [Ирак](#), [Италија](#), [Мексико](#), [Молдавија](#), [Мозамбик](#), [Полска](#), [Португалија](#), [Романија](#), [Руанда](#), [Република Словачка](#), [Словенија](#), [Шпанија](#), [Тимор Лесте](#), [Тунис](#) и [Украина](#)
- Во некои уставни не е изречно наведено правото да се бара и да се ужива азил, но тоа е внесено посредно, со тоа што се наведува дека се применува Универзалната декларација за човековите права, како во [Андора](#) и во [Того](#), или преку упатување на регионални инструменти за човековите права, како во [Бенин](#).

Правото да се бара и да се ужива азил е подетално уредено во некои уставни. На пример:

- Во неколку уставни правото се дефинира со користење на формулацијата од дефиницијата за бегалец содржана во Конвенцијата од 1951 г., на пример во уставите на [Демократската Република Конго](#), [Гвинеја](#), [Унгарија](#), [Мали](#), [Црна Гора](#), [Намибија](#), [Србија](#) и [Туркменистан](#).
- Во други се споменува правото да се бара и да се ужива азил во врска со лица што се соочуваат со прогон поради постапки за одбрана на демократијата, националното ослободување, човековите права и/или фундаменталните слободи. Тие држави се: [Бугарија](#), [Зелениот ’Рт](#), [Куба](#), [Народната Демократска Република Кореја](#), [Лаос](#), [Монголија](#), [Мозамбик](#), [Португалија](#), [Словачка](#), [Словенија](#), [Источен Тимор](#), [Виетнам](#) и [Сојузна Република Југославија](#)
- Во одредени уставни поопшто се наведува дека азилот се одобрува според меѓународните правила и договори, со што се вклучуваат обврските во согласност со Конвенцијата од 1951 г. и стандардите на меѓународното обичајно право. Примери за тоа се уставите на [Ангола](#), [Азербејџан](#), [Екваторијална Гвинеја](#), [Грузија](#), [Италија](#), [поранешната југословенска Република Македонија](#), [Молдавија](#), [Полска](#), [Романија](#) и [Руската Федерација](#).
- Најпосле, некои уставни се повикуваат на сувереното право на државата да дава „политички азил“ или „дипломатски азил“, често на дискреционска основа, без почитување на критериумите за квалификуваност според меѓународното право за бегалците. Таквиот политички или дипломатски азил може да постои паралелно со азилот со признавање на статусот на бегалец и со правата и предностите што се поврзани со тоа, во согласност со Конвенцијата од 1951 г. и други релевантни инструменти.

Без разлика дали уставот или националното законодавство се повикува на индивидуалното право да се бара и да се ужива азил или на обврска на државата, корисно е да се има јасна правна основа за азил. Може да се користи формулацијата од дефиницијата за бегалец, содржана во Конвенцијата од 1951 г. и применливите регионални инструменти, или може да се упати на правото да се бара и да се ужива азил врз основа на меѓународните правни обврски. Тоа помага да се разјасни хуманитарниот и неполитички карактер на правото да се бара и да се ужива азил.

Меѓународно хуманитарно право

Меѓународното хуманитарно право, познато и како право за војната или за вооружени конфликти, е сложена област, која е постара од човековите права и правото за бегалци. Негова цел е да се ограничат воените средства и методи и ефектите на вооружениот конфликт врз лицата што не учествуваат или што не учествуваат веќе во него. Голем дел од меѓународното хуманитарно право се содржи во четирите [Женевски конвенции од 1949 г. и во двата дополнителни протоколи](#) усогласени во 1977 г.

Според меѓународното хуманитарно право, лицата што не учествуваат во борбите, без разлика дали се или не се раселени, треба да добијат почит, заштита од влијанијата на војната и помош од непристрасен субјект. Со оглед на тоа што бегалците и раселените лица се наоѓаат среде меѓународен или внатрешен вооружен конфликт, неговите начела можат да помогнат за нивна заштита.

Потсетник за парламентарците:

Правото да се бара и да се ужива азил

За да се обезбеди почитување на правото да се бара и да се ужива азил во националната правна рамка, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ Во согласност со правото да се бара и да се ужива азил, потврдено во [Универзалната декларација за човековите права](#), да гарантираат примена на ова право на национално ниво со пристапување кон Конвенцијата од 1951 г. и со донесување национално законодавство за примена на одредбите од Конвенцијата.
- ✔ Онаму каде што има регионално признаено право да се бара и да се ужива азил ([Африканска повелба за правата на човекот и народите](#), член 12 став (3); [Американска конвенција за човековите права](#), член 22 став (7); [Американска декларација за правата и должностите на човекот](#), член XXVII; [Повелбата за фундаменталните права на Европската Унија](#), член 18), да се гарантира дека тоа право е заштитено во уставот или дека е на друг начин преликано во националното законодавство.
- ✔ Во законодавството да се направи јасна разлика меѓу статусот на бегалец и сите други видови азил, како дипломатскиот азил во Латинска Америка или дискрециското право што во некои држави го има шефот на државата да дава азил поради политички основи.

Меѓународното хуманитарно право е обврзувачко за сите страни во еден конфликт и за владините сили и за недржавните вооружени групи. Најсериозните прекршувања на меѓународното хуманитарно право се сметаат за воени злосторства. Според членот 1Г од Конвенцијата од 1951 г., лицата за кои постојат сериозни причини да се верува дека сториле „воени злосторства“ мора да бидат исклучени од статусот на бегалец. (В. глава б.б. за исклучувањето од статусот на бегалец.) При утврдувањето на тој факт релевантни се и меѓународното хуманитарно право и меѓународното кривично право.

- ▶ За повеќе информации, в. [Меѓународно хуманитарно право. Прирачник за парламентарци](#), МКЦК и МПУ, 2016 г.

Меѓународно кривично право

Целта на меѓународното кривично право е да спречи однесување што е особено вредно за осуда. [Римскиот статут на Меѓународниот кривичен суд](#), кој е во сила од 2002 г., предвидува дека Меѓународниот кривичен суд (МКС) има надлежност врз основните кривични дела поврзани со геноцидот, воените злосторства и злосторствата против чо-

вештвото и содржи детали за тоа што опфаќаат тие кривични дела.

На пример, Статутот изречно ги опфаќа „силувањето, сексуалното ропство, принудувањето на проституција, принудното забременување, принудното стерилизирање и сите други форми на сексуално насилство со слична сериозност“ во дефиницијата за злосторства против човештвото и за воени злосторства. Слично на тоа, во пресуди на **Меѓународните трибунали за поранешна Југославија и за Руанда** е потврдено дека принудувањето на ропство, силувањето, мачењето и геноцидот се злосторства против човештвото. Според тоа, Римскиот статут е релевантен за утврдување на тоа кои се кривичните дела поради кои едно лице може да биде исклучено од статусот на бегалец.

- ▶ [Експертска средба за комплементарноста на меѓународното право за бегалците, меѓународното кривично право и меѓународното право за човекови права: заклучоци](#), УНХЦР, 2011 г.

Заштита на бегалците: што можат да сторат парламентарците

Пратениците можат да играат суштинска улога во гарантирањето на заштитата на бегалците во законите и во практиката. Важни се следниве чекори:

Инкорпорирање на начелото на невраќање

- Начелото на невраќање треба да биде вградено во релевантното национално законодавство. За да се постигне тоа, во законите за контрола на границите и влез на странци треба да биде внесена разликата меѓу луѓето што бараат азил или кои имаат потреба од друг вид меѓународна заштита и оние што сакаат да влезат во земјата поради други причини. (В. и глава 4.2.)
- Барателите на азил треба да имаат пристап до правична и ефикасна постапка, во која ќе го поднесат своето барање за заштита. Таквите постапки се од суштинско значење за да можат државите да ја исполнат обврската за невраќање. (В. и глава 7.)

Пристапување кон меѓународни договори

- Владата треба да биде охрабрена да пристапи кон Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г., ако не го сторила веќе тоа. (В. и глава 3.2.)
- Исто така, владата треба да биде охрабрена да пристапи кон меѓународните инструменти за човекови права кои се релевантни за заштитата на бегалците, а особено кон Конвенцијата против тортура и Конвенција за правата на детето, како и кон договорите на меѓународното хуманитарно право, ако веќе не го сторила тоа.
- На регионално ниво, парламентите во африканските земји што сè уште не пристапиле кон Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г., треба да размислат за пристапување. Регионалните договори за човековите права во Африка, Европа и во Америка, исто така, содржат стандарди што се релевантни за заштитата на бегалците. Земјите од тие региони треба да размислат за пристапување кон овие инструменти, ако не го сториле веќе тоа.

Ревидирање на изјавените резерви и рестриктивните толкувања

- Ако државите изјавиле резерви во врска со Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г., понатамошната потреба од тие резерви треба да се ревидира, а истото важи и за евентуалните рестриктивни толкувања на овие инструменти содржани во националното законодавство, со цел да се отстранат тие ограничувања.
- Пратениците можат да поставуваат прашања до владата во врска со изјавените резерви за договорите или да бараат разгледување на политиките или законите во парламентарни комисии, па дури и да поднесуваат свои предлог-закони за ова прашање.

Примена на меѓународните стандарди при воспоставувањето државни системи за азил

- При развивањето на државните системи за заштита на бегалците, парламентарците и владините претставници можат да влечат инспирација од значителен корпус меѓународни стандарди, вклучително од заклучоците на Извршниот комитет на УНХЦР и од насоките на УНХЦР, како и од меѓународни и од регионални договори.
- Донесувањето законодавство за бегалците што се заснова на меѓународни стандарди е клучно за да се зајакнат системите за азил, да се направи заштитата поделотворна, да се хармонизира заштитата што се нуди во различните држави и да се постави основа за наоѓање решенија за бегалците. Меѓународните правни стандарди се особено корисни при изготвувањето закони и политики за прашања што не се уредени во Конвенцијата од 1951 г., какви што се постапките за утврдување статус на бегалец. (В. глава 3 – за создавањето државни системи за азил, како и глави 6 и 7 – за постапките за азил.)

Проширување за критериумите за доделување статус на бегалец

- Парламентите можат да размислат за внесување поширока дефиниција за бегалец во националните закони, како што е дефиницијата содржана во Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и во Декларацијата од Картагена.
- Се охрабруваат парламентарците да се стремат кон тоа да се гарантира дека лицата што можеби не се бегалци, но кои, сепак, имаат потреба од меѓународна заштита, ќе добијат некој комплементарен вид заштита. (В. и глава 6.7.)

1.5. Други извори на правото и насоки

Резолуции и декларации на Генералното собрание на ОН

Секоја година Генералното собрание го разгледува извештајот за работата на УНХЦР и усвојува резолуција за оваа тема. Собранието има усвоено и повеќе резолуции за конкретни аспекти од заштитата на бегалците, какви што се оние за малолетните бегалци без придружба, човековите права и масовните егзодуси и за состојбата во конкретни земји кои прифаќаат големи бегалски приливи.

Во септември 2016 г. Генералното собрание ја усвои [Њујоршката декларација за бегалци и мигранти](#) и започна меѓувладини преговори за постигнување „глобална согласност за безбедна, уредна и легална миграција“. Како и Универзалната декларација за човековите права усвоена во 1948 г., Њујоршката декларација е политички документ. Со неа бегалците се ставаат во центарот на политичкото внимание и се поттикнува широк пристап во заштитата на бегалците, со вклученост на целото општество.

Заклучоци на Извршниот комитет на УНХЦР

Извршниот комитет (често познат како Екском) е управниот орган на УНХЦР (в. и глава 2.4.). Тој се состанува на пленарни седници еднаш годишно, на кои се дискутира за работата на УНХЦР и се донесуваат одлуки со консензус. Овие заклучоци се резултат на согласноста на речиси 100 земји во текот на повеќе децении и претставуваат суштински дел од меѓународната рамка за заштита на бегалците.

Владите, министрите и парламентарците често ги консултираат заклучоците на Извршниот комитет при изготвувањето закони и политики. Покрај тоа, националните и регионалните судови често упатуваат и се потпираат на нив како на „меки законодавни“ инструменти што се убедливи, па дури и како на авторитетни извори за прашања на политиката и практикувањето и толкувањето на правото.

Според тоа, заклучоците на Извршниот комитет претставуваат колективни меѓународни ставови, како и правна експертиза, за прашањата на бегалците. Тие помагаат да се постигне подеднакво разбирање на правните акти и да се постават стандарди во многу области на заштитата на бегалците и претставуваат еден од начините за понатамошно развивање на режимот на меѓународна заштита.

Насоки на УНХЦР

УНХЦР издава насоки за меѓународното право за бегалците. Меѓу најавторитетните насоки спаѓа [Прирачникот за постапките и критериумите за утврдување на статусот на бегалец](#) (1979 г., повторно издание од 2011 г.). Многу национални органи за азил го користат овој Прирачник во одлучувањето, а тој често е цитиран и од судови низ целиот свет.

УНХЦР издава и [Упатства за меѓународна заштита](#), како дополнување на *Прирачникот*. Овие упатства даваат подетални и ажурирани насоки за толкувањето на одредби од Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г., како и за други прашања од меѓународната заштита. Тие можат да им помогнат на парламентарците што го разгледуваат националното законодавство или националните практики.

► Правните и политичките насоки од УНХЦР се достапни во [Прирачникот за заштита](#) на УНХЦР.

Глава 2

Улоги и одговорности за заштита на бегалците



© UNHCR/Achilleas Zavallis

2.1. Вовед

И државите и УНХЦР имаат своја улога во заштитата на бегалците. За државите заштитата на бегалците претставува индивидуална и колективна одговорност. Извршниот комитет на УНХЦР нагласува дека „почитувањето на човековите права и хуманитарните начела претставува одговорност на сите членови на меѓународната заедница“ [Заклучок бр. 100 (LV), 2004 г.]. [Њујоршка декларација за бегалци и мигранти](#), усвоена од Генералното собрание на ОН во 2016 г., потврдува дека одговорот на големите бегалски текови е „заедничка одговорност“ на државите.

Обврска на УНХЦР е да обезбеди меѓународна заштита за бегалците и да бара решенија за проблемите на бегалците. Таа може да ја исполни својата обврска само во соработка со државите.

Во оваа глава се разгледуваат:

- улогите и одговорностите на државите во заштитата на бегалците;
- обврските на државите кон одредени категории бегалци и баратели на азил, како деца, жени и девојчиња и лица со попреченост; и
- мандатот на УНХЦР, вклучително неговата надзорна улога, управувањето, финансирањето и партнерствата со агенции на ОН и со други субјекти.

2.2. Улоги и одговорности на државите

Одговорноста на државите започнува со решавање на причините за принудно раселување. Зајакнувањето на владеењето на правото и гарантирањето безбедност, правда и еднакви можности на граѓаните се од суштинско значење за прекинување на циклусите на насилство, злоупотреба и дискриминација, кои можат да доведат до раселување.

Со пристапувањето кон Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г., државите се согласуваат да ги штитат бегалците на нивната територија и под нивна надлежност, во согласност со условите уредени во овие инструменти. Државите се согласуваат и да им ги обезбедат релевантните права на бегалците, според меѓународните обврски во областа на човековите права. Дури и државите што не пристапиле кон Конвенцијата или кон Протоколот, обврзани се од начелото на невраќање, што се смета за норма на меѓународното обичајно право и како такво е обврзувачко за сите држави.

Различните власти во државата, имено – извршната, законодавната и судската власт, имаат комплементарни улоги и одговорности за воспоставување и одржување национални системи за азил засновани на владеењето на правото и за обезбедување заштита и трајни решенија за бегалците. Тие одговорности не се ограничени на централната власт; регионалните и локалните власти, исто така, играат важна улога.

Важноста на меѓународната соработка и солидарноста

„...[P]ежимот за заштита на бегалците се зајакнува преку посветена меѓународна соработка во духот на солидарност и одговорност и споделување на товарот меѓу државите.“

[Заклучок на Извршниот комитет бр. 100 (LV), 2004 г.]

Меѓународната соработка е особено значајна кога од државите, а особено од земјите во развој, се бара да примат голем број бегалци за подолг временски период, за што немаат секогаш доволно ресурси. Масовниот прилив на бегалци и нивниот долг престој претставуваат огромен товар за земјите домаќини. Други земји можат да дадат значителен придонес преку финансиска и техничка помош и со учество во програми за населување бегалци.

„Извршниот комитет... ги повикува државите и другите релевантни фактори, во духот на меѓународната солидарност и споделувањето на товарот, да се посветат на сеопфатна, мултилатерална и повеќесекторска соработка и постапување за отстранување на причините за долготрајните бегалски кризи, со тоа што ќе обезбедат луѓето воопшто да не бидат принудени да бегаат од своите земји на потекло и да бараат безбедност на друго место и со решавање на долгорочните бегалски кризи, со целосно почитување на правата за засегнатите лица.“

Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 112 (LXVII) за меѓународната соработка од гледна точка на заштитата и решенијата, 2016 г.

Улогата на извршните и на управните органи

Националниот систем за азил е потребен за да се воспостави рамка за заштита на бегалците. За тоа е потребна одлука на надлежните национални органи и политичка посветеност, по можност на највисоко ниво. Релевантните министерства и нивниот персонал треба да бидат целосно вклучени. Зависно од нивните конкретни надлежности, тие треба:

- да ги разберат клучните концепти и правни начела;
- да можат да ги соберат и да ги анализираат релевантните податоци;
- да го разгледаат постојното национално законодавство, кое е применливо или засегнато;
- да одлучат какви нови законодавни или политички мерки се потребни;
- да одлучат какви институции треба да се основаат;
- да одлучат дали да побараат техничка помош од меѓународната заедница при воспоставувањето на рамката за заштита на бегалците;
- да обезбедат спроведување на донесените мерки; и
- да го следат спроведувањето за да ја гарантираат ефективността и правичноста на донесените мерки.

Национални парламенти

Националните парламенти играат централна улога во донесувањето и во одржувањето на националната правна рамка за заштита на бегалците. Парламентарците се надлежни за разгледување на политиките и за изготвување и донесување законодавство што е усогласено со меѓународните стандарди. Исто така, тие одобруваат финансирање за владините органи и можат да помогнат во поттикнувањето на граѓаните позитивно да одговорат на бегалците.

Во земјите што сè уште не пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. или кон Протоколот од 1967 г., парламентарците можат да го поттикнуваат и да го поддржуваат пристапувањето. **Меѓупарламентарна унија** постојано потврдува дека Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. се централните елементи во гарантирањето на заштитата на бегалците и ги повикува државите што сè уште не пристапиле кон овие инструменти, да го сторат тоа.

Суштинската улога на парламентарците

- Парламентарците го обликуваат јавното мислење и можат да го промовираат почитувањето на бегалците меѓу своите гласачи и да поттикнуваат урамнотезена дебата заснована на факти за прашањата на бегалците.
- Парламентарците одлучуваат за распределбата на буџетските средства и можат да гарантираат соодветно и економично финансирање на националните системи за заштита на бегалците и на УНХЦР, како меѓународна агенција што има мандат да ги штити бегалците и да поттикнува трајни решенија за нивните проблеми.
- Парламентарците можат да го охрабруваат пристапувањето кон Конвенцијата од 1951 г. и кон Протоколот од 1967 г., како и кон други релевантни меѓународни и регионални договори. Тие можат да изготвуваат и да донесуваат национално законодавство, да промовираат национални системи за азил што се во согласност со меѓународните стандарди и да вршат надзор врз спроведувањето.

Регионални парламенти

Регионалните парламенти исто така се вклучени во заштитата на бегалците. Во Европа, на пример, Парламентарното собрание на Советот на Европа и Европскиот парламент (директно избраното законодавно тело на Европската Унија) се активни во прашањата на бегалците и се придружни членови на Меѓупарламентарната унија.

- Парламентарното собрание изготви насоки за повеќе прашања поврзани со заштитата на бегалците, како алтернативи на задржувањето, управување со мешани миграциски текови, справување со нетолерантноста, право на барателите на азил да работат и стандарди што треба да се применуваат во контекст на мерките за враќање. Исто така, Парламентарното собрание ја следи и известува за состојбата на барателите на азил и на бегалците во 47 земји членки на Советот на Европа.
- Европскиот парламент е вклучен во изготвувањето и во донесувањето на правните акти на Европската Унија, усогласени како дел од единствениот европски систем за азил. Покрај законодавната улога, неколку парламентарни комисии, а особено Комисијата за граѓански слободи, правда и внатрешни работи, се вклучени во широк дијапазон други прашања поврзани со бегалците.

„Препознаваме дека треба да се направи повеќе во решавањето на маката на бегалците, повратниците, внатрешно раселените лица и лицата без државјанство. Се обврзуваме дека ќе направиме сè што можеме, како пратеници во Парламентот. (...) Се обврзуваме дека ќе го засилиме спроведувањето на овие инструменти [Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г.]“

[Меѓупарламентарна унија, Декларација по повод 60-годишнината од усвојувањето на Конвенцијата од 1951 г., 2011 г.](#)

Судство

На национално ниво судиите имаат суштинска улога во заштитата на бегалците. Нивните одлуки придонесуваат за доследна и правилна примена на релевантните стандарди и можат да помогнат во премостувањето на недостатоците во заштитата во услови во кои политичките, управните и законодавните процеси се слаби.

Регионалните судови и тела исто така го поддржуваат толкувањето и спроведувањето на правните стандарди за заштита на барателите на азил и на бегалците, особено во Европа и во Латинска Америка. Европскиот суд за човекови права, Судот на правдата на ЕУ и Меѓуамериканската комисија, како и Судот за човекови права се примери за регионални судски органи што донеле пресуди за толкување на регионалните инструменти за заштита на барателите на азил и на бегалците.

Покрај тоа, невладиното **Меѓународно здружение на судии за право за бегалците (МЗСПБ)** помага во постигнувањето заеднички став на судството во однос на обврските од Конвенцијата од 1951 г. и другите релевантни инструменти. Тоа претставува форум за размена на информации, споделување најдобри практики и развивање доследни пристапи во толкувањето и примената на правото за бегалците. МЗСПБ го охрабрува користењето судски процеси за одлучување за правата на барателите на азил и на бегалците, и помага во развивањето разбирање за независноста на судовите во контекст на правото на бегалците, особено во новите демократии и во земјите во развој.

Национални тела за човекови права и народни правобранители

Националните институции за човекови права (НИЧП) постојат во повеќе од 100 земји. Тие функционираат независно од државните органи и даваат важен придонес во заштитата и следењето на почитувањето на правата на барателите на азил и на бегалците. НИЧП може да бидат комисији за човекови права или народни правобранители.

Покрај НИЧП со општ мандат за заштита на човековите права, во некои земји постојат комисији или народни правобранители со посецијализиран мандат, кои се особено релевантни за барателите на азил и за бегалците. Тоа се НИЧП што работат во области како дискриминација или лишување од слобода, или права на малцинствата, децата и жените или лицата со попреченост.

НИЧП разгледуваат претставки и се обидуваат да ги решат, обично преку препораки или медијација. Исто така, тие можат да утврдуваат и да работат на исправка на системски проблеми што предизвикуваат прекршувања на човековите права, вклучително и на правата на барателите на азил и на бегалците

- ▶ ОХЦХР и НИЧП <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>
- ▶ [Белградски начела за односот меѓу националните институции за човекови права и парламентите](#), Совет на ОН за човекови права, 2012 г.

2.3. Обврски кон одредени категории бегалци

Државите имаат обврски кон барателите на азил и кон бегалците воопшто. Тие имаат дополнителни обврски кон одредени баратели на азил и бегалци поради возраста, полот, попреченост и/или други фактори. Иницијативите за обезбедување заштита на бегалците и на барателите на азил треба целосно да ја земат предвид разноликоста на оваа популација.

Извршниот комитет на УНХЦР потврдува дека одредени баратели на азил и бегалци се изложени на особен ризик. Врз основа на меѓународните стандарди за човекови права, Комитетот усвои три заклучоци што ја поставуваат рамката за сеопфатен пристап кон потребите на следниве категории, кои може и да се совпаднат:

- деца;
- жени и девојчиња;
- лица со попреченост; и
- други лица со специфични потреби.

Обврски кон деца во ризик

Заклучокот на Извршниот комитет бр. 107 ја дава основата за заштитата на децата и ја нагласува важноста на систематскиот пристап во препознавањето на децата во ризик. Во него се препорачуваат мерки за спречување и одговор на ситуации со зголемен ризик и за наоѓање решенија за засегањата деца. Мерките вклучуваат:

- да се воспоставуваат и да се спроведуваат постапки за утврдување на најдобриот интерес на децата;
- да се обезбеди децата да можат да ги уживаат своите права без дискриминација;
- да се развијат системи за азил сензитивни за прашањата на децата и за родовите прашања;
- да се обезбеди регистрирање и документирање на раѓањето на сите деца;
- да се воспостават постапки што спречуваат разделување на децата од своите семејства и да се овозможи пронаоѓање и обединување на семејствата што биле разделени;
- да се обезбедат и да се следат алтернативни можности за сместување и грижа за деца без придружба и за разделени деца;
- да се обезбеди безбедна средина за децата; и
- да се поддржат трајните решенија за децата.

Обврски кон жените и кон девојчињата во ризик

Заклучокот на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 105 за жени и девојчиња во ризик ги нагласува сложените предизвици поврзани со заштитата на раселените жени и девојчиња. Заклучокот предлага мерки за препознавање жени и девојчиња во ризик, ублажување на ризиците и развивање индивидуални пристапи и решенија. Достапноста на податоците разложени по пол и по возраст е важно во сите овие процеси, како што е и обезбедувањето лични документи за бегалките, за девојчињата без придружба и за разделените девојчиња.

Препорачаните стратегии за **идентификување** опфаќаат навремено, индивидуално и тековно регистрирање на бегалците, вклучително и регистрирање на раѓањата, браковите и разводите; соработка со заедницата заради препознавање на проблемите во заштитата и во следењето на пристапот до услугите, како и во нивното уживање од страна на жените и на девојчињата.

За ублажување на ризиците е потребно **создавање и зајакнување на безбедни средини** за бегалците. Тоа опфаќа заложби за задржување на цивилниот и на хуманитарниот карактер на азилот, спречување на половото и на родово заснованото насилство (ПРЗН), заштита на жртвите и изведување на сторителите на насилство врз жени и девојчиња пред лицето на правдата и зајакнување на капацитетите за решавање спорови во раселените заедници.

Мерките за **зајакнување** на раселените жени и девојчиња опфаќаат промовирање лидерство меѓу жените и зајакнување на капацитетите на жените и на девојчињата, вклучително и преку обезбедување пристап до квалитетно образование, сигурен пристап до храна, средства за живот, слобода на движење и економска независност.

Препорачаните активности за **индивидуални пристапи и решенија** опфаќаат воспоставување механизми за идентификување на поединечните жени и девојчиња во ризик, утврдување и спроведување итни одговори и понатамошни решенија; следење на преземените иницијативи; помош за жените и девојчињата во ризик за да добијат пристап до правда; проширување на можностите за населување на жени и на девојчиња во ризик во трети земји и гарантирање дека ќе им биде достапна поддршка, како здравствена заштита и психолошка нега, без разлика дали е тоа во контекст на локалната интеграција, враќање во земјата на потекло, населување во трета земја или други хуманитарни програми.

Деца

Повеќе од половина од бегалците во светот се деца. Во некои бегалски кризи процентот на деца е уште повисок. Поради возраста, социјалниот статус и физичкиот и менталниот развој, децата се уште поранливи во однос на возрасните во ситуација на присилно раселување.

Имајќи го тоа предвид, во 2007 г. Извршниот комитет на УНХЦР го усвои [Заклучокот бр. 107 за деца во ризик](#). Овој заклучок дава многу детални оперативни насоки за заштита на децата изложени на зголемен ризик.

- ▶ [Заклучок бр. 107 \(LVIII\) за децата во ризик](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2007 г.
- ▶ [Заклучок бр. 113 \(LXVII\) за млади](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2016 г.

Жени и девојчиња

Жените и девојчињата што се баратели на азил и бегалци често се изложени на особен ризик поради полот, културната и социокономската положба, како и поради правниот статус. Тоа значи дека тие можеби имаат уште помалку можности од мажите и од момчињата да ги уживаат своите права. Затоа, може да се потребни насочени активности во полза на жените и на девојчињата за да им се гарантира еднакво ниво на заштита и помош како и на мажите и на момчињата.

Имајќи го тоа на ум, во 2006 г. Извршниот комитет на УНХЦР го усвои [Заклучокот бр. 105 за жени и девојчиња во ризик](#).

„Генералното собрание на ОН: Потврдува дека државите имаат обврска за преземање соодветни мерки за да ги спречат и да ги сузбијат сите форми на насилство врз жените и девојчињата, да им понудат заштита на жртвите и да ги гонат и да ги казнуваат сторителите на насилство врз жени и врз девојчиња, и дека неисполнувањето на оваа обврска ги прекршува или го попречува или оневозможува уживањето на нивните човекови права и фундаментални слободи.“

Резолуција на ГСОН 69/151, Следење на исполнувањето на заклучоците од Четвртата светска конференција за жените и за целосното спроведување на Пекиншката декларација и платформа за акција, како и на резултатите од 23. посебна сесија на Генералното собрание, 2014 г.

- ▶ [Заклучок бр. 105 \(LVII\) за жени и девојчиња во ризик](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2006 г.
- ▶ [Прирачник на УНХЦР за заштита на жените и девојчињата](#), УНХЦР, 2008 г.
- ▶ [Општа препорака бр. 32 за родовите димензии на бегалскиот статус, азилот, државјанството и бездржавјанство на жените](#), Комитет на ОН за елиминација на дискриминацијата врз жените (КЕДЖ), 2014 г.

Бегалска приказна:

Зајакнување на жените бегалци во Мавританија

Будијаки, 32, им помага на учениците да се поврзат со своите семејства на интернет во текот на една од основните обуки за компјутерски вештини што ги води во Центарот за жени – урбани бегалци во Нуакшот, Мавританија.

По потекло од Демократска Република Конго, Будијаки била раселена поради конфликти повеќе пати во животот. „Бев во училиште кога дојдоа [група вооружени мажи]“, се потсетува таа. „Истрчав назад дома во куќата на чичко ми, но видов дека војници веќе ја зазеле куќата.“

Денес таа е квалификуван обучувач, кој води обуки трипати седмично и е застапник на жените бегалци во Нуакшот. „Знам како е кога не знаеш каде ти се роднините и колку е важно да комуницираш со нив“, објаснува таа. „Затоа одлучив да бидам обучувач за информатика и да им помагам на луѓето да си ги најдат семејствата.“

[Зајакнување на жените бегалци: по повод одбележувањето на Меѓународниот ден на жената, УНХЦР им оддава почит за силата и за истрајноста на раселените жени во светот, УНХЦР, 2016 г.](#)

Бегалци со попреченост

Специфичните потреби на бегалците со попреченост често се занемаруваат, особено во раните фази на хуманитарните кризи. Лицата со попреченост може да бидат изложени на дискриминација, експлоатација и полово и родово засновано насилство (ПРЗН). Тие може да бидат исклучени од услугите за поддршка или да имаат проблем со пристапот до тие услуги. Децата со попреченост може да бидат исклучени од образованието, а и децата и постарите лица со попреченост се соочуваат со поголем ризик од злоупотреба, запоставување, напуштање, експлоатација, здравствени проблеми и разделување на семејството.

[Заклучокот на Извршниот комитет бр. 110 за бегалци со попреченост](#), усвоен во 2010 г., подетално се осврнува на тие предизвици.

- ▶ [Заклучок бр. 110 \(LXI\) за бегалци со попреченост и други лица од интерес со попреченост што добиваат заштита и помош од УНХЦР](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2010 г.
- ▶ [Работа со принудно раселени лица со попреченост](#), УНХЦР, 2011 г.

Други лица со специфични потреби

Постојат и други баратели на азил и бегалци кои може да имаат потреба од насочен пристап поради своите специфични потреби. Тоа може да бидат постари лица, лица што преживеале мачење или ПРЗН; истрауматизирани лица; жртви на трговија со луѓе; луѓе што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица или интерсексуалци (ЛГБТИ) и припадници на национални, етнички, верски или јазични малцинства, во конкретна популација или ситуација.

- ▶ [Работа со принудно раселени припадници на национални или етнички, верски и јазични малцинства и домородни народи](#), УНХЦР, 2011 г.
- ▶ [Работа со принудно раселени лица што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица и интерсексуалци \(ЛГБТИ\)](#), УНХЦР, 2011 г.

- ▶ [Заштита на лица со различни сексуални ориентации и родови идентитети](#), УНХЦР, 2015 г.
- ▶ [Работа со принудно раселени мажи и момчиња кои преживеале полово и родово засновано насилство](#), УНХЦР, 2012 г.
- ▶ [Работа со принудно раселени постава лица](#), УНХЦР, 2013 г.

2.4. Улогата на УНХЦР

Почетоци и мандат на УНХЦР

УНХЦР е супсидијарен орган на Генералното собрание на Обединетите нации. Тој е основан на 1 јануари 1951 г. за да им даде меѓународна заштита на бегалците и заедно со владите да бара решенија за нивните проблеми. Како што растеше големината и сложеноста на раселувањето како проблем така и УНХЦР растеше и се менуваше за да одговори на предизвиците.

Правната основа за работата на УНХЦР ја дава [Статутот](#). Во него се наведува дека работата на УНХЦР е целосно неполитичка, хуманитарна и социјална. Статутот е усвоен од Генералното собрание на ОН во 1950 г. и во него се утврдени задачите на Високиот комесар. Тие опфаќаат поттикнување на државите да склучуваат и да ратификуваат меѓународни конвенции за заштита на бегалците (како Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г.), како и спроведување мерки, вклучително и мерки предложени од државите, за подобрување на состојбата на бегалците и за намалување на нивниот број. Исто така, Статутот му дава овластување на УНХЦР да ги поттикнува државите да примат бегалци на својата територија и да

Обврски кон лицата со попреченост

Заклучокот бр. 110 на Извршниот комитет на УНХЦР за бегалците со попреченост ги повикува државите и УНХЦР, во соработка со релевантните партнери, да им помагаат и да ги штитат бегалците со попреченост од сите видови дискриминација и да им понудат одржлива и соодветна поддршка во остварувањето на нивните потреби.

Препорачаните мерките вклучуваат:

- да се обезбеди брзо и систематско идентификување и регистрирање на бегалците со попреченост за да се оценат нивните потреби од заштита и помош;
- да се опфатат бегалците со попреченост во релевантните политики и програми и да им се обезбеди пристап до услугите;
- да се известуваат бегалците со попреченост за информации, постапки, одлуки и политики;
- на децата и на младите со попреченост да им се обезбеди пристап до соодветна заштита, помош и образование;
- да се обезбеди вклучување на жените и девојчињата со попреченост во програмите за спречување и одговор на ПРЗН и други видови експлоатација; и
- да се обезбеди бегалците со попреченост да имаат еднакви можности за добивање трајни решенија и да добиваат соодветна поддршка.

Во Заклучокот се потврдува важноста на меѓународната соработка во подобрувањето на условите за живот на бегалците со попреченост, особено во земјите во развој, преку навремена достапност на доволно финансии и други ресурси за хуманитарна работа и развој.

собира информации од владите за бројот и за состојбата на бегалците, како и за законите и прописите на државите, кои ги засегаат бегалците.

Со текот на годините Генералното собрание на ОН и Економскиот и социјален совет на ОН (ЕКОСОК) ги проширија надлежностите на УНХЦР, па тие денес опфаќаат задачи и групи што не беа опфатени во првичниот Статут. Ова проширување на мандатот се однесува на бегалците што се вратиле дома доброволно (повратниците), на лицата без државјанство и на внатрешно раселените лица. Според тоа, мандатот на УНХЦР денес е многу поширок отколку при неговото основање.

УНХЦР порасна од мала, специјализирана агенција во организација со околу 10.000 вработени и претставништва во повеќе од 120 земји. До 2003 г. нејзиниот мандат мораше да биде обновуван од страна на Генералното собрание на секои три години. Во 2003 г. Генералното собрание го продолжи мандатот на УНХЦР „до решавање на проблемот со бегалците“.

- ▶ [Мандат на УНХЦР во однос на помошта за бегалците и за други лица од интерес](#), УНХЦР, 2015 г.
- ▶ [Информација за мандатот на Високиот комесар за бегалци и на Комесаријатот](#), УНХЦР, 2013 г.
- ▶ Повеќе информации за луѓето без државјанство и за ВРЛ може да се најдат во:
- ▶ [Државјанство и бездржавјанство](#), Прирачник за парламентарци бр. 22, МПУ и УНХЦР, 2014 г.
- ▶ [Прирачник за заштитата на лицата без државјанство](#), УНХЦР, 2014 г.
- ▶ [Внатрешно раселување: одговорност и постапување](#), Прирачник за парламентарци бр. 20, МПУ и УНХЦР, 2013 г.
- ▶ [Прирачник за заштита на внатрешно раселените лица](#), Глобален кластер за заштита, 2010 г.

Улогата на УНХЦР во давањето заштита и помош на бегалците

Мандатот на УНХЦР да дава *заштита* опфаќа и материјална помош, што често може да ѝ овозможи на една земја да прифати бегалци, бидејќи претставува олеснување на финансискиот товар. Ефективната правна заштита е од суштинско значење за бегалците, но тие треба да бидат во можност да си ги задоволат и основните потреби – сместување, храна, вода, санитарни услови, здравствена заштита и образование. Помошта и заштитата меѓусебно се зајакнуваат.

Со текот на времето УНХЦР сè почесто се наоѓа во ситуација да дава заштита и помош во земји во кои има тековен конфликт. Овој тренд започна на Балканот и во регионот на Големите Езера во Африка во 1990-тите години. Денес УНХЦР е вклучена во системскиот одговор на ОН на речиси сите сложени кризи.

Навремената и ефективна хуманитарна работа е можна само ако луѓето што даваат помош можат да работат без попречувања. Во ситуации на конфликт тоа

бара сите страни да ја почитуваат човечноста, непристрасноста, неутралноста и независноста како хуманитарни начела. За жал, хуманитарните начела се прекршуваат во безброј ситуации. Кога тие начела не се почитуваат целосно, хуманитарните организации, вклучително и УНХЦР, се исправени пред тешки одлуки за нивото на ризик што се подготвени да го преземат за да стигнат до луѓето на кои им е потешна помош.

УНХЦР низ светот

Околу 90% од персоналот на УНХЦР работи на терен. Заедно со многу партнери, тие живеат и работат заедно со бегалците во дел од најопасните, најзапуштени и најдалечни места на земјата. Нивните работни задачи опфаќаат давање заштита и помош во бегалски кампови и населби и во урбани подрачја; одговор на кризи; преместување на бегалците подалеку од границите за да се зголеми нивната безбедност; обезбедување жените бегалци да имаат влијание во распределбата на храна и на социјални услуги; обединување разделени семејства; посета на гранични премини и центри за задржување и советување на владите за предлози на закони, политики и практики за азил. Сè почесто персоналот и партнерите на УНХЦР работат во подрачја на вооружен конфликт, каде што власта речиси нема или воопшто нема ефективна контрола. Меѓународното присуство во небезбедни подрачја самото по себе е средство за спречување на злоупотребите – но, тоа опфаќа заштита и може да претставува голем ризик за персоналот.

Исто така, УНХЦР има канцеларии во главните градови на многу земји и редовно соработува со министерствата надлежни за надворешните и за внатрешните работи. Со оглед на тоа што заштитата на бегалците опфаќа многу области на надлежност, УНХЦР често соработува и со органите задолжени за правда, имиграција, човекови права, полиција и војска, образование и социјални работи, и со градоначалници и други локални органи. УНХЦР служи и како ресурс за парламентарците, преку доставување поднесоци до парламентарни комисии за прашања поврзани со правото за бегалците, и е достапен за информирање на парламентарците за конкретни бегалски ситуации и за други прашања од интерес.

Кој е бегалец што потпаѓа под мандатот на УНХЦР?

Мандатот на УНХЦР ги опфаќа бегалците според дефиницијата во Статутот, во Конвенцијата од 1951 г. и/или во Протоколот од 1967 г., и дополнувањата на дефиницијата содржани во регионалните инструменти за заштита на бегалците. Со резолуциите на Генералното собрание на ОН и на ЕКОСОК, заедно со националната практика и договорното право, надлежноста на УНХЦР во областа на меѓународната заштита е дополнително проширена и ги опфаќа лицата што се наоѓаат надвор од територијата на земјата на државјанство или на вообичаен престој и кои не можат или не сакаат да се вратат таму поради сериозна закана за животот, физичкиот интегритет или за слободата што произлегува од неселективно насилство или други настани што сериозно го нарушуваат јавниот ред.

Кои се „лица од интерес“?

„Лица од интерес за УНХЦР“ е термин што ги означува сите лица во чие име УНХЦР има овластување да постапува. Лица од интерес за УНХЦР се:

- бегалците;
- лицата што имаат потреба од друг вид меѓународна заштита;
- лицата без државјанство;
- внатрешно раселените лица (ВРЛ) во специфични ситуации; и
- повратниците, без разлика на тоа дали се поранешни бегалци или внатрешно раселени лица (ВРЛ).

Како ја врши УНХЦР својата надзорна улога?

Во отсуство на конкретен механизам, сличен на другите предвидени инструменти на ОН за човекови права (в. и глава 8), УНХЦР развила повеќе начини за вршење на својата надзорна улога. Тие вклучуваат:

- давање техничка и оперативна помош и услуги, заедно со партнерите;
- поддршка на државите во изготвувањето закони и политики за азил;
- поттикнување и следење на усогласеноста со меѓународните стандарди;
- интервенции во влади и судови, на соодветен начин;
- организирање советувања и конференции за подобрување на разбирањето и постигнување консензус за предизвиците поврзани со заштитата, како Дијалогот за заштита на Високиот комесар, кој се одржува еднаш годишно од 2007 г.;
- координирање дискусии/преговори за подобрување на одговорот и решенијата во конкретни ситуации на раселување;
- работа на подобрување на капацитетите на државите за спроведување квалитетни постапки за утврдување на статусот на бегалец;
- издавање [упатства за меѓународна заштита](#) и за квалификуваноста на државјаните на конкретни држави за статусот на бегалец;
- давање информации и правни совети на лица од интерес; и
- изготвување и помош во спроведувањето стратегии за сеопфатни решенија.

Управување со УНХЦР

Генералното собрание на ОН го избира **Високиот комесар на ОН за бегалци** по предлог на Генералниот секретар, обично со мандат од пет години. Високиот комесар одговара пред Генералното собрание на ОН преку ЕКОСОК и повремено поднесува извештај до Советот за безбедност на ОН.

Управен орган на УНХЦР е **Извршниот комитет на програмата на Високиот комесар** (познат како Екском). Основан од ЕКОСОК во 1958 г., во него сега членуваат повеќе од 100 држави. Негови главни задачи се донесување на буџетот и на програмите на Високиот комесар, советување на Високиот комесар во вршењето на неговите задачи во согласност со статутот, а особено меѓународна заштита и контрола врз сите финансиски и административни аспекти од работата на организацијата. Членовите на Извршниот комитет ги избира ЕКОСОК. Извршниот комитет се состанува еднаш годишно на еднонеделни пленарни сесии во октомври во Женева. Помеѓу овие годишни сесии, редовно се свикнуваат помали средби на Постојаниот комитет за водење на работите на органот.

Надзорна улога на УНХЦР

Статутот на УНХЦР, Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. му доверуваат на УНХЦР надлежности за

вршење надзор врз спроведувањето на меѓународните инструменти за бегалци.

Членот 8 од Статутот на УНХЦР му дава на Високиот комесар овластување да **врши надзор врз примената на меѓународните конвенции за заштита на бегалците**. Членот VIII од Конвенцијата на ОАЕ за бегалците ги обврзува земјите потписнички да соработуваат со УНХЦР. Во Европа надзорната надлежност на УНХЦР е отсликана во правото на Европската Унија, кое содржи одредби за консултирање на УНХЦР за прашања на политиката за азил. Надзорната надлежност на УНХЦР е отсликана и во законодавството за азил на многу земји.

Според членот 35 од Конвенцијата и членот II од Протоколот, државите се обврзани да **соработуваат со УНХЦР** во вршењето на неговите функции. Покрај тоа, државите потписнички на Конвенцијата преземаат обврска да **доставуваат**

информации за законите, прописите и декретите што ги донесуваат за да гарантираат примена на Конвенцијата.

Национална практика

Законодавство за обврската на националните органи да соработуваат со УНХЦР. Меѓу многуте држави што ја уредиле обврската за соработка со УНХЦР во националното законодавство, со прописи или со декрети, спаѓаат: [Ерменија](#), [Белгија](#), [Босна и Херцеговина](#), [Камбоџа](#), [Грузија](#), [Унгарија](#), [Ирска](#), [Република Кореја](#), [Киргистан](#), [Лихтенштајн](#), [Литванија](#), [Молдавија](#), [Црна Гора](#), [Филипини](#) и [Србија](#). Покрај нив, [Белгија](#), [Камбоџа](#), [Хрватска](#), [Грција](#), [Унгарија](#), [Ирска](#), [Лихтенштајн](#), [Литванија](#), [Молдавија](#), [Црна Гора](#) и [Словенија](#) спаѓаат меѓу земјите со законодавство што изречно му одобрува на УНХЦР пристап до поединечни досиеја и одлуки за баратели на азил и бегалци, за што најчесто треба да даде согласност засегнатото лице. Во [Белгија](#), [Канада](#), [Грузија](#), [Грција](#), [Република Кореја](#), [Јужна Африка](#) и [Уганда](#) со закон или декрет изречно му е дозволено на УНХЦР да интервенира во поединечни предмети за баратели на азил во постапка по жалба. Во Европската Унија [Директивата за постапките за азил](#) бара од земјите членки да му дадат пристап на УНХЦР до барателите на азил, меѓу другото, додека се тие задржани, на граници и во транзитни зони; да му дадат на УНХЦР пристап до информации за поединечни барања за азил, за текот на постапката и за донесените одлуки, ако барателот на азил со согласи со тоа, и да му овозможат на УНХЦР да ги претстави своите ставови во врска со поединечни барања за меѓународна заштита пред кој било надлежен орган и во која било фаза од постапката.

2.5. Партнерства на УНХЦР

УНХЦР соработува со широк дијапазон партнери – повеќе од 900 во 2016 г. – вклучително влади, меѓувладини и организации на ОН, други меѓународни тела и НВО.

Партнерства на УНХЦР со агенции на ОН и со меѓувладини организации

УНХЦР е една од мрежата на органи, фондови, програми, специјализирани агенции и комисии во рамките на Обединетите нации. [Сестринските организации на ОН](#) со кои УНХЦР најчесто соработува и клучните области на таа соработка во врска со бегалците и повратниците се (по азбучен ред):

- **Антитерористичка оперативна група на ОН (СТИФ)** – соработка за засилување на координираноста и кохерентноста на антитерористичките заложби во системот на ОН;
- **Висок комесаријат на ОН за човекови права (ОХЦХР)** – интегрирање на човековите права во работата на УНХЦР и вклучување на лицата од интерес во активностите на ОХЦХР за поставување стандарди и нивно следење и спроведување на терен, координирање на заложбите за застапување на интересите на групи или лица од интерес за двете организации, заеднички обуки и комплементарни

Потсетник за парламентарците:

Улогата на УНХЦР

Со цел поттикнување на соработката на државите со УНХЦР, се охрабруваат парламентарците:

- ✔ да поддржат внесување обврска во законодавството властите да соработуваат со УНХЦР, меѓу другото и преку споделување информации и статистички податоци за бегалците во земјата и преку споделување закони, прописи и декрети што ги засегаат бегалците;
- ✔ да поддржат внесување одредби во законодавството што ќе му овозможат на УНХЦР пристап до барателите на азил и бегалците каде и да се наоѓаат, вклучително и ако се лишени од слобода или задржани на граница, и што ќе им обезбедат пристап на барателите на азил и бегалците до УНХЦР;
- ✔ да прифатат и да овозможат советодавна улога на УНХЦР во националните постапки за азил, на пример преку известување на УНХЦР за доставени барања за азил, овозможување пристап на УНХЦР до поединечни досиеја (со согласност на засегнатиот барател на азил), предвидување можност за консултирање на УНХЦР од страна на органите за утврдување на статусот и внесување право во националното законодавство УНХЦР да поднесува препораки во поединечни предмети во првостепена постапка или во постапка по жалба;
- ✔ онаму каде што УНХЦР постигнал договор со друга организација да постапува во негово име, да гарантираат проширување на соработката и на таа организација. Зависно од контекстот, може да биде корисно да се опфатат и други НВО во оваа соработка, дури и ако не работат формално во име на УНХЦР.

или заеднички интервенции во поединечни случаи;

- **Детски фонд на ОН (УНИЦЕФ)** – права на децата на здравје, исхрана и образование, заштита на деца без придружба и обединување бегалски семејства разделени при бегството;
- **Канцеларијата на ОН за дрога и криминал (УНОДЦ)** – спречување и борба против трговијата со луѓе, кога предмет на трговијата се бегалци и други лица од интерес за УНХЦР, и заштита на жртвите;
- **Канцеларија на ОН за координација на хуманитарните прашања (ККХП)** – координација на помошта од ОН во хуманитарни кризи што ги надминуваат капацитетите и мандатот на која било поединечна хуманитарна организација;
- **Меѓународна организација на трудот (МОТ)** – програми за зголемување на самостојноста на бегалците и обезбедување одржливи извори на заработка во контекст на интеграција и враќање, мобилност на трудот и исходи од миграцијата за бегалците;
- **Меѓународна поморска организација (МПО)** – унапредување на спасувањето на море, вклучително спасувањето на баратели на азил и бегалци, во согласност со меѓународните обврски на државите;
- **Програма за развој на ОН (УНДП)** – зајакнување на врските меѓу хуманитарните и развојните програми; трајни решенија, меѓу другото при долги бегалски кризи, интеграција и реинтеграција, Алијанса за решенија;
- **Програма на Обединетите нации за ХИВ/СИДА (УНАИДС)**, која ги спојува стручноста и ресурсите на

десет организации на ОН, вклучително УНХЦР – зајакнување на превенцијата и третманот на ХИВ и грижата и поддршката за лицата со ХИВ; интегрирање информации за СИДА и другите сексуално преносливи болести во здравствените услуги на УНХЦР;

- **Светска банка – развој и промовирање на средства за живот и самостојност на бегалците и повратниците и на развојни заеми за засегнатите заедници по повластени услови;**
- **Светска програма за храна (СПХ) - дистрибуција на храна, меѓу другото и во кризи;**
- **Светска здравствена организација (СЗО) – подобрување на здравјето, исхраната, санитарните и хигиенските услови, и околината на бегалците и повратниците;**
- **Фонд за население на ОН (УНФПА) – задоволување на потребите во областа на репродуктивното здравје, спречување сексуално преносливи болести, вклучително СИДА, спречување на сексуалното насилство и заштита од него.**

УНХЦР тесно соработува со другите агенции на ОН преку иницијативата „Дејствување како еден“ (Delivering as One), чија цел е координирано дејствување на агенциите на ОН во областите на развојот, хуманитарната помош и животната средина.

Друг важен партнер е **Меѓународна организација за миграција (ИОМ)**, меѓувладина организација за миграција. Во 2016 г. таа постигна согласност за потесни правни и работни односи со Обединетите нации, како

UNRWA и посебниот случај на Палестинците

Агенцијата на Обединетите нации за помош и јавни работи за палестинските бегалци на Блискиот Исток (UNRWA) е основана во 1949 г. за помош на Палестинците раселени при основањето на државата Израел. Денес околу 5,2 милиони Палестинци се регистрирани во UNRWA, која работи во Јордан, Либан, Сириската Арапска Република, Газа и на Западниот Брег.

UNRWA ги дефинира како палестински бегалци луѓето чие вообичаено живеалиште во двете години пред непријателствата од 1948 г. била Палестина и кои го изгубиле домот и средствата за живот како резултат од тој конфликт, како и нивните потомци. UNRWA не доби мандат за заштита на палестинските бегалци, таа одговорност имплицитно им беше оставена на земјите, во кои тие избегале. Палестинците што се регистрирани од UNRWA и кои добиваат помош од Агенцијата, се исклучени од мандатот на УНХЦР. Меѓутоа, Палестинците што живеат надвор од подрачјата во кои работи UNRWA, потпаѓаат под мандатот на УНХЦР.

Правниот статус на Палестинците зависи од датумот на нивното раселување или на раселувањето на нивните родители, баби и дедовци, како и од нивното моментално место на живеење. Околу 850.000 Палестинци – оние што останале во новата држава Израел по 1948 г. и нивните потомци – сега имаат израелско државјанство. Непознат број Палестинци добиле државјанство на земји надвор од Блискиот Исток. Од арапските држави што сместуваат палестински бегалци, само Јордан им има доделено државјанства во значителен обем. Статусот на другите, во најдобар случај, е нејасен, па голем број Палестинци се наоѓаат во многу тешка состојба. (В. и глава 6.5. за повеќе информации за состојбата на палестинските бегалци во контекст на азилот.)

[придружна организација](#). ИОМ работи во четири пошироки области на управувањето со миграциите: миграцијата и развојот, олеснување на миграцијата, регулирање на миграцијата и одговор на принудната миграција. Соработката меѓу УНХЦР и ИОМ опфаќа многу земји и видови активности, и постои уште од основањето на двете организации во почетокот на 1950-тите години.

УНХЦР, исто така, соработува со **Меѓупарламентарната унија (МПУ)**, која служи како фокусна точка за парламентарниот дијалог во светот и работи на мир и соработка меѓу народите и зацврстување на претставничката демократија.

На **регионално ниво**, УНХЦР соработува со тела како Африканската унија, Организацијата на американските држави, Советот на Европа, Европската Унија, Организацијата за безбедност и соработка во Европа, Економската заедница на западноафриканските држави, Асоцијацијата на држави од Југоисточна Азија, Азиско-африканската правно-консултативна организација, Организацијата за исламска соработка и Лигата на арапските држави.

Партнерство на УНХЦР со МКЦК и со МФЦКЦП

Меѓународниот комитет на Црвениот крст (МКЦК) е клучен фактор во заштитата. Како независна и неутрална организација, МКЦК работи на обезбедување хуманитарна заштита и помош за жртвите на вооружени конфликти, од кои многу се лица од интерес за УНХЦР, и на унапредување на почитувањето на меѓународното хуманитарно право.

Меѓународна федерација на друштвата на Црвениот крст и Црвената полумесечина (МФЦКЦП) опфаќа 190 национални друштва на Црвениот крст и Црвената полумесечина. Федерација дава хуманитарна помош на лица засегнати од кризи низ целиот свет. УНХЦР тесно соработува со Федерацијата и/или со националните друштва на Црвениот крст и Црвената полумесечина во многу земји.

Партнерства на УНХЦР со НВО

Партнерството со невладините организации (НВО) е во суштината на мандатот на УНХЦР. Ова партнерство се заснова на начелата на еднаквост, транспарентност, насоченост кон резултати, одговорност и комплементарност. Тоа се води по препораките од [Структурираниот дијалог на Високиот комесар](#) со МФЦКЦП и со НВО. Целта на дијалогот е градење стратегиски односи, засновани на доверба, за утврдување на приоритетните области во кои може да се подобри делотворноста на партнерството меѓу УНХЦР, МФЦКЦП и НВО, особено на терен.

Соработката со НВО, а особено со националните НВО, е од суштинско значење за да може да се одговори на потребите на популациите опфатени од раселување и конфликт. Денес УНХЦР соработува со повеќе од 700 НВО како финансирани партнери.

Локалните партнерства му овозможуваат на УНХЦР неспоредливо големо присуство на терен. Три четвртини од неговите партнерски НВО се локални организации што располагаат со локална стручност и можност во краток рок оперативно да дејствуваат во кризи состојби. Невладините организации се и ефективни застапници за прашањата на заштита и за мобилизирање ресурси.

2.6. Поддршка и финансирање на заштитата на бегалците и работата на УНХЦР

Задоволувањето на потребите на бегалците во кризи, што значи спасување животи, воспоставувањето правични и ефикасни постапки за азил, обезбедувањето заштита за жените, мажите, момчињата и девојчињата и помагањето на бегалците да се вратат дома или да се интегрираат во заедниците што ги примиле, создава големи финансиски трошоци. Но, потребите на бегалците значително ги надминуваат достапните ресурси. Тоа особено важи за земјите во развој, во кои се сместени повеќето бегалци во светот.

Парламентарците играат клучна улога во распределбата на буџетите и можат да помогнат да се обезбедат неопходните ресурси и на национално ниво и во вид на поддршка за работата на УНХЦР, другите агенции на ОН и партнерските НВО.

Буџетирање за заштита на бегалците на национално ниво

Парламентарците можат да ги охрабруваат своите влади да планираат и да финансираат национални институции, постапки и програми за задоволување на потребите на барателите на азил и на бегалците. Се разбира, може да биде тешко да се квантифицираат сите трошоци за заштита на бегалците. Кога една земја прифаќа бегалци, таа дава придонес на многу конкретен начин, на пример со доделување земјиште за изградба на бегалски кампови или со давање пристап на бегалците до националните здравствени, образовни и други услуги.

Покрај финансирањето на националните механизми за заштита на бегалците, одредени земји може да бидат во позиција да дадат финансиска или техничка поддршка на земји што сместуваат големи бегалски популации или да примат бегалци за трајно населување на нивна територија. Сите овие видови меѓународна солидарност даваат важен придонес кон заштитата на бегалците.

Финансиски придонеси за УНХЦР

УНХЦР е една од малкуте агенции на ОН што речиси целосно зависат од **доброволни придонеси** за финансирање на своето работење. Помалку од еден процент од годишниот буџет на УНХЦР потекнува од Обединетите нации; остатокот го сочинуваат придонеси од држави, поединци и други донатори од приватниот сектор, како фондации и корпорации.

УНХЦР секоја година го претставува потребниот буџет преку Глобален апел и одржува редовни консултации со донатори за приоритетите, спроведувањето на програмите и резултатите. УНХЦР објавува годишен Глобален извештај и им нуди информации на донаторите на својата [веб-локација Глобален фокус](#).

УНХЦР прима придонеси од многу влади, меѓувладини организации, НВО, поединци, фондации и корпорации, но помалку од 20 донатори даваат околу 95% од вкупните средства на УНХЦР. УНХЦР постојано работи на проширување на кругот на донатори, барајќи донации од поширока група земји и од приватниот сектор. Партнерските НВО исто така помагаат со испраќање јавни апели во име на УНХЦР.

УНХЦР зависи од донаторската заедница за да може брзо да одговори на

Потсетник за парламентарците:

Поддршка и финансирање на заштитата на бегалците и работата на УНХЦР

За да се унапредат поддршката и финансирањето на заштитата на бегалците и работата на УНХЦР, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да се залагаат за одделување средства од националниот буџет за исполнување на потребите на бегалците, вклучително здравствените, образовните и другите услуги; да воспоставуваат правични и ефикасни постапки за азил и да поддржуваат активности за наоѓање трајни решенија;
- ✔ да го охрабруваат вклучувањето на бегалците во националните развојни планови и буџети – вклучително во активностите поврзани со Целите за одржлив развој – со што се овозможува развивање програми што ги опфаќаат потребите на бегалците и се избегнува постоењето паралелни структури;
- ✔ ако владата сè уште не придонесува во финансирањето на УНХЦР, да ја поттикнуваат владата да го направи тоа, бидејќи работата на УНХЦР зависи од доброволни придонеси;
- ✔ ако земјата веќе донира во УНХЦР, да се залагаат за зголемување на придонесот и да бараат позитивен и брз одговор на барањата за финансии поврзани со бегалските кризи.

комесар да пренаменува средства, ако се појават нови потреби или ако одредена бегалска криза се реши, со што се овозможува брз одговор, кој го очекуваат владите, јавноста и бегалците.

„Извршниот комитет... ги охрабрува државите навремено и предвидливо да канализираат флексибилни средства без утврдена намена, што ќе му овозможи на УНХЦР да го исполни својот мандат за заштита и наоѓање решенија при одговор на хуманитарни кризи.“

Извршен комитет на УНХЦР, [Заклучок бр. 112 \(LXVII\) за меѓународната соработка од гледна точка на заштитата и решенијата](#), 2016 г.

кризни состојби. Во соработка со земјите што примаат бегалци, УНХЦР воспоставува стратегија за односи со донаторите во првите денови од секоја нова криза и ја одржува таа стратегија во текот на целата операција. Но, во последните години рекорден број луѓе се принудени да бегат од своите домови, а великодушноста на земјите домаќини е доведена до своите граници. Процесот меѓу потребите и достапните ресурси за работата на УНХЦР се зголеми до алармантни нивоа. Кога нема доволно пари, мора да се кратат програми што можат да спасат животи. Долготрајните кризи со раселени лица што веќе не се во фокусот на медиумите често се најзасегнати.

Иако квантитетот е важен, важен е и квалитетот на финансирањето: **предвидливоста, флексибилноста и навременоста.** Раната и предвидлива финансиска поддршка му овозможува на УНХЦР да ги планира своите операции, а флексибилното финансирање му овозможува ефикасно да ги користи финансиските ресурси. Затоа, УНХЦР ги охрабрува своите донатори да не ја ограничуваат намената на донациите. Ако донациите мора да бидат наменски, се препорачува намената да биде поширока и да опфаќа одреден регион или ситуација. Тоа му овозможува на Високиот

Улоги и одговорности за заштита на бегалците: Што можете да направите вие

Покрај препораките на крајот на глава 1, за да обезбедат дека државите, УНХЦР и другите фактори ќе можат да ги исполнат своите обврски за заштита на бегалците, парламентарците можат да го направат следново:

Надзор врз постапките на владите

- Можете да ги следите постапките на владата за примена на Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. и за исполнување на другите меѓународни обврски, меѓу другото, со барање парламентарни истраги за ситуации од интерес, поддршка на работата на националните институции за човекови права, народните правобранители и НВО што работат на прашањата на бегалците и посета на установи и кампови за бегалци за да се запознаете со состојбата лично.

Земање предвид на возраста, родот и разноликоста на бегалците

- Можете да се осигурите дека стратегиите и законите што се донесуваат за справување со состојбата на бегалците ги земаат предвид возраста, родот и разноликоста на бегалците и на барателите на азил, со особено внимание на лицата во ризик, како децата, жените и девојчињата, лицата со попреченост и други лица со специфични потреби.

Застапување на интересите на поединечни бегалци и баратели на азил

- Можете да преземете постапки за поддршка на поединечни бегалци и баратели на азил за да гарантирате нивна заштита во согласност со обврските на државата. За таквите случаи може да бидете известени од медиумите, од гласачи или од други фактори во заедницата, како училишта или даватели на здравствени услуги. Во таквите случаи можете да им го свртите вниманието на релевантните органи на конкретниот предмет, да побарате истражување на конкретни проблеми или наводи и да застанете зад иницијативи за да обезбедите (на пример) конкретни баратели на азил

и бегалци да не бидат вратени во опасна состојба или неоправдано задржани, да ја добијат потребната помош или да можат да се спојат со членови на семејството без неосновано одложување.

Поттикнување на соработката со УНХЦР и озможување на вршењето на неговата надзорна улога

- Можете да обезбедите владата да му достави информации на УНХЦР за бројот и состојбата на бегалците (и барателите на азил) на територијата на земјата, и за законите, прописите и декретите што се во сила, а се однесуваат на бегалците (и на барателите на азил), како што е предвидено во Конвенцијата од 1951 г.
- Може да побарате ставови од УНХЦР за прашања поврзани со заштитата на бегалците, меѓу другото и за предлози на закони, судски предмети и политики.
- По потреба, можете да ја охрабрите владата да му даде пристап на УНХЦР до бегалци (и баратели на азил), меѓу другото и преку внесување на таа можност во националното законодавство.

Обезбедување соодветно и флексибилно финансирање и поддршка

- Можете да дадете поддршка за распределбата на доволно средства за структурите за заштита на бегалците во вашата земја и да размислите за донирање средства на УНХЦР.
- Можете да го поддржите развивањето јавни политики за обезбедување флексибилен и брз одговор на бегалски кризи, кој е фокусиран на заштита и на наоѓање решенија.
- Можете да поддржите иницијативи за зајакнување на меѓународната соработка и солидарност со земјите што примиле голем број бегалци, особено во раздолжените кризи. (В. и глава 5.4. за меѓународна соработка и споделување на товарот и одговорноста во ситуации на масовен прилив на бегалци.)

Глава 3

Пристапување кон меѓународни инструменти за заштита на бегалците и воспоставување национални системи за азил



© UNHCR/Jean-Marc Ferré

3.1. Вовед

Проблемот со бегалците е проблем од глобални размери, кој засега не само милиони луѓе низ целиот свет туку и политиките и практиките речиси на сите земји. За да се реши овој проблем, УНХЦР и МПУ сметаат дека е важно да се прошири поддршката на државите за Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. и Протоколот кон неа од 1967 г. Тоа ќе помогне да се обезбеди заштитата на бегалците да биде поуниверзална во својот обем и подоследна во својата содржина, и одговорноста за грижа за бегалците да се сподели поеднакво.

Покрај пристапувањето кон основните инструменти на меѓународното право за бегалците, воспоставувањето национални системи за азил овозможува државите да одговараат на приливот на бегалци на предвидлив начин и ограничување на можностите за злоупотреба.

Затоа, во оваа глава се дава одговор на прашањата „зошто“ и „како“ поврзани со:

- пристапувањето кон основните меѓународни инструменти за заштита на бегалците, вклучително и дел од најчесто поставуваните прашања за пристапувањето; и
- процесот и елементите во развивањето национални системи за азил и основните компоненти на националното законодавство за уредување на азилот.

3.2. Пристапување кон Конвенцијата од 1951 г. и/или кон Протоколот од 1967 г.

Пристапувањето помага во постигнувањето согласност меѓу државите за заштитата на бегалците. Тоа ја зајакнува предвидливоста и отчетноста на меѓународно ниво, и претставува сигнал за поддршка на начелото на меѓународна солидарност, кое е во основата на режимот за заштита на бегалците.

МПУ и Извршниот комитет на УНХЦР постојано ги повикуваат државите што не пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. и/или кон Протоколот кон неа, да го сторат тоа. На почетокот на 2017 г. 148 држави имаа пристапено кон еден или кон двата инструменти.

„Извршниот комитет... ги охрабрува државите што не го сториле сè уште тоа, да размислат за пристапување кон Конвенцијата од 1951 г. и кон Протоколот од 1967 г., како и кон релевантните применливи регионални инструменти и/или да размислат за отстранување на постојните ограничувања или повлекување на искажаните резерви, за да се обезбеди најширока можна примена на начелата на заштитата содржани во нив.“

[Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 103 \(LVI\), 2005 г.](#)

Најчесто поставувани прашања за пристапувањето:

❓ Дали пристапувањето ги поттикнува бегалците да дојдат во земјата?

Не постојат докази што го поткрепуваат тоа. Бегалците бараат безбедност, а огромно мнозинство од нив останува во земји близу до својата. Дел од најголемите бегалски популации во светот се наоѓаат во земји што не се потписнички на инструментите за бегалците.

❓ Дали држава што не ја потпишала Конвенцијата од 1951 г. може да одбие да прими лице што бара заштита?

Не. Начелото на невраќање, кое забранува враќање бегалец на територија каде што постои закана за неговиот живот или слобода, е правило на меѓународното обичајно право. Како такво, тоа е обврзувачко за сите држави, независно дали пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. или кон Протоколот од 1967 г.

Пристапување кон Конвенцијата од 1951 г. и кон Протоколот од 1967 г.: зошто е тоа важно?

Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. се единствените глобални правни инструменти што изречно се однесуваат на заштита на бегалците. Со пристапувањето кон Конвенцијата и/или кон Протоколот државата:

- ја потврдува и ја зајакнува универзалноста на меѓународното право за бегалците, со тоа што се обврзува да постапува со бегалците во согласност со меѓународно прифатени стандарди;
- помага да се избегнат тензии меѓу државите, со тоа што прифаќа дека давањето азил е миротворна, хуманитарна и правна постапка, а не непријателски гест и треба да биде прифатено како такво од земјата на потекло на бегалецот;
- ја потврдува подготвеноста да соработува со меѓународната заедница и со УНХЦР во наоѓањето решенија за проблемите на бегалците;
- испраќа сигнал за подготвеност на државата да ја сподели одговорноста за заштитата на бегалците и со тоа му помага на УНХЦР во мобилизирањето меѓународна поддршка за заштита на бегалците.

• Дали пристапувањето создава трошоци?

Пристапувањето самото по себе не опфаќа надоместоци или трошоци. Се разбира, постојат трошоци поврзани со создавањето национални системи за азил и со прифаќањето бегалци. Тие трошоци настануваат независно од тоа дали државата пристапила кон договорите за бегалците. Меѓутоа, пристапувањето ја демонстрира посветеноста на државата на меѓународните стандарди, а тоа може да ѝ помогне на државата, во соработка со УНХЦР, да мобилизира средства и друга поддршка од меѓународни извори за споделување на товарот и на одговорноста.

• Дали е задолжена државата потписничка да им даде земјиште, домови или работни места на бегалците?

Начелно, целта на Конвенцијата и на Протоколот е да се обезбеди признаените бегалци да бидат третираны еднакво со другите странци со законски престој во однос на стекнувањето имот, на вработувањето и на домувањето. Во однос на образованието, бегалците треба да бидат третираны еднакво со државјаните.

• Дали пристапувањето значи дека бегалците ќе останат трајно?

Откако одредено лице ќе биде признаено за бегалец, државите начелно му даваат дозвола за престој, што му овозможува да остане во државата долгорочно или трајно. Во многу држави бегалците можат да поднесат барање за државјанство по одреден период. Меѓутоа, заштитата според Конвенцијата од 1951 г. не е автоматски трајна. Лицето може да престане да биде бегалец, ако веќе не постојат условите поради кои тоа станало бегалец.

• Што ако локалното население има резерви кон пристапувањето?

Парламентарците можат да помогнат во надминување на загриженоста, која може да биде резултат на погрешни сфаќања за Конвенцијата од 1951 г. и за Протоколот од 1967 г. Овие инструменти ја даваат рамката во која земјата може да ја развива својата политика за бегалците. Без таква рамка постои ризик од ад хок и дискрециски одговори.

Поверојатно е да се појават проблеми со локалното население кога бегалците немаат формалноправен статус. Многу е подобро државата да има воспоставено цврста политика за бегалци *пред* да се соочи со криза. Политиките што се донесуваат набрзина во текот на криза, често се неповолни за интересите на државата.

► [Конвенција за статусот на бегалците од 1951 г. и Протокол од 1967 г.](#), УНХЦР, 2011 г.

3.3. Развивање национални системи за азил

Воспоставувањето национален систем за азил им помага на државите да управуваат со пристигнувањето на лицата што тврдат дека имаат потреба од меѓународна заштита и им овозможува на барателите на азил и на бегалците да ги уживаат правата што им следуваат според меѓународното право.

Зависно од контекстот, најсоодветен пристап може да биде: најпрво, пристапување кон Конвенцијата од 1951 г. и/или кон Протоколот од 1967 г., а потоа донесување на релевантното национално законодавство и основање на потребните институции. Во други околности може да биде подобро прво да се донесе националното законодавство и да се основаат потребните институции за заштита на бегалците врз основа на начелото на невраќање и на другите обврски од меѓународното право за човекови права, а пристапувањето кон Конвенцијата од 1951 г. и/или кон Протоколот од 1967 г. да се направи подоцна, како последен чекор во процесот.

Што можат да сторат парламентарците во однос на пристапувањето

- Ако вашата држава сè уште не пристапила кон Конвенцијата од 1951 г. и/или кон Протоколот од 1967 г., можете да преземете мерки за поттикнување на пристапувањето. Правната постапка за тоа е опишана подолу.
- Ако до парламентот бил поднесен предлог за ратификација или за пристапување, откако ќе ги добиете потребните информации, гласајте „за“.
- Ако владата веќе ги потпишала Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот, но постапката за ратификација е одложена, парламентарците се охрабруваат:
 - да ги користат парламентарните постапки за да прашаат зошто постапката трае толку долго и да ја охрабрат владата да ја забрза; и
 - да го искористат своето право да поднесуваат предлог-закопи и да поднесат предлог за ова прашање.
- Ако владата се противи на ратификацијата или на пристапувањето, размислете за тоа:
 - да откриете зошто е тоа така;
 - да го искористите своето право да поднесувате предлог-закопи и да поднесете предлог за ова прашање; и
 - да помогнете во отстранувањето на сомнежите или на погрешните сфаќања.

Елементи на националниот систем за азил

Создавањето национален систем за азил опфаќа **донесување на законската рамка и на политики, стратегии и акциски планови поврзани со неа**, што ќе ѝ овозможи на владата да ги исполни своите меѓународни обврски кон барателите на азил и кон бегалците.

Оваа рамка воспоставува механизми за овозможување пристап до територијата на државата без дискриминација на лицата што бараат заштита, и за правично и ефикасно разгледување на нивните барања за азил. Во неа се наведува што треба да се направи за да можат барателите на азил и бегалците да ги остварат своите права и да добијат соодветен третман, вклучително посебно внимание за лицата со специфични потреби. Националните закони и политики за азил треба да бидат правични и да ја имаат предвид разноликоста на барателите на азил.

Владеенето на правото е централен концепт во еден правичен и ефикасен национален систем за азил. Системиите за заштита што се засноваат на владеенето на правото нудат правна сигурност во примената на правилата, како и отчетност, еднаквост и транспарентност. Тие се изградени врз правни и политички рамки што ги исполнуваат меѓународните стандарди и се применуваат од страна на непристрасни и соодветно обучени службеници, со поддршка од функционално судство и други структури за одговорност. Таквите системи се особено важни во време на криза.

Прашања за постапката за пристапување

❓ Како се пристапува кон Конвенцијата од 1951 г.?

Држава може да пристапи до Конвенцијата од 1951 г. со депонирање „инструмент за пристапување“ до генералниот секретар на ОН. Инструментот за пристапување мора да биде потпишан од шефот на државата или на владата или од министерот за надворешни работи. Тој обично се доставува преку претставништвото на земјата во Обединетите нации во Њујорк. Образец на инструментот за пристапување кон Конвенцијата од 1951 г. може да се најде во Прилог 1.

❓ Како се пристапува кон Протоколот од 1967 г.?

Државите што сакаат да пристапат кон Протоколот од 1967 г. следат слична постапка како онаа за пристапување кон Конвенцијата од 1951 г. Пристапувањето кон Протоколот од 1967 г. значи дека државата се согласува да ги применува одредбите од Конвенцијата од 1951 г. без временски или географски ограничувања, освен ако во однос на второто дадат изјава во согласност со ставот (а) од членот 1Б(1) од Конвенцијата од 1951 г. Образец на инструментот за пристапување кон Протоколот може да се најде во Прилог 2.

❓ Дали една држава може истовремено да пристапи и кон Конвенцијата од 1951 г. и кон Протоколот од 1967 г.?

Да. Всушност, од 1967 г. повеќето држави го прават тоа. Не би имало смисла денес да се пристапи само кон Конвенцијата од 1951 г., бидејќи дефиницијата за бегалец во членот 1А се однесува само на лица што избегале како резултат на настани пред 1951 г. Со истовременото пристапување кон двата инструменти, временското ограничување „настани пред 1951 г.“ не се применува. Меѓутоа, државите, сепак, мора да дадат формална изјава за географскиот опфат на дефиницијата, во согласност со членот 1Б(1) од Конвенцијата од 1951 г.

❓ Што се случува во ситуација на сукцесија?

Во случаи каде што држави се распаѓаат или се поделени, новата/новите држава/држави начелно се обврзани од договорите во кои страна била државата претходник. Според тоа, новата/новите држава/држави треба да го извести генералниот секретар, како депозитар на Конвенцијата од 1951 г. и на Протоколот од 1967 г., преземањето на тие договори по пат на сукцесија. Образци на инструментите за преземање на документите по пат на сукцесија можат да се најдат во Прилог 3 и во Прилог 4.

❓ Дали една држава може да искаже резерви во однос на Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г.?

Начелно, искажувањето резерви е дозволено во моментот на ратификација или на пристапување. Меѓутоа, според меѓународното право, сите резерви мора да бидат компатибилни со целта на договорот. Исто така, според членот 42 од Конвенцијата од 1951 г., *не смее* да се искаже резерва во однос на неколку основни одредби, имено во однос на:

- членот 1 (дефиниција на терминот „бегалец“);
- членот 3 (недискриминација);
- членот 4 (слобода на вероисповед);
- членот 16(1) (пристап до судови);
- членот 33 (невраќање); и
- членовите 36-46 (завршни одредби).

Со пристапување кон Протоколот од 1967 г. може да се искаже резерва во однос на кој било член од Конвенцијата од 1951 г., освен во однос на горенаведените. Не може да се искаже резерва во однос на членот II од Протоколот од 1967 г. за соработката со УНХЦР.

Наместо резерва, државата може да даде „изјава за толкување“. Таквите изјави не ги менуваат правните ефекти на одредбата, туку искажуваат како државата разбира одредени аспекти од инструментот.

❓ Дали искажаните резерви можат да се повлечат?

Да. Со текот на времето и како резултат на промена на околностите, многу држави повлекле резерви што ги искажале при пристапувањето. Всушност, осум држави го направиле тоа од 2000 г.

Развивање национален системи за азил: зошто е важно тоа?

Важно е да се развие национален системи за азил, бидејќи:

- тоа е дел од остварувањето на суверенитетот на државата;
- барателите на азил и бегалците имаат право на заштита и помош;
- тоа го потврдува начелото дека одобрувањето азил не е непријателски акт;
- тоа покажува дека државата ги сфаќа сериозно своите меѓународни и регионални обврски кон барателите на азил и кон бегалците;
- со тоа се избегнуваат ад хок реакции, особено во кризи, и се овозможува државата да одговори предвидливо, координирано и сеопфатно и со вклучување на сите релевантни фактори;
- тоа им овозможува на државите да направат разлика меѓу лицата кон кои имаат обврска за заштита и оние што можеби се обидуваат да го злоупотребат системот; и
- тоа може да ја зајакне доверливоста и веродостојноста на мерките на владата во однос на барателите на азил и бегалците, што, пак, може да ја поттикне домашната, како и меѓународната соработка и поддршка за мерките за заштита.

Законодавството за азил: целите што се наоѓаат во неговата основа

При изготвувањето и при разгледувањето закони, парламентарците треба да ги имаат на ум целите во основата на законодавството за азил:

- да се дефинира кој се квалификува за меѓународна заштита според Конвенцијата од 1951 г. или според применливите регионални инструменти;
- да се постави јасна правна основа за правата и обврските на барателите на азил и на бегалците;
- да се обезбеди ефективна поделба на трудот и отчетност на различните фактори (на пример, централната и локалната власт и хуманитарните и развојните организации);
- да се овозможи и да се гарантира сигурност во финансирањето; и
- да се предвиди рамка за спроведување трајни решенија.

Граѓанското општество, правната фела, УНХЦР и самите баратели на азил и бегалците играат важна улога во соработката со државите за идентификување на предизвиците и можните одговори на нив, како и за подобрување на одговорноста.

Процесот на развивање национален системи за азил

Развивањето национален системи за азил е сложен процес. Целиот процес не е предмет на правото. Иако парламентарците треба да бидат свесни за тоа како може да се искористи законодавството најдобро во контекст на азилот, искуствата покажуваат дека најделотворните системи опфаќаат комбинација од инструменти, т.е. закони, политики, стратегии, акциски планови и институции.

Системи, закони, политики, стратегии и акциски планови: што е разликата?

Националниот систем за азил е збир од сите стратегии, закони, политики и акциски планови, заедно со соодветните ресурси и институции, кои го сочинуваат одговорот на државата на потребите на барателите на азил и бегалците.

Стратегиите ги утврдуваат целите и очекуваните резултати што се во основата на процесот на развивање на соодветните инструменти (закони, политики и планови). Стратегиите обично ги изготвува извршната власт и претставуваат темел на одговорот на државата на бегалските кризи. Во одредени случаи може да се консултира парламентот.

Законите ги донесува парламентот и тие се рбетот на националниот систем и најсоодветно средство за исполнување на обврските што произлегуваат непосредно од меѓународните правни инструменти.

Подетални информации се дадени подолу во „Основни елементи на национално законодавство за бегалците“.

Политиките обично го изготвува извршната власт, а можат да бидат и одобрени од парламентот. Тие можат да му претходат на донесувањето закони или да даваат насоки за спроведување на законите по нивното донесување. Политиките често опфаќаат:

- процеси на одлучување и индикатори и фактори што треба да се имаат предвид;
- механизми за координација, т.е. канали што треба да се користат за решавање конкретни проблеми;
- оперативни насоки или постапки.

Акциските планови се однесуваат на спроведувањето. Во нив се утврдуваат конкретни надлежности и задачи што им се доверуваат на различни фактори на национално и на локално ниво во дадена ситуација. Акциските планови обично ги изготвуваат одделни министерства и се особено приспособени за одговор на кризи.

Законодавство за азил: кој пристап функционира најдобро?

При изготвувањето законодавство за азил, важно е да се размисли дали да се направи **еден сеопфатен закон** или реформите да се направат преку **повеќе измени и дополнувања на постојни закони**. Одговор на тоа прашање најдобро е да се даде во фазата на изготвување на политиките, но парламентарците треба да бидат свесни за предностите и недостатоците на двата пристапи.

- Донесувањето еден сеопфатен закон ги намалува можностите да се остават празнини и го олеснува изготвувањето политики, бидејќи сите прашања се уредени централизирано.
- Децентрализирањето на реформите во повеќе закони овозможува подобро да се искористи стручноста во различните министерства и може да ја зголеми политичката поддршка за процесот. Меѓутоа, тоа може да создаде предизвици во координацијата и да го помести фокусот во спроведувањето од посакуваните резултати за барателите на азил и за бегалците.

Можеби е најдобро да се има комбиниран пристап, со уредување на општите начела и институционални структури во еден општ закон и насочени измени и дополнувања на постојни закони по потреба, за да се гарантираат најдобри резултати за барателите на азил и бегалците. На пример, надлежноста за прифаќање на бегалците може да биде уредена во законот за азил, а во конкретниот закон за прифаќање да се уредат повеќе детали за конкретните задачи на надлежните органи.

Важно е законите за азил редовно да се **ревидираат и да се ажурираат**, за да не станат непотребно сложени и за да можат да одговорат на новите предизвици.

3.4. Национални закони и политики:

сржта на националниот систем за азил

Донесувањето законодавство за азил е од централно значење за развојот на националниот систем за азил и овозможува ефективно спроведување на одредбите од Конвенцијата од 1951 г. и од Протоколот од 1967 г. Исто така, важно е да се внимава националниот систем да ја зема предвид специфичната правна традиција на државата и нејзините ресурси.

Во период кога многу влади предлагаат закони или преземаат административни мерки за построга контрола на имиграцијата и/или се фокусираат на загриженоста за националната безбедност, особено треба да се внимава на тоа начелата за заштита на бегалците да бидат целосно вградени во правната рамка.

Тоа важи и за законодавството за протерување, екстрадиција, државјанство и кривичните закони, како и за цел дијапазон прашања – од пристапот до здравствена заштита, домување и вработување до заштитата на децата и трговијата со луѓе. Законодавството во сите овие области може да влијае врз уживањето на правата од страна на барателите на азил и на бегалците.

Основни елементи на националното законодавство за бегалците

Како вовед во постапката за изготвување, ревидирање и донесување закони за заштита на бегалците, парламентарците може да бидат заинтересирани за следниве елементи, заедно со клучните меѓународни правни акти и стандарди наведени со закосени букви. Сите овие прашања се подетално обработени во одделни глави од Прирачникот.

Квалификуваност за меѓународна заштита: дефиниција за бегалец, исклучување од заштитата и престанок на статусот

Член 1А и 1Б од Конвенцијата од 1951 г.; член 1 ставови (1), (2) и (3) од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г.; Декларација од Картахена; Заключок на Извршниот комитет бр. 103 (LVI) за давање меѓународна заштита, вклучително преку комплементарните видови заштита

- Дефиницијата за бегалец содржана во Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г. треба да биде отсликана во националното законодавство, во идеален случај буквално. Африканските држави што се потписнички на Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. треба да ја користат пошироката регионална дефиниција од таа конвенција, а во Латинска Америка треба да се користи дефиницијата содржана во Декларацијата од Картахена. (В. глави 1.2., 1.3. и 6.4.)

- Да се размисли во националното законодавство надвор од Африка да се наведе дека лицата што бегаат од неселективно насилство, масовни прекршувања на човековите права или други настани што го нарушуваат сериозно јавниот ред, можат да се квалификуваат за статус на бегалец според примерот од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и препораките во Декларацијата од Картахена. Алтернативно на тоа, да се предвидат комплементарни видови заштита. (В. глава 6.7.)
- Одредени категории бегалци се исклучени од меѓународна заштита во смисла на Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г. Од една страна, тоа се однесува на бегалците што немаат потреба од заштита во согласност со Конвенцијата, а од друга, на оние за кои се смета дека не ја заслужуваат. Овие категории се опфатени во членот 1Г (став 1), членот 1Д и членот 1Г од Конвенцијата од 1951 г. Се препорачува формулациите од Конвенцијата од 1951 г. да се пренесат буквално за да се уредат овие сложени прашања. (В. глави 6.5. и 6.6.)
- Одредбите што ги уредуваат условите за престанок на статусот на бегалец, исто така се дел од критериумите. Одредбите за престанок на статусот се содржани во членот 1В од Конвенцијата од 1951 г. и во членот 1 став (4) од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. Со оглед на тоа што одредбите за престанок на статусот се наведени исцрпно, тие треба да бидат буквално наведени и во националното законодавство. (В. глава 7.13.)

Други дефиниции

- Дефиницијата за барател на азил треба да го опфаќа секое лице што ќе изрази желба да добие азил или ќе изрази страв за својата безбедност ако се врати во земјата на потекло, независно од тоа дали е поднесено формално барање и како бил изразен тој страв. (В. глава 7.5. – Регистрирање и одлучување по барања.)
- Во согласност со Конвенцијата за правата на детето, во законодавството треба да се користи терминот „дете“, наместо „малолетник“. (В. глава 1.4. – Конвенција за правата на детето: како ги заштитува таа бегалците.)
- Дефиницијата за „дете без придружба и разделено дете“ треба да биде во согласност со дефиницијата што ја користи Комитетот за правата на детето. (В. глава 1.4. – Дете и дете без придружба или разделено дете: што значат овие термини?)
- Дефиницијата за „семејство“ треба да го опфаќа најмалку брачниот другар, малолетните деца и малолетните браќа и сестри, вклучително и посвоените деца, независно дали се посвоени законски или на обичајна основа, како и други лица со кои постои однос на социјална, економска или емоционална зависност и кои живееле во исто домаќинство со барателот на азил/бегалецот. Семејството треба да ги опфаќа не само законски признаените брачни другари, вклучително брачните другари од ист пол, туку и обичајните или невенчаните двојки кои претставуваат вистинска и стабилна семејна единка. (В. глава 8.3. – Правото на семеен живот, вклучително семејно единство.)

Недискриминација и човекови права

Членови 3 и 5 од Конвенцијата од 1951 г.; член IV од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г.; член 2 од Универзалната декларација за човековите права; член 2 од МПГПП; МКЕРД, член 2 од КЕДЖ, член 2 КПД; членови 3–5 од КПЛП. Заклучоци на Извршниот комитет бр. 15, 22, 80, 85, 93, 102, 103, 104, 105, 107, 108 и 110

- Воведните одредби треба да содржат општа гаранција дека законот се применува без дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, пол, јазик, вероисповед, политичко или друго уверување, национално или општествено потекло, имотна состојба, статус при раѓање или друг статус.

- Важно е да се обезбеди законот да не содржи одредби што му овозможуваат на кој било орган да преземе какви било постапки што претставуваат дискриминација на бегалците или на барателите на азил. (В. глава 8.2. – Начелото на недискриминација.)

Улогата на УНХЦР

Член 35 од Конвенцијата од 1951 г.; член II од Протоколот од 1967 г.; член VIII од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г.

- Треба да има конкретни одредби за соработка со УНХЦР и за овозможување вршење на неговата надзорна улога, меѓу другото и преку давање информации и податоци за положбата на бегалците во земјата, за спроведувањето на релевантните меѓународни договори за бегалците и за законите, прописите и декретите за бегалците. (В. глава 2.4. – Улогата на УНХЦР, за надзорната улога на УНХЦР.)

Невраќање и протерување бегалци

Членови 32 и 33 од Конвенцијата од 1951 г.; член II став (3) од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г.; повеќе заклучоци на Извршниот комитет на УНХЦР, вклучително и заклучоците бр. 6, 7, 79, 81, 82, 94, 99, 103 и 108; член 3 од КПТ; член 7 од МПГПП

- Националното право изречно треба да ги штити бегалците и барателите на азил од враќање на кој било начин до границите на територии каде што нивниот живот или слобода се под закана поради нивната раса, вероисповед, националност, припадност кон конкретна општествена група или политичко уверување.
- Ова начело на невраќање е кодифицирано во членот 33 од Конвенцијата од 1951 г. Истиот член содржи еден важен исклучок: бегалец не може да се повика на правото на невраќање ако постојат разумни причини тој да се смета за закана за безбедноста на земјата во која се наоѓа или ако бил осуден со правосилна пресуда за особено тешко кривично дело и поради тоа претставува закана за заедницата во земјата.
- Државите што пристапиле кон Конвенцијата против тортура, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права или кон различни меѓународни и регионални инструменти за човекови права, имаат различни

и дополнителни обврски во врска со начелото на невраќање. Парламентарците во овие земји можат да размислат за спојување на тие обврски во еден правен акт.

- Во согласност со членот 32 од Конвенцијата од 1951 г., законодавството треба да уредува дека бегалец што законски престојува во земјата може да биде протеран само поради причини поврзани со националната безбедност или јавниот ред, и има право на одредена постапка пред протерувањето. (В. глава 4.2. – Прием на територијата и опсег на обврската за невраќање.)

Неказнување за бесправно влегување

Член 31 од Конвенцијата од 1951 г.; [Заклучок на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 44 \(XXXVII\); упатство на УНХЦР за задржување](#)

- Бегалците и барателите на азил што бесправно влегле или престојуваат во земјата, нема да бидат казнети ако неодојно им се пријават на властите и дадат оправдани причини за бесправното влегување или престојување. (В. глава 4.7. – Неказнување за бесправно влегување.)

Капацитети за прифаќање и помош

Заклучоци на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 22 (XXXII) – [Заштита на баратели на азил при масовен прилив](#) и бр. 93 (LIII) – [Прифаќање баратели на азил во контекст на индивидуалните системи за азил](#)

- Додека чекаат конечна одлука по барањето за заштита, барателите на азил имаат право на услови за нивно прифаќање кои им ги задоволуваат основните потреби и им обезбедуваат животен стандард соодветен за одржување на здравјето и благосостојбата. Обезбедувањето безбедна и достоинствена средина е неопходен елемент од правичната и ефикасна постапка за азил.
- Помошта што може да ја даде државата, компетентна НВО или, по треба, УНХЦР, може да опфати:
 - храна, облека, сместување и здравствена заштита;
 - советување за пополнување и поднесување на барањето за азил и за управни прашања;
 - социјално советување; и

- правна помош (в. глави 5.2. – Прифаќање и третман на барателите на азил и 7.3. – Минимални процесни гаранции.)

Постапки за утврдување на статусот на бегалец

[Заклучок на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 8 \(XXVIII\) – Утврдување на статусот на бегалец](#)

- Утврдувањето на статусот е клучно за обезбедувањето заштита, иако чекорите во постапката не се прецизно уредени во Конвенцијата од 1951 г. Многу земји и УНХЦР имаат насобрано богато искуство во оценувањето на барањата за статус на бегалец. Утврдувањето на статусот опфаќа воспоставување институционални структури надлежни за одлучување и алоцирање ресурси за покривање на трошоците, не само за секојдневното работење туку и за развивање на капацитетите, континуирано учење и осигурување на квалитетот. (В. глави 6 и 7.)
- Извршниот комитет на УНХЦР издал препораки за одредени минимални процедурални стандарди за постапките за утврдување на статусот (в. и глава 7.3. – Минимални процесни гаранции.) Тие стандарди се засноваат на меѓународните и на регионалните правни акти за човековите права и ги опфаќаат, меѓу другото, правичноста на постапката и правото на ефективен правен лек.
- Користењето диференцирани модалитети за обработка на предметите може да придонесе за ефективно управување со различен број предмети, со што се обезбедува брз пристап до меѓународна заштита за лицата на кои таа им е потребна, и брзо донесување негативни одлуки за оние на кои не им е потребна. Таквите модалитети за обработка на предметите мора да ги користат достапните ресурси за добивање соодветни резултати за сите лица на **најефикасен** начин, истовремено гарантирајќи **правични** постапки за утврдување на статусот, во согласност со процесните гаранции. Еден **квалитетен** систем треба да биде и **флексибилен** за да може изборот на модалитети за обработка на предметите да се приспособи на промената на профилот и/или бројот на баратели на азил.

Лични и патни документи

Членови 27 и 28 од Конвенцијата од 1951 г., со Додатокот и Прилогот; член VI од Конвенцијата на ОАЕ; Заклучоци на Извршниот комитет бр. [35 \(XXXV\)](#), [49 \(XXXVIII\)](#), [91 \(LII\)](#) и [114 \(LXVIII\)](#)

- Законодавството треба да предвидува издавање лични документи и на барателите на азил и на бегалците. Признаените бегалци треба да добијат статус што им овозможува законски да престојуваат во земјата, а тоа треба да биде јасно наведено во исправата што им се издава на признаените бегалци. (В. глава 5.2. – Прифаќање и третман на барателите на азил, за регистрацијата и идентификацијата на барателите на азил и бегалците и глава 7.12. – Признавање на статусот на бегалец, за личните документи.)
- На признаените бегалци треба да им се издадат патни исправи. Тоа не подразбира давање државјанство на бегалецот, туку со тоа нему му се овозможува да патува (на пример, за посетување на семејството, образование, вработување, здравствена заштита итн.) и да се врати во државата на азил. Патни исправи може да се издадат и за да им се овозможи на бегалците да патуваат заради населување во трета земја или доброволна репатријација. (В. глава 7.12. – Признавање на статусот на бегалец, за личните документи.)

Други права и должности на бегалците

Глави II, III, IV и V од Конвенцијата од 1951 г.

- Следните права треба да се обезбедат според стандардите што важат за граѓаните:
 - слобода на практикување на верата и верско образование (не се дозволени ограничувања);
 - јавно основно образование;
 - јавна помош, социјална сигурност и трудово законодавство;
 - пристап до судовите и правна помош (не се дозволени ограничувања);
 - интелектуална и индустриска сопственост.

- Конвенцијата од 1951 г. исто така уредува повеќе прашања што влијаат значително на секојдневниот живот на бегалецот, како:

- стекнување движен и недвижен имот (член 13);
- вработување (членови 17, 18 и 19);
- домување (член 21);
- јавна помош (член 23);
- трудово законодавство и социјална сигурност (член 24).

- Секој бегалец има должности кон земјата на престој и мора да ги почитува постојните закони и други прописи, како и мерките преземени од властите за одржување на јавниот ред (член 2). (В. глава 8.3. – Обврски и права на бегалците.)

Тајност

[Заклучок на Извршниот комитет бр. 91 \(LII\) – Регистрација на бегалците и на барателите на азил](#)

- Тајноста на личните податоци мора да биде гарантирана. По правило, личните информации на барателите на азил или на бегалците не треба да им се соопштуваат на други субјекти, а особено не на земјата на потекло, бидејќи тоа може да ја загрози нивната безбедност или безбедноста на нивните семејства или соработници.
- Соопштувањето лични податоци треба да се заснова на информирана согласност на бегалецот или барателот на азил, при што се почитуваат и другите начела на заштитата на личните податоци. Ако информацијата ја бара друга држава, државата што го разгледува барањето треба да ги земе предвид легитимните интереси на државата што го поднела барањето, можниот ризик за засегнатото/засегнатите лице/лица и неговото/нивното право на приватност. (В. глава 7.4. – Обезбедување тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци.)

Трајни решенија

Член 34 од Конвенцијата од 1951 г.; Заключоци на Извршниот комитет бр. 101 (LV) [Прашања на правната сигурност во контекст на доброволна репатријација на бегалци, 104 \(LVI\) за Локална интеграција, бр. 112 за меѓународната соработка од аспект на заштитата и решенија](#)

- Важно е да се воспостават мерки што им овозможуваат на бегалците самостојно да се издржуваат додека чекаат трајно решение; да се воспостави правна рамка и системи што овозможуваат бегалците да уживаат повеќе права, како што минува времето, и сите решенија, вклучително и доброволната репатријација и интеграцијата во земјата на азил, да може да се спроведе со гарантирање на безбедноста и достоинството на лицето. (В. глава 9.3. – Доброволна репатријација и глава 9.4. – Локална интеграција.)
- Во земјите што се подготвени да воспостават програми за населување или за прифаќање поради хуманитарни причини, потребна е соодветна правна рамка, во која се уредуваат статусот и правата на населените бегалци. (В. глава 9.5. – Населување во трета земја.)
- Треба да се приспособи законодавството за државјанство за да се овозможи натурализација на признаените бегалци во забрзана постапка, да се намалат трошоците за постапката за натурализација и да се отстранат пречките за натурализацијата со кои би се соочиле бегалците, имајќи ја предвид нивната специфична положба. (В. глава 9.7. – Натурализација.)
- Во земјите со програми за активна миграција или прием на квалификувана работна сила, треба да се ревидира административната и политичката рамка за да се обезбеди дека статусот на бегалците нема да им оневозможи да пристапат до таквите програми. Можно е да се потребни приспособувања што ќе им овозможат на бегалците да ги искористат тие можности. (В. глава 9.6. - Иновативни пристапи.)

Глава 4

Управување со границите и регулирање на влезот на бегалци



© UNHCR/Francesco Malavolta

4.1. Вовед

Поради глобалните комуникации и меѓународниот превоз, движењето на луѓето помеѓу земјите и континентите е полесно од кога било. Овие прекугранични движења донесуваат и предизвици и можности.

Повеќето земји ги охрабруваат патниците од странство да ги посетат поради работа, образование, туризам или семејни причини, а многу земји примаат (па, дури и врбуваат) избрани странски државјани за трајно доселување. Истовремено, границите често се навидум непробојни за луѓето што бегаат од прогон или вооружени конфликти, а многумина го губат животот обидувајќи се да стигнат на безбедно.

Државите сè повеќе се преокупирани со нелегалната миграција, имено со луѓе што ги минуваат нивните граници без претходно одобрение, а често и без лични документи. Општото правило е дека ниту една држава не е обврзана да дозволи странци да влегуваат на нејзина територија. Еден од основните елементи на суверенитетот е тоа дека државата може да одлучи под кои услови ќе им дозволи влез на лицата што не се нејзини државјани. Како исклучок од ова правило, државите се обврзани да го почитуваат начелото на невраќање, кое е содржано во меѓународните правни акти за бегалците и за човековите права. Тоа начело вели дека ниту едно лице не смее да биде вратено на територија каде што постои закана за неговиот живот, за физичкиот интегритет или за слободата.

Системите за управување со границите денес функционираат во особено сложен контекст. Нелегалната миграција постои на секој континент, во контекст на реални безбедносни закани. Луѓето што ги напуштаат своите држави поради различни причини, ги користат истите рути и превозни средства, а механизмите за контрола на границите и другите стратегии за справување со бесправниот влез не можат секогаш да ја направат потребната разлика.

Системите за гранично управување што функционираат правилно можат да им помогнат на државите да го регулираат влегувањето на странци, да ги исполнат своите меѓународни обврски за заштита на бегалците и да не им дадат прибежиште на лица одговорни за тероризам, воени злосторства и злосторства против човештвото.

Оваа глава дава насоки за изготвување национални закони и политики за:

- прием на територијата и опсег на обврските на државата за невраќање;
- справување со безбедносните закани без поткопување на заштитата на бегалците;
- предизвиците на мешаната миграција;
- криумчарење, трговија со луѓе и заштита на бегалците;
- развивање и зајакнување на системите за влез, сензитивни за прашањата на заштитата во контекст на мешана миграција; и
- неказнување за бесправно влегување.

За повеќе информации за мигрантите и нивните човекови права, в. [Миграција, човекови права и владеење](#), Прирачник за парламентарци бр. 24, МПУ, Меѓународна организација на трудот и Висок комесаријат за човекови права, 2015 г.

4.2. Прием на територијата и опсег на обврската за невраќање

Почетна точка за меѓународната заштита е приемот на луѓе што бегаат од прогон и насилство на територија каде што можат да побараат азил и да најдат безбедност. Затоа, од суштинско значење е:

- владите и парламентарците да ги разбираат обврските на државата за невраќање, за да воспостават системи за влез што ги почитуваат тие обврски; и
- граничните службеници, службениците за миграција и другите владини службеници што доаѓаат први во контакт со странците што пристигнуваат по копнен, воден или воздушен пат, јасно да го разбираат начелото на невраќање и нивните обврски што произлегуваат од него, вклучително и механизмите за упатување на новопристигнатите лица до соодветните органи во земјата.

Обврски за невраќање според меѓународните правни акти за бегалци и за човекови права

Како што е наведено во глава 1, државите имаат обврски за невраќање според меѓународните правни акти за бегалците и за човековите права, и врз основа на договори и како дел од меѓународното обичајно право.

Според меѓународното право за бегалците, начелото на невраќање, содржано во **членот 33 став (1) од Конвенцијата од 1951 г., го штити бегалецот од протерување или враќање во положба во која неговиот живот или слобода се под закана** поради неговата раса, вероисповед, националност, припадност кон одредена општествена група или политичко уверување. Барателите на азил се заштитени со ова начело до утврдувањето на нивниот статус.

Единствени дозволени исклучоци од начелото на невраќање предвидено во меѓународното право за бегалците се уредени во членот 33 став (2) од Конвенцијата од 1951 г. Тие важат во две околности: ако постојат разумни причини бегалецот да се смета за „закана за безбедноста на земјата во која се наоѓа“ или ако „бил осуден со правосилна пресуда за особено тешко кривично дело и поради тоа претставува закана за заедницата на земјата“.

Како секој друг исклучок од гаранциите на човековите права, **членот 33 став (2) мора да се толкува рестриктивно и со целосно почитување на принципот на пропорционалност**. Тоа значи дека мора да се демонстрира дека заканата од бегалецот по безбедноста на земјата домаќин или по заедницата е доволно сериозна за да оправда враќање. Исклучокот поради „закана за безбедноста“ бара заканата да се однесува на самата земја на прием и да биде многу сериозна. Наодот треба да се заснова на разумни причини и да биде поткрепен со веродостојни и сигурни докази. Исклучокот поради „закана за заедницата“ бара конечна осудителна пресуда за особено тешко кривично дело, како и утврдување дека лицето ќе претставува ризик и во иднина.

Во двата случаи мора да има рационална поврзаност меѓу отстранувањето на бегалецот и елиминирањето на заканата. Враќањето мора да биде последниот можен начин за отстранување или намалување на заканата и мора да биде пропорционално, во смисла на тоа што заканата за земјата или а заедницата мора да биде поголема отколку ризикот за бегалецот по неговото враќање.

Спротивно на тоа, **во согласност со правото за човековите права, враќањето никогаш не е дозволено ако засегнатото лице е изложено на ризик од мачење или од сурово, нечовечко или понижувачко постапување или**

казнување. Членот 3 од Конвенцијата против тортура забранува протерување или враќање на лице во место каде што е во значителна опасност од мачење. Членовите 6 и 7 од Меѓународниот пакт за граѓански и политички права, исто така се толкуваат како забрана за протерување или враќање во ризик од мачење, сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување, или смртна казна. Неколку регионални инструменти за човековите права содржат слични одредби.

Во земјите што пристапиле кон двете конвенции, барателите на азил можат да се повикаат на заштита според кој било од договорите. Има неколку ситуации во кои тоа би можело да биде релевантно: можеби лицето пропуштило рок за пријавување за статус на бегалец предвиден во националното законодавство, можеби барањето било неоправдано одбиено поради неисполнување на критериумите за доделување на статусот на бегалец или можеби лицето не се квалификува за статус на бегалец, но сепак, се наоѓа во ризик од мачење. Меѓутоа, лицата што се заштитени од враќање според Конвенцијата против тортура не ги добиваат секогаш другите права и предности што им се даваат на бегалците, иако им следуваат правата што ги нуди меѓународното право за човекови права.

Додека Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. бараат примена на национално ниво, [Комитет против тортура на ОН](#), стручно тело основано со Конвенцијата против тортура за следење на спроведувањето на обврските на државите според Конвенцијата, може да разгледува претставки од поединци во одредени околности. Практиката на Комитетот дава корисни насоки за основните обврски за почитување на човековите права, вклучително и предмети во кои претставки поднеле лица чии барања за статус на бегалец веќе биле одбиени.

Опсег на начелото на невраќање: споредба

Одредбите за невраќање од Конвенцијата од 1951 г. и од Конвенцијата против мачење и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување, во одредена мера се совпаѓаат, но има и важни разлики.

Конвенција од 1951 г. и Протокол од 1967 г.

Кој е заштитен?

Бегалци, т.е. лица со оправдан страв од прогон поради својата раса, вероисповед, националност, припадност кон конкретна општествена група или политичко уверување и баратели на азил.

Од какви закани?

Закана за животот или за слободата.

Исклучоци?

Разумни причини бегалецот да се смета за закана за безбедноста на земјата на азил или ако бил осуден со правосилна пресуда за особено тешко кривично дело и поради тоа претставува закана за заедницата во земјата.

Конвенција против тортура

Кој е заштитен?

Кое било лице.

Од какви закани?

Значајни причини да се верува дека лицето би било во опасност од мачење.

Исклучоци?

Нема исклучоци.

Начелото за невраќање: кои се обврските на државата?

Забраната за враќање:

- важи за сите бегалци и за барателите на азил чиј статус сè уште не е утврден, бидејќи во таа група може да има бегалци;
- се применува секаде каде што државата врши свои овластувања, вклучително на границите и надвор од нив, на пример при пресретнување бродови во меѓународни води;
- предвидува одговорност на државата штом одредено лице тврди дека е во ризик или дека стравува од враќање во својата земја на потекло или во друга земја. Не постои една точна формула или фраза со која треба да се искаже таквиот став;
- бара од државите да го почитуваат начелото на недискриминација и да се воздржат од ограничување на влезот поради националноста, вероисповедта, етничката припадност или здравствениот статус на лицето или поради други критериуми;
- важи не само во однос на враќањето во земјата на потекло туку и за враќање на лицето во која било трета земја каде што лицето има причина да стравува од прогон, сериозни прекршувања на човековите права или друга сериозна повреда или од каде што лицето ризикува да биде вратено во својата земја на потекло (познато како посредно или верижно враќање);
- бара од државата што сака да отстрани барател на азил од својата територија или од своја надлежност пред спроведувањето какви било мерки за негово отстранување во секој поединечен случај да утврди дека лицето не е во ризик од повреди опфатени со забраната за враќање; и
- бара од државата да предвиди ефективен правен лек против предложеното отстранување, вклучително можност за суспендирање на отстранувањето до конечната одлука за статусот на лицето.

- ▶ [Советодавно мислење за вонтериторијална примена на обврските за невраќање според Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. и Протоколот од 1967 г.](#), УНХЦР, 2007 г.
- ▶ [Упатство за гаранции против незаконско или бесправно отстранување бегалци и баратели на азил](#), УНХЦР, 2014 г.

Протерување

Како што државите имаат право да го контролираат влезот на странци на својата територија, како дел од извршувањето на својот суверенитет, тие исто така, имаат право да отстранат или да депортираат странци што се присутни во земјата без дозвола (а, под одредени околности, и лица со законски уреден престој). Меѓутоа, притоа, тие мора да се придржуваат до своите обврски според меѓународните правни акти за бегалци и за човекови права, а особено начелото на невраќање.

Иако депортацијата и отстранувањето можат да се применуваат врз странците воопшто, протерувањето бегалци со законски уреден престој е дозволено само во исклучителни околности: членот 32 од Конвенцијата од 1951 г. забранува државата да протера „бегалец кој легално престојува на нејзина територија, освен поради загрозување на националната безбедност или на јавниот ред“; дури и да се исполнети тие услови, бегалецот може да биде протеран само во земја во која неговиот живот и слобода не се во опасност. Обврските на државата домаќин за невраќање, во согласност со членот 33 од Конвенцијата од 1951 г. и со меѓународното право за човекови права, и понатаму важат, како што е објаснето погоре.

Членот 32 исто така уредува дека таков налог за протерување може да се издаде само во соодветна законска постапка, што треба да опфаќа право на жалба или преиспитување на одлуката. Покрај тоа, на засегнатото лице треба да му се даде разумен временски период да побара прием во друга земја.

Потсетник за парламентарците:

Начело на невраќање

За да се обезбеди почитување на начелото на невраќање, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат во законодавството да биде уредено дека ниту едно лице нема да биде вратено, протерано или екстрадирано на каков било начин во држава каде што има значителни причини да се верува дека лицето би било во опасност од мачење или од сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување;
- ✔ да обезбедат дека во законодавството е уредено дека бегалците и барателите на азил не може да бидат вратени. Со оглед на тоа што на членот 33 од Конвенцијата од 1951 г. (забраната за враќање) не може да биде искажана резерва, формулацијата на таквата одредба е исклучително важна. Начелно, најбезбедниот пристап е одредбата буквално да се пренесе во националното законодавство;
- ✔ да обезбедат дека законодавството изречно ги штити од враќање лицата што потпаѓаат под применливите регионални дефиниции за бегалец;
- ✔ да поддржат вклучување на одредба во законодавството што изречно разјаснува дека забраната за враќање го опфаќа и посредното враќање. Во секој случај, заштитата од посредно враќање не треба да биде експлицитно или имплицитно исклучена;
- ✔ да размислат да поддржат внесување законска одредба со која се разјаснува дека заштитата од враќање опфаќа и неодбивање на граница, за да не може лицето што бара азил да биде одбиено на границата, ако тоа резултира со негово непосредно или посредно враќање во земја на прогон, мачење или нечовечко или понижувачко постапување или казнување;

- ✔ да обезбедат дека опсегот на примена на членот 33 став (1) од Конвенцијата од 1951 г. не е имплицитно или експлицитно ограничен на територијата на државата, туку важи секаде каде што државата врши свои овластувања. Одлучувачкиот критериум не е дали лицето се наоѓа на територијата на државата, туку дали е тоа под ефективна контрола и надлежност на таа држава. Ако е можно, ова прашање изречно да се уреди во законот.

Исклучоци од обврската за невраќање

- ✔ Да обезбедат дека законската одредба за *исклучоците од обврската за невраќање* не го надминува предвиденото во членот 33 став (2) од Конвенцијата од 1951 г. Најдобар начин да се разјасни дека исклучоците важат само во многу ограничени околности е да се внесе текстот на членот 33 став (2), кој дозволува враќање на бегалец само:
 - (i) ако постојат „разумни причини [бегалецот] да се смета за закана за безбедноста на земјата во којашто се наоѓа“; или
 - (ii) ако бегалецот „бил осуден со правосилна пресуда за особено тешко кривично дело и поради тоа претставува закана за заедницата во земјата“.
- ✔ Да обезбедат дека не се дозволени никакви исклучоци ако државата пристапила кон Конвенцијата за бегалците на ОАЕ [член II став (3)] или кон Американската конвенција за човековите права [член 22 став (8)], бидејќи забраната за враќање бегалци во тие договори е апсолутна.
- ✔ Да обезбедат дека законодавството ја уредува апсолутната заштита од враќање, во согласност со меѓународното право за човековите права, независно од исклучоците предвидени во членот 33 став (2) од Конвенцијата од 1951 г.

Потсетник за парламентарците:

Протерување

За да се обезбеди почитување на меѓународното право во однос на протерувањето, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат дека барателите на азил и бегалците се исклучени од опсегот на одредбите за протерување, депортација или отстранување што се применуваат врз странците воопшто. Тоа е неопходно за да се обезбеди почитување на начелото на невраќање. Враќање во земјата на потекло е дозволено само под исклучителните околности наведени во член 33 став (2) од Конвенцијата од 1951 г., а во одредени случаи дури и таквото враќање може да е забрането според меѓународното право за човекови права.
- ✔ да обезбедат дека не смее да се издаде наредба за протерување бегалец што законски престојува во земјата освен поради причини на националната безбедност или јавниот ред согласно член 32 став (1) од Конвенцијата од 1951 г.
- ✔ ако националното законодавство предвидува протерување, да обезбедат условите и процесните гаранции за бегалци содржани во член 32 ставови (2) и (3) од Конвенцијата од 1951 г. да бидат изречно наведени во законот.
- ✔ Во идеален случај наредби за протерување не треба да се издаваат за баратели на азил чиешто барања сè уште се обработуваат. Како минимална заштита, законот треба да предвидува дека наредбата за протерување нема да се изврши до донесувањето конечна одлука по барањето за азил. Ако биде признаена потребата од меѓународна заштита на барателот на азил, претходно издадената наредба за протерување треба да престане да важи.

Мерки за протерување бегалец треба да се преземаат само во исклучителни случаи и по внимателно разгледување на сите околности, вклучително и на можноста бегалецот да биде примен во друга земја, а не во земјата на потекло и со почитување на обврските на земјата, во согласност со меѓународното право за човековите права. Во текот на постапката за азил барателот на азил е заштитен со начелото на невраќање. Ако биде признаена потребата од меѓународна заштита на лицето, евентуалната претходно издадена наредба за протерување треба да престане да важи.

„Меѓупарламентарна унија... ги повикува земјите домаќини да не депортираат бегалци и да не ги протеруваат до границата на друга земја во која би им бил загрозен животот поради нивната етничка, верска или национална припадност, припадноста кон одредена општествена категорија или политичко уверување.“

[Резолуција едногласно усвоена на 133. собрание на МПУ, Женева, 2015 г.](#)

Постапка за екстрадиција

Начелото на невраќање целосно се применува и во контекст на екстрадицијата. Тоа не важи само за земјата на потекло на бегалецот или барателот на азил туку и за секоја друга земја каде што бараното лице би било во ризик од прогон или од посредно враќање во земјата на потекло. Ако се бара екстрадиција на барател на азил, мора да се спроведе постапка за азил и да се донесе конечна одлука по барањето, по можност од страна на органот за азил, пред да се донесе одлука по барањето за екстрадиција.

Ако постои обврска за екстрадиција според билатерална или мултилатерална спогодба за екстрадиција или според други меѓународни или регионални инструменти (често насловена како „должност за екстрадиција или гонење“), обврската на државата за невраќање има предност пред обврската за екстрадиција, дури и ако таа обврска произлегува од договори за сузбивање и спречување тероризам. Советот за безбедност и Генералното собрание на ОН повеќепати потврдиле дека земјите мора да гарантираат дека сите мерки што се преземаат за борба против тероризмот се во согласност со сите нивни обврски според меѓународното право, особено меѓународното право за човековите права, меѓународното право за бегалците и меѓународното хуманитарно право.

Во контекст на постапките што може да резултираат со екстрадиција на барател на азил или бегалец, државите мора да обезбедат и почитување на начелата за заштита на личните податоци и тајност на податоците поврзани со барањето на лицето за азил. Во таквите случаи легитимните интереси на државата барател да ги гони сторителите на кривични дела можат да оправдуваат соопштување одредени лични податоци. Меѓутоа, државата што го примила барањето истовремено мора да ги земе предвид легитимните интереси за тајност и приватност на барателот на азил или на бегалецот и да ги земе предвид потенцијалните ризици од споделување на податоците за бараното лице со органите на државата барател. Тоа е особено важно ако државата барател е земјата на потекло на лицето. Во сите такви случаи постоењето барање за азил треба да остане тајно. (За повеќе информации, в. глава 7.4. – Обезбедување тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци.)

Државите понекогаш се потпираат на „дипломатски уверувања“ во контекст на постапките за екстрадиција и отстранување, како протерување или депортација, и вршат трансфер во други земји преку неформални мерки. Меѓутоа, во таквите случаи државата ги исполнува своите обврски за заштита на човековите права само ако таквите уверувања навистина го *отстрануваат* ризикот по засегнатото лице и ако се предмет на ефективен мониторинг. [Посебниот известувач на ОН за тортура](#) потврди дека во околности каде што има доследна историја на сериозни, флагрантни или масовни прекршувања на човековите права, или систематска практика на тортура, „начелото на невраќање мора строго да се почитува и не треба да се прифаќаат дипломатски уверувања“.

Во случај на барање за екстрадиција на бегалец во неговата земја на потекло, државата не може да се потпре на уверувањата дека лицето нема да биде подложено на прогон или друга повреда по предавањето. Би било фундаментално недоследно со заштитата предвидена во Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г. државата од самиот сторител на прогонот да бара уверување дека лицето чиј страв од прогон веќе бил утврден ќе биде соодветно третирано по враќањето.

Ако државата добила барање за екстрадиција на барател на азил во неговата земја на потекло, треба да се донесе конечна одлука по барањето за азил пред донесувањето одлука по барањето за екстрадиција. Во секој случај, евентуалната одлука за екстрадиција не треба да се изврши пред да се утврди дали е бараното лице навистина бегалец. Дипломатските уверувања за третманот на барателот на азил во случај на негово враќање немаат влијание врз обврската според меѓународното право за бегалците, која произлегува од начелото на невраќање.

Потсетник за парламентарците:

Постапка за екстрадиција

За да се обезбеди почитување на меѓународното право во контекст на екстрадицијата, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да поттикнуваат изречно вклучување одредби во националното законодавство што ги обврзуваат релевантните органи да одбијат екстрадиција на бегалец или барател на азил, ако тоа не е доследно со обврските на државата за невраќање, според меѓународните и регионалните правни акти за бегалците и за човековите права, вклучително во случаи кога се дадени уверувања дека засегнатото лице нема да биде подложено на прогон или друга повреда по неговото предавање (дипломатски уверувања);
- ✔ да обезбедат дека постојат одделни постапки со соодветни процесни гаранции за одлуките по барањата за азил и по барањата за екстрадиција. Добра практика е органите за екстрадиција да бидат обврзани од одлуката за утврдување на статусот на бегалец или на други потреби од меѓународна заштита донесена од органите за азил.

Некои одредби од самото право за екстрадиција, исто така, особено се релевантни во случаите во кои бегалец или барател на азил е предмет на барање за екстрадиција. Тие го опфаќаат и „исклучокот за политички кривични дела“, кој важи во многу земји и кој забранува екстрадиција на странци што се барани за кривично дело кое се смета за политичко. Таканаречените „одредби за дискриминација“, кои се содржани во сè повеќе мултилатерални и билатерални спогодби за екстрадиција, како и во националните законодавства, исто така се релевантни. Тие предвидуваат одбивање на екстрадицијата поради тоа што барањето за екстрадиција за обично кривично дело било поднесено поради политички причини или со намера заснована на дискриминација или на прогон.

Национална практика

Законски одредби за забрана на екстрадицијата на бегалци и баратели на азил. Во повеќе држави националното законодавство или други прописи изречно предвидуваат одбивање на екстрадицијата ако е бараното лице бегалец, на пр. во [Аргентина](#), [Ерменија](#), [Бразил](#), [Кина](#), [Молдавија](#), [Србија](#) и во [Уганда](#). Екстрадицијата на баратели на азил е изречно забранета во некои држави, на пр. во [Аргентина](#), [Бразил](#) и во [Грузија](#).

- ▶ [Упатство за екстрадиција и за меѓународна заштита на бегалците](#), УНХЦР, 2008 г.
- ▶ [Известување за дипломатските уверувања и за меѓународната заштита на бегалците](#), УНХЦР, 2006 г.
- ▶ [Упатство за гаранции против незаконско или бесправно отстранување бегалци и баратели на азил](#), УНХЦР, 2014 г.

4.3. Обезбедување сигурност и заштита на бегалците

Несигурноста што конкретно произлегува од насилни конфликти, екстремистички групи и организиран криминал стана вообичаен дел од секојдневието на многу места во светот. Овие ситуации често имаат подлабоки корени, каква што е поголемата нееднаквост, слабото владеење на правото, лошото владеење, а во некои случаи и влијанијата на климатските промени врз животната средина и конкуренцијата за ограничени ресурси што произлегува од тоа. Оваа несигурност е највидлива во животите на лицата што бараат меѓународна заштита. Истовремено, загриженоста поради меѓународниот тероризам се зголеми, особено во контекст на масовните движења на бегалци и мигранти во многу делови од светот, што често резултира со мерки како потиснување на бегалците и барателите на азил на границите, нивно задржување и ограничување на пристапот до територијата и до постапките за азил. Барателите на азил и бегалците можат да бидат негативно засегнати не само од рестриктивните законски или административни мерки туку и од негативните ставови кон странците, кои цветаат во периоди на криза.

Државите имаат должност и легитимен интерес да ги спречат лицата што поддржуваат, планираат, вршат или имаат намера да извршат терористички дела да влезат на нивна територија. Предизвикот е да се гарантира дека безбедносните мерки нема да се спроведуваат на штета на лицата што се принудени да ги напуштат своите земји поради закани за животот и за безбедноста, често поради војна или прогон.

Ограничувањето на пристапот на барателите на азил и на бегалците до една земја може само да го помести приливот кон други рути, да ја влоши хуманитарната ситуација и да придонесе кон успех на растечкиот бизнис на криумчарите и на трговците со луѓе (в. глава 4.5. Криумчарење, трговија со луѓе и заштита на бегалците).

Безбедноста и заштитата на бегалците заемно не се исклучуваат. Важна почетна точка е да се сфати дека и самите бегалци бегаат од прогон и насилство, вклучително од тероризам. Меѓународните инструменти за бегалците не им даваат прибежиште на терористите и не ги штитат од кривично гонење, екстрадиција или протерување. Напротив, тие потврдуваат дека препознавањето на тие лица е можно и неопходно, и предвидуваат нивно исклучување од статусот на бегалец.

Потребен е интегриран одговор на азилот и на миграциските движења, што им овозможува на државите да ги идентификуваат лицата што влегуваат на нивна територија и да одговорат и на потребите од заштита и на безбедносните закани, во согласност со своите обврски предвидени во меѓународното право. Тоа бара робусни и ефективни системи за регистрирање и проверка на лицата што бараат влез. Проверката за наоѓање лица што можат да претставуваат безбедносна закана треба да се врши во согласност со начелата на неопходност, пропорционалност и недискриминација, и да биде предмет на контрола од судовите. (В. и глава 4.6. Системи за влез сензитивни за прашањата на заштитата, во контекст на мешана миграција.)

И од аспект на заштитата и од аспект на безбедноста, важно е да се воспостават системи за азил што овозможуваат правично и ефикасно одлучување по барањата за меѓународна заштита. Кога државите преземаат одговорност за утврдување на статусот на бегалец, тие можат да вршат проверки и да обезбедат ригорозна и внимателна примена на одредбите за исклучување од заштита. Добрите практики предвидуваат и соработка меѓу граничните службеници, безбедносните служби и органите за имиграција и азил во државата, како и со други држави на рутите, и со регионални и

Безбедносни аспекти: одговор на Конвенцијата од 1951 г.

Изготвувачите на Конвенцијата од 1951 г. вградиле повеќе одредби во Конвенцијата за да овозможат соодветно справување со безбедносните закани за државите.

Најпрво, дефиницијата за бегалец во членот 1А став (2) важи само за лицата што бегаат од прогон, а не за оние што сакаат да избегнат кривично гонење. Членот 1Г ги предвидува основите за исклучување од статусот на бегалец врз основа на вмешаноста на лицето во одредени тешки кривични дела или громоморни постапки (в. [глава 6.6. – Кој треба да биде исклучен од статусот на бегалец?](#)) Во членот 2 се наведува дека бегалците мораат да ги почитуваат законите на земјата домаќин – тие не се имуни на кривично гонење. Членот 9 им овозможува на државите да преземат привремени мерки додека се разгледува барањето, ако е тоа од суштинско значење за безбедноста на земјата во време на војна или поради други сериозни исклучителни околности. Членот 32 и ставот (2) од членот 33 им овозможуваат на државите да протераат бегалци што се закана за заедницата, јавниот ред или националната безбедност, за што, меѓутоа, мора да се предвидени процесни гаранции (в. глава 4.2. Прием на територијата и опсег на обврската за невраќање). Иако системите за азил не се имуни на злоупотреби, барателите на азил се подложени на детална проверка при разгледувањето на нивните барања.

меѓународни организации (какви што се Интерпол, Европол и Фронтекс), врз основа на јасно разбирање на начелата и стандардите на меѓународната заштита. Мерки за гарантирање на безбедноста на земјите домаќини и за заштита на бегалците треба да бидат предвидени не само на местата на влез туку и по пристигнувањето, преку пристап до средства за живот, образование и социјални услуги, како и програми за поттикнување на самостојноста и интеракција со заедниците домаќини, што има позитивни ефекти и од аспект на органите за спроведување на законот и на безбедноста.

Стравот од меѓународниот тероризам претставува ризик од создавање перцепција дека странците, независно дали се мигранти, баратели на азил или бегалци, се закана за безбедноста. Изедначувањето на азилот со прибежиште за терористи не само што е правно погрешно туку може да резултира и со еродирање на внимателно изградените стандарди за заштита на бегалците и со процут на расизмот и ксенофобијата. Одлучното лидерство може да помогне да се намали драматизирањето и политизирањето на заштитата на бегалците, што во својата основа е хуманитарен предизвик и да се создаде подобро разбирање за правото да се бара и да се ужива азил.

„Советот за безбедност... нагласува дека земјите мора да гарантираат дека сите мерки што се преземаат за борба против тероризмот се во согласност со сите нивни обврски според меѓународното право и треба да ги преземаат таквите мерки почитувајќи го меѓународното право, а особено меѓународното право за човековите права, меѓународното право за бегалците и меѓународното хуманитарно право.“

„Покрај тоа, потсетува на правото да се бара и да се ужива азил предвидено во членот 14 од Универзалната декларација и на обврската за невраќање според Конвенцијата [за бегалците од 1951 г.] и Протоколот [од 1967 г.]... и потсетува дека заштитата [што ја даваат тие инструменти] не се применува на лице за кое постојат сериозни причини да се верува дека е виновно за дела спротивни на целта и начелата на Обединетите нации.“

Резолуција 1624 на Советот за безбедност на ОН (2005 г.)

- ▶ [Справување со безбедносните закани без поткопување на заштитата на бегалците – перспектива на УНХЦР](#), УНХЦР, 2015 г.
- ▶ [Отворена сесија за поднесување извештај пред Комитетот против тероризам на Советот за безбедност на Обединетите нации](#), УНХЦР, 2017 г.

4.4. Предизвици поврзани со мешаните популациски движења

Ако баратели на азил и бегалците се дел од нелегални мешани движења на луѓе, може да се јават особени предизвици во обезбедувањето пристап до заштита и почитување на начелото на невраќање. Бегалците се соочуваат со многу пречки што треба да оневозможат бесправно влегување на луѓе, воопшто, и често немаат друг избор, освен да користат потенцијално опасни рути или превозни средства во потрагата по безбедност. Нелегалните движења по море резултираат со сè повеќе смртни случаи во целиот свет, од Средоземното Море до Југоисточна Азија и од Аденскиот Залив до Карибите. Патувањето по копно може да биде исто толку опасно, при што лицата кои минуваат пустини или планински региони пеш или скриени во камиони или возови, се соочуваат со ужасни услови.

Бројни административни мерки резултираат со одбивање пристап на барателите на азил и на бегалците до безбедни територии. Тие опфаќаат, меѓу другото, формални услови за доселување, санкции за превозниците, издавање одобренја пред патувањето и други офшор гранични контроли. Постојат и физички пречки, како огради, сидови, затворени граници и принудно враќање преку границата. Сепак, како што нагласуваат самите бегалци, дури и затворените граници нема да ги спречат луѓето да бегаат за да си го спасат животот. Притоа, тие се соочуваат со многу ризици, вклучително и мачење, силување, киднапирање, изнуда и други видови злоупотреба и експлоатација од страна на криумчари и трговци со луѓе. Децата без придружба и разделените деца, како и жените се особено изложени на ризик. И, додека медиумите се фокусираат на движењето од земјите на глобалниот југ кон развиените земји на глобалниот север, обемот на тековите од земјите во развој кон развиените земји е незначителен споредено со приливите од југот кон југот.

Потсетник за парламентарците: Обезбедување сигурност и заштита на бегалците

За да се обезбедат практични и принципни одговори на безбедносните закани во согласност со меѓународните правни начела за заштита на бегалците, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат дека секоја дискусија за безбедносни мерки во контекст на контролата на границите започнува со разбирање дека и самите бегалци бегаат од прогон и насилство, вклучително и од тероризам;
- ✔ ако владите сакаат да ги засилат граничните контроли и безбедносните проверки, вклучително и со употреба на биометриски податоци, како отпечатоци од прсти, скенирање ирис и/или фаџијални карактеристики, да обезбедат:
 - контролите да се вршат во согласност со начелата на неопходност, пропорционалност и недискриминација и да бидат предмет на контрола од судовите;
 - лицата да не се издвојуваат за контрола само поради нивната претпоставена националност, раса, вероисповед или етничка припадност; и
 - проверките да се вршат во согласност со начелата за заштита на личните податоци и на други релевантни стандарди за човекови права.

Сеопфатни стратегии за одговор на мешаните движења: кои се тие?

Не постои една мерка што може да одговори на предизвиците на масовните мешани популациски движења. Треба да се развијат регионални стратегии со вклучување на земјите на потекло, транзитните и земјите на дестинација по текот на клучните миграциски рути преку соработка што ги надминува само мерките за засилување на граничните контроли и за спречување на криумчарењето и трговијата со луѓе. Пошироките елементи на сеопфатниот пристап може да опфатат:

- мерки за засилување на операциите за потрага и спасување на море;
- поддршка за транзитните земји за да им се помогне да ги идентификуваат лицата со потреба од меѓународна заштита и другите лица со специфични потреби (како лица без државјанство, жртви на трговија со луѓе, деца без придружба и разделени деца, и постари лица и лица со попреченост без придружба), кои патуваат како дел од мешани популациски движења;
- поддршка за градењето и засилувањето на системите за азил во транзитните и земјите на дестинација;
- понуди за итна релокација на лицата што бараат или имаат потреба од меѓународна заштита;
- понуди за населување бегалци во трети земји;
- отворање алтернативни безбедни и законски начини лицата што имаат потреба од меѓународна заштита да стигнат до безбедност;
- подобрување на каналите за легална миграција во регионот;
- засилување на постапките за враќање на лицата што немаат потреба од меѓународна заштита;
- програми за информирање во земјите на потекло, транзитните и земјите на дестинација, за да се зголеми свеста на луѓето за можностите за миграција и потенцијалните опасности;
- мерки во земјите на потекло за да се работи на причините за популациските движења, преку развој на капацитети, средства за живот, развојна помош и пристап до основни права и услуги.

„Ќе соработуваме на меѓународно ниво за да обезбедиме безбедна, уредна и легална миграција, со целосно почитување на човековите права и хуман третман на мигрантите, независно од нивниот миграциски статус, на бегалците и на раселените лица. Таквата соработка треба и да ја засили отпорноста на заедниците што примаат бегалци, особено во земјите во развој.“

[Резолуција на Генералното собрание на ОН „Трансформирање на нашиот свет: Агенда за одржлив развој до 2030 г.“ од 2015 г.](#)

Мешани движења по море

Низ целиот свет барателите на азил, бегалците и луѓето што патуваат поради различни причини тргнуваат на пат по море и ги изложуваат своите животи на ризик. Тие патувања обично се организирани од криумчари или трговци со луѓе со претрупани пловила што не се наменети за морска пловидба и немаат обучен екипаж или навигациски системи. На некои рути повеќето од патниците на бродовите и чамците се бегалци; на други мнозинството се луѓе што бараат подобри економски можности. Императивот да се спасуваат животи важи подеднакво за сите.

Проблемот со смртните случаи на море може да се реши само преку колективна волја и постапување врз основа на усогласени рамки и воспоставени начела за заштита. [Глобалната иницијатива за заштита на море на УНХЦР](#), која беше основа за [Дијалогот на високиот комесар за предизвиците во заштитата во 2014 г.](#) има цел да им помогне на државите да ја намалат загубата на животи на море; да ја спречат експлоатацијата, злоупотребата и насилството и да воспостават одговори сензитивни за прашањата на заштитата. Од дијалогот произлезе силен консензус дека едностраните постапки и постапките засновани на одвраќање на бегалците не се доволни за справување со појавата, па дури можат и да го зголемат ризикот, со тоа што криумчарите и трговците со луѓе ќе бидат принудени да избираат дури и поопасни рути и превозни средства.

Спасување на море: Обврски на бродските капетани и на владите

Потрагата и спасувањето луѓе во опасност на море е хуманитарна постапка, стара поморска традиција и обврска предвидена во меѓународното право. Спасувањето и симнувањето на луѓето од бродовите е сложена операција, која опфаќаат повеќе фактори, а секој од нив има одредени обврски според меѓународното право за поморство, за бегалци и за човекови права. Дури и откако патниците ќе бидат спасени, може да настанат проблеми со добивање согласност од државите за нивно симнување на безбедно место, каде што нема да бидат во ризик од враќање.

- **Бродските капетани** се обврзани да им дадат помош на луѓето што се наоѓаат во опасност на море, независно од националноста, статусот или околностите во кои се наоѓаат.
- **Владите и центрите за координација на спасување** се обврзани да се координираат и да соработуваат за да обезбедат дека капетаните на бродови што пловат под нивно знаме ќе им дадат помош на луѓето во опасност на море; да обезбедат капетаните што ќе земат лица спасени на море на своите бродови да бидат ослободени од обврските, со минимално дополнително отстапување од планираната рута на бродот и да организираат симнување на луѓето на копно во најкраток разумен рок.

Овие обврски се засноваат на [Конвенцијата на ОН за поморско право](#) (УНКЛОС), [Меѓународната конвенција за безбедност на животот на море](#) (СОЛАС) и [Меѓународната конвенција за потрага и спасување на море](#) (САР), како и на обврските на државите за невраќање, во согласност со меѓународните правни акти за бегалците и за човековите права.

Имајќи предвид дека спасените лица можат да вклучуваат баратели на азил или бегалци, треба да се внимава да се обезбеди:

- лицата да не бидат симнати од бродот на место каде што нивните животи или слобода би биле под закана или на место од каде што можат да бидат вратени на територија каде што би биле во ризик од прогон, мачење или нечовечко или понижувачко постапување или казнување;
- личните податоци за евентуалните баратели на азил или за бегалците спасени на море да не бидат споделени со властите во нивната земја на потекло или со друга земја од која тие побегнале и во која тврдат дека се во опасност, или со лица што можат да им ги пренесат тие податоци на властите на наведените земји. (За повеќе информации за начелата и стандардите за заштита на личните податоци, в. глава 7.4. – Обезбедување тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци.)

Национална практика

Симнување и помош на лица спасени на море. Властите во **Тунис** дозволуваат лица спасени во Средоземното Море да бидат симнати на територијата на земјата и таму да им биде помогнато. УНХЦР соработува со властите во Тунис и со локални и меѓународни партнери, какви што се Црвената полумесечина на Тунис и Меѓународната организација за миграција (ИОМ), во развивањето стандардни оперативни постапки (СОП) за обезбедување ефикасен одговор преку подобра координација и распределба на задачите меѓу вклучените фактори. Како резултат на тоа, капацитетот за прифаќање е подобрен, а хуманитарната помош е попредвидлива. На лицата што се спасени на море им се помага според конкретната ситуација – дали лицето има потреба од меѓународна заштита или е мигрант – а, релевантните организации наоѓаат соодветни решенија.

- ▶ [Спасување на море: Водич за начелата и практиките применливи на бегалците и на мигрантите](#), УНХЦР, Меѓународна поморска организација и Меѓународна комора за бродски превоз, 2015 г.

Бегалска приказна: Разделени од морето

На некој начин Касим е типичен седумнаесетгодишник. Омилено парче облека му е дресот на ФК Барселона. Сака да стане доктор. Не ги слуша родителите, па дури и избегал од дома. Но, дресот е подарок.

Како Рохинга, Касим не смее да оди во средно училиште, а домот од кој побегнал е бегалски камп во Бангладеш, оддалечен 1.900 километри. Тоа е неговото родно место – Касим е бегалец целиот свој живот.

Училиштата во кампот нуделе настава во пониските одделенија од основното образование, но дури неодамна им било дозволено да ја продолжат наставата до осмо одделение. Кога Касим учел, бегалците не можеле да посетуваат училиште по петто одделение. Затоа, тој смислувал други начини да стекне образование.

Прво, се преправал дека е Бангладешанец и три години одел во локално училиште задно со други деца бегалци. Се подготвувал да започне со деветто одделение кога управата на училиштето открила дека е Касим бегалец. Бил избркан.

Но, Касим не се откажал. „Одлучив да одам во друга земја“, се потсетува. „Можеби некој човек или некоја влада ќе ми дозволи да учам.“

Касим познавал многу други припадници на народот Рохинга кои им плаќале на криумчари за да ги однесат во Малезија со чамец, но родителите не му дозволувале на синот единец да замине. Оч-аен да учи, Касим не ги послушал и една ноќ заминал од кампот без да знаат тие. Еден криумчар му понудил да го однесе во Малезија без плаќање однапред, па Касим се качил на мал чамец, од каде што се префрлил на поголем брод, кој го одвел во тајландски води.

Речиси два месеци тој бил притиснат рамо до рамо со стотици други патници, без тоалет, освен две дрвени штици ставени на железни прачки, заварени од надворешната страна на бродот.

Откако криумчарите го напуштиле својот човечки товар, Касим бил префрлен на брод на кој властите не му дозволиле да се закотви, по што избила смртоносна борба за вода за пиење, во која загинале 13 луѓе.

По тепачката Касим бил спасен од индонезиски рибари и донесен во привремено засолниште. Тој изгубил сè – домот, семејството, а речиси и својот живот – за шанса да добие образование, но ништо не се сменило. Повторно се наоѓа во камп. Повторно не може да оди на училиште. И сè уште сака да стане доктор.

„Разделени од морето“, УНХЦР, 2016 г.

Пресретнување на море

Повеќе држави преземаат вонтериторијални постапки за да спречат неправно пристигнување на луѓе, и ги сметат меѓународните води за подрачје каде што можат да ги прошират своите гранични контроли. Државите користат пресретнување на море за да вршат контрола на пловила ако има основани причини да се верува дека пловилото превезува лица спротивно на меѓународното или на националното поморско право. Таквите мерки може да служат и за заштита на животите и на безбедноста на патниците. По дефиниција, пресретнувањето на море тешко се следи.

Во многу случаи пресретнувањето на море резултира со пониско ниво на заштита на фундаменталните права отколку ако на патниците им било дозволено да продолжат до својата дестинација, особено кога се работи за баратели на азил и за бегалци. Широко е прифатено дека обврските за државите предвидени во меѓународните правни акти за човековите права важат секаде каде што тие вршат свои властувања. Впрочем, [Европскиот суд за човекови права](#) наложува дека државите

мораат да преземат афирмативни мерки за да обезбедат лицата пресретнати на море да добијат пристап до заштитата.

Во повеќе заклучоци на Извршниот комитет на УНХЦР, вклучително и во оние наведени подолу, се потврдува приоритетната важност на начелото на невраќање, независно од местоположбата на барателот на азил или на бегалецот.

„Мерките за пресретнување не треба да резултираат со недавање пристап до меѓународна заштита на барателите на азил и на бегалците, или со непосредно или посредно враќање на лицата што имаат потреба од меѓународна заштита до границите на територии каде што постои закана за нивниот живот или слобода поради основа наведена во Конвенцијата, или каде што постојат други основи за заштита на лицето во согласност со меѓународното право.“

[Заклучок на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 97 \(LIV\), Гаранции за обезбедување заштита при мерки за пресретнување, 2003 г.](#)

- ▶ [Заклучок бр. 97 \(LIV\) за Гаранции за обезбедување заштита при мерки за пресретнување](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2003 г.
- ▶ [Упатства за третманот на лица спасени на море](#), МПО, 2004 г.
- ▶ [Начела за административните постапки за симнување лица спасени на море](#), МПО, 2009 г.
- ▶ [Глобална иницијатива за заштита на море](#), УНХЦР, 2014 г.
- ▶ Регионалните спогодби за соработка и споделување на одговорноста по операции за спасување може да се засноваат на [Образецот за регионална рамка од Џибути](#), кој нуди добар пример што може да се приспособи на различни контексти. В. [Бегалци и баратели на азил во опасност на море – како да се одговори? Заклучоци](#), УНХЦР, 2011 г., стр. 4 и Избрани алатки за рамки.

Пресретнување на море: што да се направи?

Кога се пресретнуваат пловила за кои се претпоставува дека носат баратели на азил или кога има индикации дека патниците панираат да побараат азил или имаат потреба од меѓународна заштита, треба да им биде овозможено да го направат тоа. Поконкретно:

- со сите пресретнати лица треба да се постапува хумано и да им бидат задоволени непосредните потреби;
- треба да биде извршена брза и индивидуална првична проверка преку процес што тие го разбираат и во кој ќе можат да ги објаснат своите потреби за да можат властите да утврдат каде треба да ги упатат (за повеќе детали, в. глава 4.6. Системи за влез сензитивни за прашањата на заштитата во контекст на мешана миграција);
- најдобро е таквата првична проверка да се направи на копно, имајќи ги предвид безбедносните закани и другите ограничувања за вршење на постапката на море;
- ако лицето спомене дека бара заштита или ако има каква било индикација дека лицето има потреба од меѓународна заштита, неговиот предмет треба да им биде пренесен на надлежните органи, а за неговото барање да биде одлучено преку правична постапка за утврдување на статусот на бегалец; и
- тоа важи дури и ако постојат билатерални или мултилатерални спогодби за трансфер.

Потсетник за парламентарците:

Спасување на море и пресретнување

За да се обезбеди почитување на меѓународното право во контекст на спасувањето и пресретнувањето на море, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да помогнат во намалувањето на загубите на животи на море со поддршка на мерките за засилување на регионалните и на националните капацитети, и координација за потрага и спасување (ПС); со развивање регионални механизми за идентификување „безбедни места“ за симнување на спасените; со тоа што ќе обезбедат бродските капетани што вршат спасување да не бидат казнети и со тоа што ќе обезбедат релевантните национални органи да ги применуваат меѓународните правни стандарди и упатства за ПС и за симнување наведени во горенаведените изданија;
- ✔ да поттикнуваат регионално споделување на товарот меѓу крајбрежните и другите држави, меѓу другото преку поддршка на мерки за развој на капацитетите и алоцирање средства за прифаќање во земјите каде што се симнуваат лицата спасени на море;
- ✔ да поддржат воведување и/или засилување на мерките за да се обезбеди пресретнувањето на море, кое не е поврзано со спасување, да не резултира со враќање на лицата, да не ги спречува барателите на азил и бегалците да бараат заштита и да не го пренесува товарот на други субјекти или на друг начин да ја ослабува меѓународната заштита и споделувањето на одговорноста. Пресретнувањето на море мора да вклучува гаранции за обезбедување заштита и за почитување на меѓународното право;
- ✔ да се залагаат за тоа националниот одговор на лицата што пристигнуваат по море (вклучително и лицата што се спасени или пресретнати) да ги зема предвид потребите од меѓународна заштита. Тоа треба да опфаќа пристап до безбедна територија и заштита од враќање; хумано постапување; навремени заложби за идентификување на лицата што бараат заштита или кои имаат специфични потреби, вклучително и на бегалците, барателите на азил, лицата без државјанство, жртвите на трговија со луѓе и на децата без придружба или разделените деца; пристап до правични и ефикасни постапки за азил и упатување на лицата со специфични потреби до установи што нудат соодветна грижа и заштита;
- ✔ да се залагаат за иницијативи за справување со пошироките причини за нелегалната миграција по море преку поддржување на мерките за градење мир и развој во земјите на потекло, поддршка за можностите за легална мобилност и уреден влез на лица и засилување на заложбите за наоѓање трајни решенија за долготрајните бегалски кризи.

Понатамошно движење

Повеќето бегалци и баратели на азил бегаат во земји блиску до својата и остануваат таму, но дел од нив продолжуваат со патот до подалечни држави, вклучително и во оддалечени региони. Често постојат оправдани причини за продолжување на патот. Тие се, меѓу другото, ограничената достапност и стандард на заштитата; недостиг од помош и други средства за живот и, што е многу важно, немање перспектива за трајно решение. Постојат и фактори што доведуваат до продолжување на патот, вклучително разделување на семејството и врски со заедницата; немање пристап до можности за легална миграција и пошироки трендови во нелегалните мешани движења, како постоење воспоставени рути и криумчарски мрежи.

Во одредени случаи ризикот од понатамошно нелегално патување се смета за помал од ризикот при останување во првата земја на азил. Бегалците и барателите на азил што го продолжуваат патот често го прават тоа како дел од пошироки миграциски движења.

Бегалска приказна: Меѓу чеканот и наковалната

Се собраа околу колибата на Гулед – 10 млади мажи под 25 години. Тие или се родени во Дадаб, бегалски камп во пустината во североисточна Кенија, во кој се сместени 350.000, главно, сомалиски бегалци или пристигнале таму како мали деца.

Потоа засвони нечиј телефон. Се јави еден од групата, нивни пријател, момче што Гулед го познавал кога пристигнало, а кое беше заминало од кампот пред околу една година. Сега се јавуваше со вести: стигнал во Италија. Момчињата не можеа да поверуваат. Го подаваа телефонот наоколу, а момчињата едно по едно чувствуваа завист и срам.

Момчето во Италија му го опиша тешкото патување низ Сахара до Либија и преку морето на едно од момчињата. Момчињата знаеја дека е тоа опасно и скапо. Но, сите посакуваа да имаат средства да се обидат; тоа беше сон за кој беа подготвени да умрат.

Имаше многу приказни за лоши криумчари. За мигранти, за бегалци што биле држени за откуп во секоја етапа од патувањето: во Судан, во Либија. За цели камиони полни со луѓе што умреле од дехидрираност во пустината или се удавиле во Средоземното Море.

По дванаесет дена имаше уште една експлозија во кампот. На лицето на Гулед се гледаше загриженост.

Момчињата зборуваа за „длабок

страв“ што се шири низ кампот: Сомалија е небезбедна, а небезбеден е и Дадаб.

Неколку луѓе се беа вратиле во Сомалија поради несигурноста и кратењето на храната во Дадаб поради недоволно средства. Сметаша дека е тоа намерен обид да се натераат да се вратат со прегладнување. Животот стануваше премногу тежок. Подготвени беа да ризикуваат и да се вратат дома.

Но, мислите на Гулед му бегаа на другата страна од светот. Неколку седмици јаделе само соргум. Безвкусна каша за појадок и истото за вечера. Гулед беше слаб. Го болеше stomachот. Секој ден тој и ја даваше својата порција на сопругата Маријам, која беше бремена, и на двете деца.

Враќањето во Могодишу не беше опција за него, бидејќи избегал откако бил киднапиран од училиште од Ал Шабаб. Иако, рационално гледано, шансите да преживее и да најде работа веројатно ќе му беа подобри во Могодишу, трауматичното минато, опасната иднина и моменталното понижување поради тоа што не може да обезбеди средства за своето семејство, беа премногу за него.

Патот би бил ризичен и скап, но барем би се чувствувал доблесно, бидејќи прави нешто; тоа би била одлука, работа што ќе му донесе чест, дури и ако умре при обидот. „Каков живот живеете денес, подобро е да умрам во Сахара или на море“, рече тој.

Засновано на *Град од трње*, Бен Роленс, 2016 г.

Ефективниот одговор на оваа појава бара признавање на сите фактори што се во игра и го отвора прашањето: кој е одговорен за заштита и помош на бегалците во период кога бројот на луѓе што бегаат од конфликти и од насилство е на рекордно ниво. Повеќето бегалци се сместени во земји во развој и земји со средни приходи. Поголемиот ангажман на меѓународните фактори што нудат развојна и финансиска помош, вклучително и Светската банка и други институции, може да ги подобри можностите на бегалците и на заедниците што ги примиле и да ги намали стимулите за продолжување на патот.

► [Понатамошно движење на барателите на азил и на бегалците: Труд изготвен за стручната тркалезна маса за понатамошно движење, УНХЦР, 2015 г.](#)

Потсетник за парламентарците:

Понатамошно движење

За да се обезбеди почитување на начелата на меѓународното право во врска со движењето на бегалците и на барателите на азил, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да се залагаат за регионална и/или билатерална соработка за да се одговори на понатамошното движење на бегалците и на барателите на азил, или одделно или како дел од поширок пристап кон мешаните миграциски движења. Таквата соработка може да обезбеди подоследни и покохерентни одговори, да помогне поправично да се сподели одговорноста и да даде рамка за справување со причините за понатамошното движење;
- ✔ да се залагаат за поголем ангажман на меѓународните фактори за развојна и финансиска помош во земјите домаќини, имајќи ја предвид несразмерно големата одговорност за сместување бегалци што ја носат земјите во развој и земјите со средни приходи; да ги вклучуваат бегалците во пошироките стратегии за развој, за да се засилат заштитата и решенијата за бегалците;
- ✔ да помагаат во засилувањето и хармонизирањето на капацитетите за заштита во земјите домаќини, меѓу другото преку:
 - изготвување и засилување на законодавството, владеењето на правото и институциите што работат на унапредување на безбедноста и почитувањето на фундаменталните права;
 - засилување на капацитетите на земјите домаќини за да спроведуваат системи за азил што ги почитуваат меѓународните стандарди и најдобрите практики;
- ✔ да го поддржуваат создавањето безбедни и легални можности за бегалците да го продолжат својот пат, независно дали е тоа за семејно обединување или за задоволување на потребите од заштита и помош, како важен чекор за намалување на нелегалните и опасни патувања и на користењето криминални криумчарски мрежи.

4.5. Криумчарење, трговија со луѓе и заштитата на бегалците

Затворените граници, немањето легални патишта до безбедност и вложувањето на безбедносната и хуманитарната состојба често ги принудуваат бегалците и барателите на азил да користат мрежи за криумчарење луѓе. Тоа може да ги изложи на поголем ризик од прекршување на човековите права, насилство, експлоатација, па дури и смрт. Барателите на азил, бегалците и лицата без државјанство спаѓаат во групите што се во особено висок ризик од трговија со луѓе поради трудова или сексуална експлоатација.

Постојат сличности и разлики меѓу трговијата со луѓе и криумчарењето мигранти. Двете појави често се придружени со опасни и/или понижувачки услови, кои вклучуваат прекршувања на човековите права. Меѓутоа, криумчарењето во својата суштина е доброволна постапка, која опфаќа плаќање надомест на криумчарот за конкретна услуга. Спротивно на тоа, жртвите на трговијата со луѓе се предмет на принуда, закана или измама заради експлоатација, што опфаќа сериозни и постојани прекршувања на нивните човекови права од страна на трговците.

Мрежите за криумчарење и за трговија со луѓе често се поврзани; тие ја користат ранливоста на луѓето кои бараат меѓународна заштита или пристап до пазарите на труд во странство. Нелегалните мигранти кои се потпираат на услугите на криумчарите што ги ангажирале своеволно можат да завршат како жртви на трговијата со луѓе.

Криумчарење и трговија со луѓе: што е разликата?

[Конвенцијата на ОН против трансграничниот организиран криминал](#) содржи два протоколи за криумчарењето мигранти и за трговијата со луѓе. Термините се дефинирани на следниов начин:

- [Криумчарење мигранти](#): „Обезбедување нелегален влез во некоја држава на лице што не е ниту државјанин ниту лице кое има постојан престој во таа држава, со цел директно или индиректно прибавување финансиска или друга материјална корист.“ Суштински елементи на оваа дефиниција се бесправното минување на граница од страна на криумчареното лице и примањето материјална корист од страна на криумчарот.
- [Трговија со луѓе](#): „Врбување, превезување, пренесување, засолнување или прифаќање лица заради експлоатација, со закана или употреба на сила или со други форми на принуда, грабнување, измама, доведување во заблуда или злоупотреба на моќ или на ранливост, или со давање или примање пари или друга корист заради добивање согласност на лице што има контрола врз друго лице.“ Експлоатацијата опфаќа сексуална експлоатација, вклучително и проституција, принудна работа, ропство, слугување и отстранување органи. Согласноста на жртвата на трговијата со луѓе со планираната експлоатација е нерелевантна, ако е користено кое било од горенаведените средства. Во случај на деца, врбувањето, превезувањето, пренесувањето, засолнувањето или прифаќањето дете заради експлоатација се смета за „трговија со луѓе“ дури и ако не била користена закана со сила или принуда.

Двата протоколи:

- бараат од државите да ги инкриминираат релевантните постапки на криумчарите или трговците со луѓе, да воспостават и да спроведуваат национални механизми за кривично гонење и да соработуваат со други држави во засилувањето на спречувањето и казнувањето на тие активности; и
- наведуваат дека ниту една нивна одредба не влијае врз правата на лицата и обврските на државите во согласност со Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г. или врз начелото на невраќање.

Во [Протоколот против криумчарењето мигранти по копно, море и воздух](#) се потврдува дека „криумчарењето мигранти може да ги загрози животите или безбедноста на засегнатите мигранти“. Во него се бара државите да „обезбедат безбедност и хуман третман“ на криумчарените лица и да им овозможат „целосна заштита на нивните права“.

Што се однесува на жртвите на трговијата со луѓе, со [Протоколот за спречување, сузбивање и казнување на трговијата со луѓе, особено со жени и со деца](#) се охрабруваат државите „да обезбедат физичка, психолошка и општествена рехабилитација на жртвите на трговијата со луѓе“ и се предвидува широк дијапазон мерки за заштита. Многу жртви на трговијата со луѓе ќе можат да се вратат во своите земји, но некои можеби ќе имаат потреба од меѓународна заштита.

„118. Собрание на Меѓупарламентарна унија... ги потсетува владите и парламентите на нивната обврска од меѓународното право за човековите права да ги заштитат жртвите на трговијата со луѓе, меѓу другото и преку ефективно идентификување на жртвите и почитување на начелото на невраќање, со заштита од депортација по скратена постапка и одобрување периоди за размислување и/или одобренија за привремен или постојан престој.“

Бегалска приказна:

Тешок премин

Кога стапна на бродот на индонезискиот брег, Барат Али Батор знаеше дека можеби нема да го преживее патувањето до Австралија. Но, тој вели дека морал да го преземе тој ризик.

„Тоа не беше лесна одлука за мене“, вели Батор (31), кој имал повеќе среќа од многумина други што собрале храброст да се соочат со отворениот океан во потрага по азил и можности. „Имаше 90% веројатност дека ќе умрам во морето. Презедов ризик. Но, сè беше поради таа мала искра надеж. Бидејќи таа надеж ја немав дома.“

Семејството на Батор се Хазари, малцинство што зборува персиски јазик и кое е предмет на прогон во Авганистан и во Пакистан. Неговата работа како фоторепортер го изложила на уште поголем ризик, што најпосле го натерало да си ја испроба среќата на море.

Тргнал на патувањето опишувајќи ги причините како „многу едноставни“. „Немав друг избор. Не постојат законски можности. Авганистанскиот пасош не е веродостоен никаде. (...) За мене немаше друга можност, освен криумчарите – да им платам и да тргнам по нелегалниот пат.“

Батор се родил и израснал во Пакистан, но се преселил во Авганистан како млад човек кој се надевал дека ќе помогне во обновата на земјата. Нашол работа како толкувач и фотограф за Обединетите нации, Амбасадата на САД и неколку европски новински агенции. Вели дека по објавувањето на еден негов фотографски есеј во 2012 г., почнал да добива смртни закани и сфатил дека мора да замине.

Батор се вратил во Пакистан, но како Хазар не се чувствувал безбедно. „Можев да бидам убиен во секој момент“, вели тој, па затоа им платил на криумчари да го

одведат во Тајланд, Малезија, Индонезија и, на крајот, на брод за Австралија. Се надевал дека ќе стигне на место каде што – „ќе можам да живеам во мир“.

„Првиот ден и ноќта се надевавме дека ќе стигнеме, но втората ноќ времето се смени и водата стана немирна. Навлегуваше вода, брановите беа високи и се чинеше дека бродот е многу лесен. Како кутија со кибрит во водата.“

Патниците почнале да плачат и да се молат. „Навистина веќе немавме надеж. Сите ние, 93 луѓе, мислевме дека ни дошол крајот. Можевме да ја видиме смртта како јава на брановите пред нас. Не можевме да видиме ништо друго, само високите бранови. Навистина изгубивме надеж.“

Сите 93 имале среќа да преживеат. „Навистина бевме среќни што успеавме да се вратиме. По шест часа пат – шест часа во брод што протекува, со навлегување на водата – успеавме. Сега ми се чини како да беше сон. Сè уште не ми се верува дека се вративме.“

Бродот се удрил во карпи на еден мал остров близу брегот на Јава и сите патници отпливале до брегот. Потоа барателите на азил биле уапсени од индонезиската полиција и одведени во затворска установа. Сите избегале уште првата ноќ.

Истрауматизираниот Батор чекал во Џакарта, додека УНХЦР го обработувал неговото барање за статус на бегалец. Откако добил гаранции од воен фотограф, со кого работел во Авганистан, Батор успеал да добие одобрение за населување во Австралија.

Неговата животна мисија сега е раскажување на приказните на барателите на азил и на бегалците. „Имам мир, имам можности, имам речиси сè“, вели Батор. „Но, чувствувам одговорност дека морам да се борам за нив“.

„Тешок премин“, УНХЦР, 2014 г.

„Се потврдува јасната обврска на надлежните органи да ги преземат сите потребни мерки за заштита на жртвите на трговија со луѓе и да обезбедат таквите мерки да бидат лесно достапни; ако постојат основани причини да се верува дека одредено лице е жртва на трговија со луѓе, да се воздржат од негово депортирање до завршување на процесот на идентификација и да го депортираат само ако е репатријацијата соодветно решение; ако возраста на жртвата не може да се утврди со сигурност, да се водат од претпоставката дека е лицето дете.“

Работници мигранти, трговија со луѓе, ксенофобија и човекови права, Резолуција усвоена со консензус на 118. Собрание на МПУ, Кејптаун, 2008 г.

Национална практика

Законодавство против трговијата со луѓе. Иако нема обврска законите против трговијата со луѓе конкретно да уредуваат дека начелото на невраќање се применува и дека жртвите на трговија со луѓе треба да имаат право да бараат и да уживаат азил, тоа е добра практика, а тие обврски изречно се наведени во законодавството на повеќе држави.

Во Африка, на пример, законодавството против трговијата со луѓе во [Сенегал](#) уредува дека жртвите на трговијата со луѓе можат да побараат привремено или трајно да останат на територијата со статус на жител или на бегалец. [Лесото](#), [Маврициус](#), [Мозамбик](#), [Јужна Африка](#), [Танзанија](#) и [Замбија](#) спаѓаат меѓу државите со законодавство против трговијата со луѓе, што му наметнува обврска на релевантниот министер, при барањето репатријација на жртви на трговијата со луѓе од странство, да ја земе предвид нивната безбедност во земјата на потекло и при процесот на репатријација, вклучително и можноста да бидат повредени, убиени или повторно да станат жртви на трговија со луѓе.

Во Америка законодавството против трговијата со луѓе во [Аргентина](#) изречно се повикува на обврските на земјата според Конвенцијата од 1951 г. и обврските за невраќање уредени во неа, додека законодавството во [Гватемала](#) уредува дека, без влијание на процесот на репатријација, органите мора да им го гарантираат правото на азил на жртвите на трговија со луѓе од странство.

Во Европа правен акт во [Косово](#) уредува дека ниту една одредба од актот нема да влијае на заштитата што им се дава на бегалците и на барателите на азил, во согласност со меѓународното право за бегалците и меѓународното право за човековите права, а особено во согласност со начелото на невраќање. Во [Молдавија](#) во законодавството против трговија со луѓе се уредува дека жртвата на трговија со луѓе не смее да биде вратена или протерана во земјата на потекло или во трета држава, ако по проценка на ризикот и безбедност, се утврдени причини да се верува дека ќе биде загрозувана безбедноста на лицето или на членови на неговото семејство.

Национална практика

Заедничка стратегија за борба против трговијата со луѓе. Во мај 2015 г. [Судан](#) ја прифати Заедничката стратегија на ОН за борба против трговијата со луѓе, киднапирањето и криумчарењето луѓе во Судан за периодот 2015–2017 г. Таа дава рамка за постапување што опфаќа превенција, идентификување на жртвите на трговијата со луѓе и помош и заштита за нив. Бегалците и барателите на азил спаѓаат во ранливата популација во Судан, која е во ризик од трговија со луѓе, киднапирање и криумчарење и може да има корист од стратегијата, која се фокусира и на легални алтернативи за понатамошно движење на лицата, како програми за самостојност, приватни спонзорства за населување во трети земји и семејно обединување.

Потсетник за парламентарците:

Криумчарење, трговија со луѓе и заштитата на бегалците

Со цел решавање на криминалните појави криумчарење и трговија со луѓе на начини усогласени со меѓународното право, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да прават разлика меѓу криумчарењето мигранти и трговијата со луѓе и да го поттикнуваат користењето точни термини, бидејќи за двете појави се применуваат различни обврски и политички одговори;
- ✔ при давањето поддршка за законодавство за инкриминирање на постапките на криумчарите и на трговците со луѓе и за нивно изведување пред лицето на правдата, да обезбедат жртвите да не бидат инкриминирани;
- ✔ да обезбедат жртвите на трговијата со луѓе од странство да бидат известени за своето право да бараат и да уживаат азил, ако стравуваат од враќање во земјата на потекло, без да го поврзуваат тоа право со соработката со органите на прогонот. Исто така, да избегнуваат воспоставување врски меѓу оценувањето на основаноста

на барањето за азил и подготвеноста на жртвата да сведочи во законски постапки против наводен трговец со луѓе;

- ✔ да обезбедат дека законските одредби за репатријација на жртвите на трговијата со луѓе од странство го почитуваат начелото на невраќање и се спроведуваат во практиката;
- ✔ да се залагаат за тоа да се обезбеди националните органи што се вклучени во идентификувањето на жртвите на трговијата со луѓе и во давањето физичка, психолошка и социјална поддршка на тие лица, да бидат обучени и свесни за евентуалните потреби на тие лица од меѓународна заштита и тие органи да им овозможуваат на жртвите да поднесат барање за признавање на статусот на бегалец, ако лицата имаат потреба од меѓународна заштита.

За повеќе информации за жртвите на трговијата со луѓе што можеби се квалификуваат за статус на бегалец, в. глава 6.4. – Дефиницијата за бегалец: Дали имаат право на статус на бегалец? Неколку примери со лица со различна возраст и род.

Национална практика

Право на жртвите на трговијата со луѓе да бараат и да уживаат азил. Во Европа, во [Конвенцијата за акција против трговијата со луѓе на Советот на Европа](#) се уредува дека одобрувањето дозвола за престој на жртва на трговија со луѓе „се врши без влијание врз правото да се бара и да се ужива азил“ и ниту една одредба од Конвенцијата „нема да влијае на правата, обврските и одговорноста на државите и лицата... а, особено ако е применливо на оние уредени во Конвенцијата од 1951 г. и во Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. и на начелото на невраќање содржано во тие документи“. Во [Европската Унија Директивата за спречување и борба против трговијата со луѓе и заштита на жртвите од неа](#) од 2011 г. уредува дека нејзините одредби „не влијаат на начелото на невраќање според Конвенцијата од 1951 г.“ и бара од државите на жртвите на трговијата со луѓе да им дадат информации за можноста да добијат меѓународна заштита како бегалец или како корисник на комплементарна заштита.

- ▶ [Борба против трговијата со луѓе: Прирачник за парламентарци](#), бр. 16, МПУ, Канцеларија на ОН за дрога и криминал и Глобална иницијатива на ОН за борба против трговијата со луѓе, 2009 г.

4.6. Системи за влез

сензитивни за прашањата на заштитата во контекст на мешана миграција

При разгледувањето закони и политики за бесправниот влез на лица, важно е да се има предвид дека нелегалните миграциски движења можат да опфаќаат бегалци, баратели на азил и други лица со специфични потреби од заштита, како жртви на трговија со луѓе, лица без државјанство и деца без придружба или разделени деца.

Владите можат да носат цел дијапазон легитимни мерки за спречување и одговор на нелегалната миграција, но тие треба да бидат врамени и спроведени така што:

- ќе обезбедат со сите лица, независно од нивниот правен статус, да се постапува со достоинство и со почитување на нивните фундаментални права;
- ќе им овозможат на барателите на азил пристап до територијата и до правични и ефективни постапки за азил;
- ќе овозможат брзо идентификување на ранливоста и на специфичните потреби на сите лица; и
- ќе овозможат идентификување на лицата кои немаат потреба од заштита и може да бидат вратени.

Таквите механизми можат да помогнат во раното идентификување на лицата што можат да претставуваат безбедносен ризик, за да може да бидат предадени на соодветните органи на прогонот.

Пристапот на лицата што имаат потреба од меѓународна заштита до територијата може да се овозможи и преку **законските патишта до безбедност и заштита**. Програмите за прием на таквите лица опфаќаат издавање хуманитарни визи, кои им овозможуваат да отпатуваат во трета земја заради барање азил, евакуација на бегалци со потреба од итна здравствена заштита за третман во трета земја; прием на роднини на лица што веќе престојуваат во трета земја преку поедноставени постапки за семејно обединување; приватно спонзорство за населување во трета земја и академски стипендии за бегалци студенти. (В. и глава 9.7. – Нови пристапи и други исходи.)

Основни елементи на системите за влез, сензитивни за прашањата на заштитата

Системите за влез сензитивни за прашањата на заштитата опфаќаат:

- механизми за скрининг на бесправно пристигнатите лица, кои ќе им помогнат на службениците да ги идентификуваат барателите на азил и другите лица со специфични потреби и да ги упатат до надлежните органи;
- мерки што ќе обезбедат дека службениците за влез (за прв контакт), какви што се граничните службеници, службениците за доселување (вклучително и теренските службеници за имиграција и воздухопловните офицери за врски) и персоналот на крајбрежната стража, се свесни за обврските на државата за заштита;
- редовна и континуирана обука за службениците за влез за да се обезбеди дека тие ги знаат и ги разбираат релевантните закони и други прописи, упатства, постапки и надлежности;
- да се обезбеди ограничувањата на влезот во земјата да се применуваат без дискриминација и да не бидат наметнувани, на пример, само поради националноста, вероисповедта, етничката припадност или здравствениот статус на лицето;
- вклучување на превозниците и на други фактори од приватниот сектор во стратегијата за заштита;
- прекугранична соработка за заштита, вклучително и во контекст на операциите за спасување на море; и
- овозможување независен мониторинг.

Собранието на МПУ...

„...ги повикува парламентите и владите да ги отворат границите врз основа на вредностите, какви што се: владеењето на правото, демократијата и почитувањето на човековите права и на меѓународните конвенции, особено бидејќи толку многу од жртвите се деца, и да најдат начини за комбинирање на почитувањето на заштитата на границите и правото да се бара азил.“

Резолуција за улогата на парламентите во заштитата на правата на децата, особено на децата мигранти без придружба, и во спречувањето на нивната експлоатација во вооружени конфликти, 130. Собрание на МПУ, Женева, 2014 г.

Неколку елементи што треба да постојат во секоја програма сензитивна за прашањата на заштитата, накратко се наведени подолу:

- скрининг на бесправно пристигнатите лица за да се идентификуваат лицата што имаат потреба од заштита (вклучително и меѓународна заштита), лицата со други специфични потреби и можните безбедносни закани, и нивно упатување до релевантните органи;
- најдобрите интереси на децата во мешани миграциски движења; и
- минимални гаранции за барателите на азил на границите.

Скрининг на бесправно пристигнатите лица за да се идентификуваат специфичните потреби и упатување до релевантните органи

Како дел од делотворен одговор на мешаните движења на мигранти и бегалци, сензитивен на прашањата на заштитата, парламентарците можат да поддржат вклучување на механизми за скрининг или профилирање на лица при нивното пристигнување во законодавството и во прописите за негово спроведување, особено при пристигнување на големи групи на границите.

Таквите механизми можат да помогнат во идентификувањето лица кон кои државата има обврски за заштита, како и други лица со специфични потреби, за да можат да бидат упатени на соодветните канали за оцена на нивните барања за азил или за друга поддршка. Тие механизми можат да овозможат и рано идентификување на лица што можат да претставуваат безбедносна закана.

Профилирањето/скринингот, во овој контекст, се однесува на необврзувачки процес што ѝ **претходи** на формалната постапка за утврдување на статусот и чија цел е да се диференцира меѓу различните категории лица што патуваат како дел од мешани миграциски движења, кои опфаќаат баратели на азил. Тоа е алатка за управување со случаи, а не материјална постапка за утврдување на правата или на статусот на лицата со законски обврзувачки исход.

Профилирањето/скринингот е поддршка за процесот на давање помош или заштита приспособен на положбата на конкретното лице. Тоа овозможува брзо да се идентификуваат лицата со специфични потреби и да им се даде потребната помош и континуиран редовен мониторинг. За да може профилирањето/скринингот

да функционира непречено, треба да се обезбеди толкување, простор соодветен за деца, приватност и тајност. Информациите треба да се даваат на јазик и во формат што лицето го разбира.

Со воведување пристап заснован на права во скринингот, државите можат да ги намалат процепите во заштитата, особено во однос на лицата што се надвор од воспоставената рамка за заштита, но кои имаат потреба од друг вид хуманитарна помош или поддршка. (За повеќе информации за специфичните потреби на барателите на азил во контекст на прифаќањето, в. глава 5.2. – Прифаќање и третман на барателите на азил.)

Според тоа, со профилирање/скрининг може:

- да се утврди профилот на лицата што пристигнуваат и соодветниот одговор за секое лице;
- брзо да се идентификуваат ранливите лица со специфични потреби (в. подолу) и да се упатат на релевантните канали;
- да им се овозможи на властите да им дадат информации на барателите на азил за нивните права и обврски;
- да им се овозможи на државите да соберат информации од лица за подобрување на одговорот на мешаните движења воопшто, при што тие информации се предмет на тајност и заштита на личните податоци; и
- да се овозможи порано идентификување на лицата што можат да претставуваат безбедносен ризик и нивно предавање на соодветните органи на прогонот. (В. и глава 4.3. – Справување со безбедносните закани без поткопување на заштитата на бегалците.)

Лица со специфични потреби меѓу нелегално пристигнатите лица: кои се тие?

Лицата што можат да бидат изложени на повисок ризик ги опфаќаат:

- бегалците, барателите на азил и други лица што стравуваат од враќање во земјата на потекло или во друга земја;
- лицата без државјанство;
- децата без придружба или разделените деца (вклучително адолесценти);
- придружуваните деца или адолесценти во ранлива положба, какви што се лицата изложени на експлоатација или насилство и бремените девојчиња и адолесцентки;
- жртвите или потенцијалните жртви на трговија со луѓе;
- жртвите/лицата што преживеале експлоатација и злоупотреба во контекст на кримчарење мигранти;
- жртвите/лицата што преживеале полово и родово засновано насилство (ПРЗН), независно дали во земјата на потекло или по пат, или кои се во ризик од такво насилство;
- лицата со траума;
- припадниците на етнички и верски малцинства;
- припадниците на домородното население;
- трудниците и доилките;
- самохраните родители со малолетни деца;
- постарите лица;
- лицата што се лезбијки, геј, бисексуалци, транссексуалци и интерсексуалци (ЛГБТИ); и
- лицата со попреченост.

Одредени лица можат да припаѓаат во повеќе од овие категории, поради што е потребен координиран одговор од повеќе служби и агенции. Со оглед на широкиот опсег на евентуалниот потребен одговор, делотворната и редовна комуникација меѓу органите до кои може да бидат упатени лицата, треба да биде обезбедена и да се следи континуирано, а истото важи и за обуката на засегнатите службеници.



© UNHCR / John Wendle

Национална практика

[Упатствата за помош на ранливи мигранти](#) во **Замбија** предвидуваат постапки за идентификување ранливи мигранти и баратели на азил. Упатствата се наменети за персоналот за „прв контакт“, какви што се службениците за имиграција, полициските службеници, социјалните и здравствените работници, затворските службеници и персоналот на организациите на граѓанското општество. „Формуларот за профилирање мигранти“, кој се користи при првичното интервју, помага да се утврди дали лицето припаѓа во една од следниве категории: барател на азил, жртва на трговија со луѓе, дете без придружба или разделено дете (НРД), заглавен мигрант, лице без државјанство или друг ранлив мигрант. Упатувањето до факторите што даваат услуги за заштита и до различните законски постапки се врши според карактеристиките на конкретниот случај.

Регионална практика

Америка – [Регионално упатство за прелиминарна идентификација на профили и механизми за упатување за популации на мигранти во ранлива положба](#). На конференцијата во Костарика во 2013 г., Регионалната конференција за миграција (РКМ), меѓувладин форум на 11 земји од Северна и Централна Америка за споделување информации и унапредување на дијалогот за миграција, постигна согласност за Упатството. Во него се наведуваат чекорите што треба да ги преземе секој клучен фактор за идентификување и упатување ранливи лица, во согласност со конкретни услови за утврдување ранливост за различните групи мигранти. Упатството претставува дел од пристап кон управување со миграцијата, чија цел е да се земе предвид суверенитетот на државите и да се гарантираат основните човекови права на мигрантите и на бегалците, вклучително и интегритетот, безбедноста, достоинството и благосостојбата.

- ▶ [Пристап до постапката за азил: практична алатка за службеници за прв контакт](#), Европска канцеларија за поддршка за азил (EACO), 2014 г.
- ▶ [Алатка за скрининг за ранливост – идентификување и постапување во случај на ранливост: Алатка за системи за азил и миграција](#), УНХЦР, 2016 г.

Најдобрите интереси на децата во мешани миграциски движења

Членот 3 став (1) од [Конвенција за правата на детето](#) уредува дека „[в]о сите активности што се однесуваат на децата, од примарно значење е најдобриот интерес на детето, независно дали ги спроведуваат тие активности јавни или приватни институции за социјална заштита, судови, управни органи или законодавни тела“.

Национална практика

Законодавство за заштита на децата што бараат азил: [Општиот закон за правата на децата и адолесцентите](#) донесен во **Мексико** во 2014 г. содржи посебни мерки за обезбедување заштита на деца со и без придружба што бараат азил. Со него се забранува враќање на дете или адолесцент на кој било начин во земја каде што неговиот живот, безбедност или слобода би биле загрозувани или каде што детето би било во ризик од општо насилство, масовни прекршувања на човековите права, мачење или нечовечко или понижувачко постапување. Покрај потврдувањето на основните начела што мора да се почитуваат, какви што се најдобриот интерес на детето и семејното единство, законот предвидува воспоставување механизми за првична идентификација и евалуација на децата и на адолесцентите кои можеби се бегалци и за преземање соодветни индивидуализирани мерки за заштита, соработка меѓу органите и предвидува кои податоци треба да се евидентираат.

Најдобрите интереси на детето во мешани миграциски движења: како да се почитуваат?

Начелото на најдобар интерес треба да се применува во сите постапки што ги засегаат децата. Тоа го опфаќа и сè поголемиот број деца, вклучително и деца без придружба и разделени деца, кои пристигнуваат со масовни нелегални мешани миграциски движења.

Имајќи предвид дека веројатно не е можно одредени постапки да се спроведат при пристигнувањето, како проценка на возраста или назначување старател, за да се почитуваат најдобрите интереси на детето треба да се даде приоритет на:

- спроведување профилирање/скрининг на пристигнатите, за да може брзо да се идентификуваат децата без придружба и разделените деца, со претпоставка дека е лицето малолетно, додека да се добие резултат од постапката за проценка на возраста, ако е потребна таква постапка;
- одвојување на лицата што изгледаат како малолетни од возрасните со кои не се во роднинска врска за да се намали ризикот од (понатамошна) трговија со луѓе и/или други форми на злоупотреба;
- обезбедување упатување во установа што може да понуди привремено сместување и основна здравствена заштита и друга грижа и помош;
- регистрирање на основните биолошки податоци за детето и за членовите на семејството или роднините што останале во земјата на потекло или се наоѓаат во друга држава, а со кои детето сака да биде обединето и, по потреба, обезбедување упатување на службите за пронаоѓање на семејството;
- обезбедување основни информации и советување на начин соодветен за деца и на јазик што го разбира детето за постапката за азил и/или (ако тоа е релевантно) за постапки за жртви на трговија со луѓе, како и за други можности, вклучително и доброволно враќање;
- обезбедување упатување на редовните служби за заштита на деца, како и на специјализирани служби, вклучително психолошко советување, во зависност од потребите; и
- обезбедување пристап до образование во најбрз разумен рок.

Минимални гаранции за барателите на азил на границите: кои се тие?

Ако лица што бараат влез во земјата искажат страв од враќање во земјата на потекло, тие треба да бидат примени и да им се даде пристап до постапка за азил без дискриминација. Минималните гаранции утврдени од Извршниот комитет на УНХЦР во својот [Заклучок бр. 8](#) опфаќаат:

- „Надлежните службеник... до кого барателот ќе се обрати на границата... треба да има јасни инструкции за постапување во случаите што можат да потпаѓаат под опсегот на релевантните меѓународни инструменти. Тој [или таа] треба да биде обврзан/а да постапува во согласност со начелото на невраќање и да ги упати таквите случаи до повисока инстанција.
- „Барателот треба да ги добие потребните упатства за постапката што треба да се следува...“
- „Барателот треба да ги добие потребните средства, вклучително и услуги на компетентен толкувач, за да го претстави својот случај пред надлежните органи.“
- „Барателите треба да добијат и можност да контактираат со претставник на УНХЦР, за што треба да бидат соодветно известени.“
- „На барателот треба да му биде дозволено да остане во земјата до донесувањето одлука по неговото првично барање од страна на надлежниот орган.“

Овие гаранции се особено важни кога се бара азил **на граница, вклучително во меѓународната зона на аеродромите**. Барателите на азил во таква положба се особено ранливи, бидејќи граничните постапки често се вршат надвор од контролата на јавноста. Покрај тоа, задржувањето на границата може да им оневозможи на барателите на азил да добијат соодветни информации и совет, и може да им го отежни објаснувањето на потребата од меѓународна заштита. Прифаќањето и процедурите на границата често не ги исполнуваат основните гаранции.

Национална практика

Задолжително упатство за грижата за децата без придружба што бараат азил: Во Обединето Кралство во 2009 г. Министерството за внатрешни работи и други владини министерства издадоа задолжително упатство со наслов: [Секое дете е важно: промена за децата](#). Во него се наведени мерките што мора да се преземат за заштита и унапредување на благосостојбата на децата во контекст на имиграцијата и азилот, вклучително и условите за упатување и сослушување за заштита на процедуралните и материјалните права на децата. Во 2014 г. беше издадено и [задолжително упатство](#) за локалните власти во врска со чекорите што треба да ги преземат за давање поддршка на децата без придружба што бараат азил и на децата што се жртви на трговијата со луѓе.

Минимални гаранции за барателите на азил на границите

Одлуките на границата за тоа дали одредено лице ќе се прими на територијата и ќе добие пристап до постапката за азил често се донесуваат во краток рок. Важно е да бидат предвидени соодветни гаранции и можности за поддршка.

- ▶ [Заштитата на бегалците и мешаната миграција: план за акција со 10 точки](#), УНХЦР, 2016 г.
- ▶ [Заштитата на бегалците и мешаната миграција: план за акција со 10 точки](#), УНХЦР, 2016 г.
- ▶ [Законски патишта до безбедност и заштита преку други форми на прием](#), УНХЦР, 2014 г.
- ▶ [Препорачани начела и упатства за човековите права на меѓународните граници](#), ОХЦХР, 2014 г.

Потсетник за парламентарците:

Системите за влез сензитивни за прашањата на заштитата

Се охрабруваат парламентарците да ги поддржат развојот и употребата на системите за влез сензитивни за прашањата на заштитата на следниве начини:

- ✔ Да го поддржат вклучувањето на механизмите за скрининг на бесправно пристигнатите лица во закони, во политики и во практиката, со кои ќе им се помогне на службениците да ги идентификуваат барателите на азил и другите лица со специфични потреби и да ги упатат до надлежните органи, како и да ги идентификуваат потенцијалните безбедносни ризици и да ги упатат до соодветните органи на прогонот.
- ✔ Да се залагаат и да поддржуваат донесување прописи, политики и/или стратегии за системите за влез што:
 - ги утврдуваат основните начела што треба да се почитуваат, меѓу другото – невраќање, недискриминација, почитување на човековите права и на човековото достоинство, неказнување на барателите на азил и на бегалците за бесправно влегување и пристап до постапка за азил за лица што стравуваат од враќање во земјата на потекло;
 - ги утврдуваат надлежните органи и вршат релевантно распределување на одговорноста, меѓу другото на органите за заштита на децата и старателство, органите за имиграција и азил, органот надлежен за утврдување на постоење на бездржавјанство, органот надлежен за борба против трговијата со луѓе и здравствените служби;
- уредуваат постапки за утврдување на тоа која е соодветната постапка за понатамошно упатување, зависно од положбата на засегнатото лице, за да може да се обезбеди помош, поддршка и донесување одлука за неговиот статус;
- посочуваат други релевантни фактори кои можат да се вклучат, како што се УНХЦР, ИОМ, национални НВО и други субјекти;
- уредуваат како различните фактори треба да ги координираат, да ги спроведуваат и да ги мониторираат своите одговори за да се обезбеди редовна комуникација, координиран одговор и одговорност;
- обезбедуваат одговорот да биде приспособен на различните места на влез, како што се пристаништата, аеродромите, вклучително и транзитните зони, копнените граници и средбите надвор од националните граници; и
- обезбедуваат доволно ресурси за ефективно функционирање на тие механизми, вклучувајќи и средства за обука на службеници, како и за превод и советување, по потреба.

4.7. Неказнување за бесправно влегување

Преминувањето граница без одобрение заради барање азил не е кривично дело. Членот 31 од Конвенцијата од 1951 г. предвидува дека бегалецот што доаѓа директно од држава во која неговиот живот или слобода биле во опасност, нема да се казни поради бесправниот влез, ако влегува директно од таа земја, веднаш им се пријави на надлежните органи и ако изложи оправдани причини за своето бесправно влегување или престој. Оваа одредба ја зема предвид реалноста на бегството. Бегалците често се принудени да пристигнат на територијата или да влезат на неа без потребните документи и без претходно одобрение. Членот 31 важи за барателите на азил, бидејќи дел од нив се бегалци што сè уште не биле признаени како такви.

Извршниот комитет на УНХЦР смета дека задржувањето на лицата треба да се избегнува, имајќи ги предвид тешкотиите што ги вклучува. Ако е тоа неопходно, задржувањето може да се користи само со законска основа заради потврдување на идентитетот; за утврдување на елементите на кои се заснова барањето за статус на бегалец или за азил; во случаи каде што бегалец или барател на азил ги уништил патните и/или личните исправи или користел фалсификувани исправи за

Баратели на азил што влегле во земјата

Бесправно: што вели Конвенцијата од 1951 г.

Членот 31 од Конвенцијата од 1951 г. вели:

„Државите нема да изрекуваат казни поради бесправно влегување или престојување на бегалци што доаѓаат директно од држава во која нивниот живот или слобода биле во опасност... и влегле или се присутни на нивната територија без одобрение, ако неопходно им се пријават на надлежните органи и ако изложат оправдани причини за своето бесправно влегување или престој.“

„Државите нема да поставуваат други ограничувања на движењето на тие лица, освен оние што се неопходни, а таквите ограничувања се применуваат само до регулирањето на нивниот статус во земјата или додека им биде одобрен прием во друга земја...“

„Доаѓа директно“

Тоа значи дека барателот на азил/бегалецот пристигнал директно од:

- својата земја на потекло;
- од друга земја каде што не можела да се гарантира неговата заштита, безбедност и сигурност; или

- транзитна земја, во која бил присутен краток временски период без да побара или да добие азил.

Терминот „доаѓа директно“ не треба да се разбира во тесна временска или географска смисла и не може да се применува строг временски рок за минување низ друга земја или запирање во неа. Според тоа, членот 31 важи за лица што транзитирале низ други земји и кои не можеле да најдат заштита во земјата или во земјите во кои избегале претходно.

„Неодложно“

Слично на кажаното претходно, нема временски рок што може да се примени механички на концептот „неодложно“. Тоа е така бидејќи барателите на азил често се соочуваат со проблеми како ефекти од траума, јазични бариери, недостиг на информации, страв или сомнеж кон властите поради претходните искуства и недоволни средства за живот.

„Оправдани причини“

Оваа фраза бара разгледување на околностите во кои се наоѓал барателот на азил при бегството.

да ги измами властите на државата во која планира да бара азил или заштитата на националната безбедност или јавниот ред. Бесправното влегување не е вбројано во овие критериуми. (За повеќе информации за задржувањето и алтернативите, в. глава 5.3. – Слобода на движење, задржување и алтернативи на задржувањето.)

Покрај тоа, иако државите, според членот 6 од [Протоколот против криумчарењето](#), имаат обврска да го инкриминираат криумчарењето, членот 16 од Протоколот бара државите да ги преземат сите соодветни мерки за да ги зачуваат и да ги заштитат правата на лицата што биле криумчарени, во согласност со нивните обврски според меѓународното право. (В. и погоре глава 4.5. – Криумчарење, трговија со луѓе и заштитата на бегалците.)

Национална практика

Законодавство за неказнување за бесправно влегување. Законодавството во повеќе земји уредува дека барателите на азил не треба да бидат казнувани поради бесправното влегување во земјата. Меѓу нив спаѓаат: [Аргентина](#), [Ерменија](#), [Белорусија](#), [Боливија](#), [Босна и Херцеговина](#), [Бразил](#), [Чиле](#), [Коста Рика](#), [Хрватска](#), [Еквадор](#), [Гамбија](#), [Гватемала](#), [Хондурас](#), [Мексико](#), [Молдавија](#), [Црна Гора](#), [Никарагва](#), [Панама](#), [Перу](#), [Филипини](#), [Сиера Леоне](#), [Словенија](#), [Турција](#), [Уругвај](#) и [Венецуела](#).

Потсетник за парламентарците: Неказнување за бесправно влегување

За да се обезбеди почитување на правилата за неказнување содржани во Конвенцијата за бегалците од 1951 г., парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат во законодавството да биде јасно уредено дека бегалец што доаѓа директно од територија во која неговиот живот или слобода биле во опасност, нема да се казни поради бесправниот влез, ако им се пријави веднаш на надлежните органи и ако изложи оправдани причини за своето бесправно влегување или престој;
- ✔ да се залагаат за вклучување одредби во кривичното законодавство што забрануваат отворање или продолжување законски постапки за бесправен влез или престој против лица што поднеле барање за азил до донесувањето на конечната одлука по барањето, со упатување на релевантните одредби од законот за имиграција/азил за да се обезбеди доследност;
- ✔ да обезбеди законодавството да не ги инкриминира барателите на азил и да не предвидува нивно задржување ако поради оправдани причини не соработуваат во идентификувањето криумчари, во согласност со одредбите за неказнување од Конвенцијата од 1951 г. и од Протоколот против криумчарење.

Глава 5

Прифаќање бегалци и баратели на азил



© UNHCR / Jiro Ose

5.1. Вовед

Државите што прифаќаат луѓе кои бараат заштита, се соочуваат со многу предизвици, без разлика дали поради пристигнување на поединечни баратели или поради масовни приливи, во индустријализирани или во земји во развој, во рурални или во урбани подрачја. Почитувањето на правото да се бара и да се ужива азил опфаќа воспоставување системи за прифаќање што се отворени, безбедни и што ги исполнуваат основните човекови права.

Националните капацитети може да потклекнат пред масовни приливи на лица. Меѓународната соработка за споделување на товарот може да им помогне на државите домаќини, да ја намали опасноста на која се изложени новопристигнатите лица и да ја засили нивната заштита. Мерките за гарантирање на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот се од суштинско значење.

Прифаќањето во заедницата или во отворени установи треба да биде стандардна опција. Сместувањето во затворени установи, што е еквивалентно на задржување, треба да се користи како последна опција и секогаш треба да се размислува за алтернативи. Кога се задржуваат баратели на азил, тоа мора да биде направено врз основа на индивидуализирано утврдување на неопходноста, разумноста и пропорционалноста, со легитимна цел и на почетокот и периодично.

Оваа глава дава насоки за изготвување национални закони и политики за справување со овие предизвици, меѓу другото и за:

- обезбедување отворено, безбедно и достоинствено прифаќање и третман на лицата што бараат заштита, вклучително регистрација, утврдување на специфичните потреби, и пристап до услуги и до вработување;
- слобода на движење, задржување и алтернативи на задржувањето; и
- одговор на масовни приливи и кризи.

5.2. Прифаќање и третман на барателите на азил во контекст на поединечните системи за азил

Меѓународното право за човековите права предвидува право на секое лице на соодветен животен стандард. Обемот на помош од државата за барателите на азил кои не можат да обезбедат таков стандард за себе зависи од контекстот. Меѓутоа, соодветните услови за прифаќање начелно се неопходен елемент од правичната и ефикасна постапка за азил. Од барателите на азил чии основни потреби од храна, сместување и здравствена заштита не се задоволени, не може да се очекува соодветно да ја водат постапката за азил.

Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. не утврдуваат стандарди за прифаќањето баратели на азил, но дел од правата во Конвенцијата очигледно важат и за нив, вклучително и правото на недискриминација, слобода на вероисповед, пристап до судовите, образование, правото на лични документи и заштита од арбитарно задржување и од казнување за бесправно влегување. (В. и глави 4.7. – Неказнување за бесправно влегување и 8.3. – Обврски и права на бегалците.) Извршниот комитет на УНХЦР ги наведува општите аспекти што треба да се имаат предвид при воспоставувањето системи за прифаќање во својот [Заклучок бр. 93 \(LIII\) за прифаќање баратели на азил во контекст на индивидуалните системи за азил](#).

Земјите имаат различни пристапи во прифаќањето на барателите на азил во контекст на поединечните системи за азил. Дел од нив нудат помош во натура, дел нудат финансиска помош или комбинација од двете. И владини и невладини фактори можат да бидат вклучени во давањето помош, а опсегот на социјални или економски предности може да биде различен.

Во одредени ситуации изборот на живеалиште на барателите на азил и нивната слобода на движење се ограничени на конкретни локации, на пример – на одредена општина или прифатен центар. Сите такви ограничувања мора да се засноваат на закон и да бидат неопходни за заштита на легитимен интерес, како јавната безбедност, јавниот ред или јавното здравје. Прифатните центри не треба да бидат затворени установи, бидејќи тоа би било еквивалентно на задржување.

Прифаќање: водечки начела

[Заклучокот бр. 93 \(LIII\) на Извршниот комитет на УНХЦР за прифаќање баратели на азил во контекст на индивидуалните системи за азил](#) наведува начела што треба да се следат при воспоставувањето системи за прифаќање. Тие вклучуваат:

- почитувањето на достоинството на барателите на азил и на меѓународните правни акти и стандарди за човековите права;
- барателите на азил треба да имаат пристап до помош за задоволување на основните потреби, вклучително и храна, облека, сместување и здравствена заштита, со соодветно почитување на нивната приватност;
- вклучување на сензитивност кон родот и кон возраста во системите за прифаќање, со посебен фокус на специфичните потреби на децата, а особено на децата без придружба и разделените деца, жртвите на сексуална злоупотреба и експлоатација, жртвите на траума и мачење и на другите ранливи групи;
- почитување на единството на семејството што е присутно на територијата;
- регистрација на барателите на азил и од машки и од женски пол и издавање соодветни документи што го отсликуваат нивниот статус на баратели на азил и имаат важност до донесување конечна одлука по нивното барање;
- прифаќање на фактот дека многу баратели на азил можат да постигнат одредено ниво на самостојност, ако им се даде можност за тоа; и
- право на барателите на азил да имаат пристап до УНХЦР и УНХЦР да има пристап до барателите на азил.

Сместувањето на барателите на азил во колективни центри во текот на првите месеци по пристигнувањето може да ја олесни ефикасната дисеминација на информации и совети. Подоцна, често е посоодветно сместување во помали групи или индивидуално сместување, бидејќи долгиот престој во колективни центри може да доведе до маргинализација и зависност. Барателите на азил кои имаат можност да се сместат кај роднини или пријатели не треба да бидат обврзвани да живеат во колективни центри.

Каков и да е пристапот или помошта што се нуди, важно е да се понуди безбедна и достоинствена средина, која е во согласност со меѓународните стандарди за човекови права или, поточно, на барателите на азил да им се овозможи соодветен животен стандард, вклучително и храна, облека и сместување. Луѓето со специфични потреби (како бремените жени, децата и лицата што преживеале мачење или траума) имаат потреба од соодветна помош, како што е наведено подолу.

Ако ресурсите се ограничени, поддршката од меѓународната заедница може да ги засили капацитетите на државата домаќин да прифати баратели на азил и да им обезбеди соодветни услови.

- ▶ [Заклучок за прифаќање на баратели на азил во контекст на поединечните системи за азил, бр. 93 \(LIII\)](#). Извршен комитет на УНХЦР, 2002 г.
- ▶ [Глобални консултации за меѓународна заштита/Трета патека: Прифаќање на барателите на азил, вклучително и стандарди за постапување, во контекст на поединечните системи за азил](#), УНХЦР, 2001 г.
- ▶ [Коментари на УНХЦР на Директивата 2013/33/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 26 јуни 2013 г. за утврдување стандарди за прифаќање баратели на меѓународна заштита \(ревидирана верзија\)](#), УНХЦР, 2015 г.

Регистрација и идентификација на барателите на азил

Регистрацијата и издавањето лични документи на барателите на азил се важни алатки за заштита. Со тоа што нуди доказ за идентитетот и статусот, регистрацијата и документите помагаат да се гарантира заштита од враќање.

Регистрацијата помага и да се гарантира пристап до други основни права и услуги и можност за идентификување лица со специфични потреби. Исто така, таа е неопходна за развивање и спроведување трајни решенија, вклучително и населување во трети земји.

Затоа, во законодавството треба да биде уредено кој орган е надлежен за прием и регистрирање на барањата за азил. Органот треба да има јасни инструкции за своите надлежности и треба да има свои вработени, не само на копнените граници туку и на аеродромите, пристаништата и железничките станици, како и во различни органи на локалната власт.

Барателите на азил треба да добијат документ во кој се потврдува нивниот идентитет и фактот дека бараат азил. Тој служи како доказ за законски престој до донесување конечна одлука по нивното барање. Жените имаат подеднакво право на таков документ на свое име, независно од машките роднини. Регистрацијата на децата, особено на децата без придружба и на разделените деца и издавањето посебни лични документи што го означуваат нивниот статус е важно за нивна заштита.

Регистрација: водечки начела

Во својот [Заклучок бр. 91 \(LI\) за регистрација на бегалците и барателите на азил](#) Извршниот комитет на УНХЦР ги наведува следниве водечки начела:

- регистрацијата треба да биде континуиран процес, при што ќе се евидентираат суштинските податоци во моментот на пристигнување, како и евентуалните последователни промени (како раѓања, смртни случаи, заминување, престанок на статусот на бегалец, добивање посебен статус, натурализација итн.);
- процесот за регистрација треба да ги почитува основните начела на тајноста;
- процесот на регистрација треба да биде лесно достапен во најголема можна мера и да се одвива на безбедно и сигурно место;
- регистрацијата треба да се одвива без закани и заплашување и непристрасно, со почитување на безбедноста и достоинството на бегалците;
- персоналот што ја врши регистрацијата треба да биде соодветно обучен, да вклучува доволно жени и да има јасни инструкции за постапките и за условите за регистрација, вклучително за потребата од тајност на собраните податоци;
- треба да се преземат посебни мерки за гарантирање на интегритетот на процесот на регистрација;
- бегалците начелно треба да се регистрираат поединечно и, притоа, да се евидентираат следниве основни податоци: личен документ и број, фотографија, име, пол, датум на раѓање (или возраст), брачен статус, посебни потреби од заштита и помош, ниво на образование, занимање (вештини), големина и состав на домаќинството (семејството), датум на пристигнување, моментална местополжба и место на потекло.

Прифаќање лица со специфични потреби: што да се направи?

Мерките за ран одговор преземени на границата треба да бидат проследени со поформални механизми, во контекст на прифаќањето за идентификување на лицата во ризик и за спроведување соодветни мерки. Тоа може да опфати:

- давање информации, советување, здравствена заштита и психолошка грижа;
- проценка на возраста, ако постои сомнеж околу возраста на детето и ако е тоа во најдобар интерес на детето. Проценката на возраста треба да се врши на правичен, родовосензитивен начин соодветен за деца, со почитување на човековото достоинство. Ако резултатот не е недвосмислен, барателот треба да се смета за дете;
- назначување старател или советник, ако се идентификува дете без придружба или разделено дете;
- утврдување начин на сместување што е во најдобар интерес на девојчињата и момчињата во ризик;
- поддршка за пронаоѓање и обединување на семејството, ако е тоа можно и ако е во најдобар интерес на детето;
- нудење одржлива и соодветна поддршка за лицата со попреченост и за изолирани постари лица, со особено внимание на лицата што не можат самите да ги изразат своите потреби; и
- обезбедување пристап на лицата со специфични потреби до постапки за азил што се сензитивни на нивните потреби.

Баратели на азил со специфични потреби

Постојат повеќе категории лица со специфични потреби, за кои се потребни приспособени одговори во контекст на нивното прифаќање. Тие вклучуваат: деца, вклучително деца без придружба и разделени деца; жени и девојчиња во ризик; лица што преживеале мачење, злоупотреба и полово и родово засновано насилство; жртви и потенцијални жртви на трговија со луѓе; истрауматизирани лица; лица што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица или интерсексуалци (ЛГБТИ); припадници на етнички и верски малцинства и припадници на домородно население; лица со попреченост и постари лица. За информации за идентификувањето и упатувањето лица во ризик кои се дел од мешани групи, в. глава 4.6. – Системи за влез сензитивни за прашањата на заштитата во контекст на мешана миграција.

- Подетални мерки се наведени во [Заклучоците на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 105 \(LVII\) за жени и девојчиња во ризик, бр. 107 \(LVIII\) за деца во ризик и бр. 110 \(LXI\) за бегалци со попреченост](#). За повеќе информации за овие три заклучоци, в. глава 2.3. – Обврски кон одредени категории баратели на азил и бегалци
- [Алатка за идентификација на лица со посебни потреби](#), ЕАСО, 2016 г.

Пристап до здравствена заштита за барателите на азил

Како и секое друго лице, и барателите на азил имаат право „на уживање на највисокото достигнуто ниво на физичко и ментално здравје“, утврдено во [Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права](#). Затоа, државите мораат да им гарантираат на барателите на азил пристап барем до примарна здравствена заштита и итна медицинска помош – и при пристигнувањето и во текот на целата постапка за азил. Ако државите имаат тешкотии во обезбедувањето на овие услуги, можат да побараат помош од меѓународната заедница, која може да се прошири и на државјаните на земјата домакин.

Како резултат на изложеноста на прогон и насилство во земјата на потекло или при бегството, барателите на азил можат да имаат проблеми со физичкото или со менталното здравје. Лицата што преживеале мачење или траума треба да имаат пристап до соодветен третман бесплатно, вклучително до психолошка помош и советување.

[Комитетот за економски, социјални и културни права](#) нагласува дека државите мораат да се воздржат од дискриминаторски практики во врска со пристапот до здравствените услуги, независно дали тие се превентивни, куративни или палијативни. Според тоа, на барателите на азил не треба да им се оневозможува пристап до услугите. Комитетот му посветува особено внимание на здравјето на жените. Жените и девојчињата што бараат азил имаат потреба од соодветно внимание и нега, а истото важи и за барателите на азил кои живеат со ХИВ и СИДА. Ако е предвиден медицински скрининг, според ставот на УНХЦР не треба да се преземаат задолжителни тестови за ХИВ/СИДА.

„Ги охрабруваме државите да ја имаат предвид ранливоста на ХИВ и специфичните потреби од здравствена заштита на мигрантите и на мобилните популации, како и на бегалците и на популациите зафатени од кризи, и да преземат чекори за намалување на стигматизацијата, дискриминацијата и насилството, како и да ги ревидираат политиките за ограничување на влез врз основа на ХИВ-статусот, со цел да се отстранат тие ограничувања и враќањето на луѓето поради нивниот ХИВ-статус, и да се подобри пристапот на тие лица до превенција, третман, нега и поддршка за ХИВ.“

Генерално собрание на ОН, [Ѕјоршка декларација за бегалците и мигрантите](#), Резолуција 71/1, 2016 г.

- ▶ [Известување за ХИВ/СИДА и заштита на бегалците, ВРЛ и другите лица од интерес](#), УНХЦР, 2006 г.
- ▶ [10 клучни точки за ХИВ/СИДА и заштита на бегалците, ВРЛ и другите лица од интерес](#), УНХЦР, 2006 г.

Пристап до работа за барателите на азил

Одобрувањето пристап на барателите на азил до пазарот на трудот може да ги намали трошоците за издршка на барателите на азил и да биде од корист за локалната економија. (За правото на работа, в. и глава 8.3.)

Да им се дозволи на барателите на азил да работат во текот на одлучувањето по барањето или барем да бидат самовработени, помага за намалување на нивната социјална и економска исклученост и може да ја ублажи загубата на вештини, ниската самодоверба и проблемите со менталното здравје, кои често се појавуваат поради долгите периоди на неработење. Исто така, тоа може да ја намали подложноста на експлоатација на барателите на азил и да им ги подобри можностите за интеграција, ако им биде дозволено да останат во земјата домаќин, како и можностите за успешна реинтеграција во случај на враќање.

Национална и регионална практика

Пристап до работа за барателите на азил. [Ревидираната верзија на Директивата за условите за прифаќање](#) на Европската Унија од 2013 г. утврдува дека максималниот период на чекање за барателите на азил пред да им биде дозволено да работат по поднесувањето на барањето е девет месеци, ако не е донесена одлука по барањето и барателот не е одговорен за одложувањето. [Одредени земји членки на ЕУ](#) им даваат пристап на барателите на азил до пазарот на трудот порано, како на пример: **Шведска** (веднаш, ако лицето може да го докаже својот идентитет со оригинални документи или заверени копии), **Малта** (веднаш, ако лицето не е задржано), **Грција** (по регистрирањето), **Португалија** (штом барањето ќе биде прогласено за допуштено, обично по еден месец), **Италија** (по два месеци), **Австрија**, **Бугарија**, **Германија** (по три месеци), **Белгија** (по четири месеци), **Данска**, **Финска**, **Холандија**, **Полска** и **Шпанија** (по шест месеци). Во практиката пристапот може да биде ограничен, на пр. поради јазични бариери, можност да се работи само во одредени сектори и ограничен број седмици годишно или само на работни места што не можат да бидат пополнети со домашни работници, или поради тешкотии со докажувањето на образованието или работното искуство.

Во [Латинска и Централна Америка](#) барателите на азил веднаш добиваат пристап до пазарот на трудот во **Аргентина**, **Боливија**, **Бразил**, **Чиле**, **Еквадор**, **Никарагва**, **Парагвај**, **Перу** и во **Уругвај**. Во **Костарика** барателите на азил добиваат дозвола да работат ако не биде одлучено по барањето во рок од три месеци. Во Аргентина, Бразил и во Чиле роднините на барателот на азил исто така имаат право да работат.

Во **Швајцарија** барателите на азил можат да се пријават за работа ако не добиле одлука по барањето по три месеци, но мора да побараат работна дозвола и можат да прифаќаат само работни места за кои немало кандидат од домашната работна сила. Во **Република Кореја** барателите на азил можат да работат за заработка шест месеци по поднесувањето на барањето за азил, но мораат да се обратат до органот за имиграција со договор за вработување и да побараат работна дозвола. Во **Јужна Африка** Законот за бегалците од 1998 г. им дава право на работа на признаените бегалци (иако не изречно и на барателите на азил). Меѓутоа, судовите одлучиле дека [барателите на азил можат да работат](#) по поднесувањето на барањето за азил, вклучително и преку [самовработување](#), врз основа на уставното право на достоинство. Во **Соединетите Американски Држави** барателите на азил имаат право на одобрение за работа 180 дена по поднесувањето на барањето за азил, иако има значително доцнење во добивањето на работната дозвола.

Потсетник за парламентарците:

Капацитети за прифаќање, регистрација и помош

За да се обезбеди развивање капацитети за прифаќање, регистрација и помош, во согласност со меѓународните стандарди и добри практики, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да вклучат одредба во законодавството за помош за барателите на азил кои не можат самостојно да си ги задоволат основните потреби. Оваа помош треба да трае најмалку до донесувањето конечна одлука по барањето;
- ✔ ако во законодавството се предвидени прифатни центри на границите, вклучително и на аеродромите и пристаништата, да обезбедат тие да ја нудат потребната помош, вклучувајќи храна, сместување и основни санитарни услови и здравствена заштита;
- ✔ ако со законодавството се ограничува слободата на движење на барателите на азил, да лобираат за тоа таквите ограничувања да не бидат прекумерни,
- ✔ да обезбедат во законодавството да биде предвидено дека секој барател на азил ќе добие личен документ во кој е наведен неговиот идентитет и статус и кој потврдува дека имателот може да престојува на територијата на државата до донесување конечна одлука по барањето за азил;
- ✔ да обезбедат невенчаните мажи и жени да се сместени одделно, и членовите на едно семејство да можат да останат заедно;
- ✔ да лобираат за тоа сместувањето да не се одзема поради неисполнување обврски во постапката за азил (на пример, непојавување на интервју), бидејќи тоа може да влијае на членовите на семејството на барателот на азил, а особено на децата;
- ✔ да обезбедат барателите на азил да имаат пристап до примарна здравствена заштита (вклучително антиретровирусна терапија, по потреба) и итна медицинска помош, и при пристигнувањето и во текот на целата постапка за азил;
- ✔ да го поддржат давањето бесплатна психолошка помош и советување за лицата што преживеале мачење и траума;
- ✔ да го поддржат правото на барателите на азил да добијат основна настава по јазикот на земјата на азил. Познавањето на јазикот може да му олесни на барателот на азил да

воспостави контакт со локалното население и да ја разбере постапката за азил;

- ✔ да го поддржат пристапот на барателите на азил до пазарот на труд, или веднаш или во ограничен рок по поднесувањето на барањето за азил, и до стручно образование и обука, ако се достапни такви јавни програми;
- ✔ да поттикнуваат системи за прифаќање што ги земаат предвид специфичните потреби на жртвите на сексуална злоупотреба и експлоатација и на жртвите на траума и мачење, како и вклучување мерки за рано идентификување на барателите на азил со специфични потреби;
- ✔ во однос на децата што бараат азил, да обезбедат законодавството да предвидува нивниот најдобар интерес да биде приоритет во сите постапки што ги засегаат;
- ✔ да обезбедат основното образование да биде бесплатно и задолжително за сите деца што бараат азил. Имајќи ја предвид важноста на образованието, средното образование, исто така, треба да им биде достапно на барателите на азил. Ако образованието на барателите на азил се врши во други установи, а не во редовните училишта, тоа треба да се прави само ограничен период, бидејќи доведува до маргинализација;
- ✔ да обезбедат законодавството да предвидува идентификување на девојчињата и момчињата во ризик и утврдување каков вид сместување е во нивен најдобар интерес, вклучително, по потреба, и згрижувачки семејства;
- ✔ во однос на децата без придружба и разделените деца кои бараат азил, да обезбедат законодавството да предвидува назначување старател или советник веднаш по идентификувањето на детето без придружба или разделеното дете, како и пронаоѓање на семејството и семејно обединување, ако е тоа можно и ако е во најдобар интерес на детето;
- ✔ да обезбедат законодавството на децата без придружба и на разделените деца што бараат азил да им дава пристап до социјални услуги и правна заштита на исто ниво како и за секое друго дете без родителска грижа во државата домаќин;
- ✔ да обезбедат законодавството да му овозможува на УНХЦР пристап до сите прифатни центри и да им овозможи на сите баратели на азил да стапат во контакт со УНХЦР.

5.3. Слобода на движење, задржување и алтернативи на задржувањето

Слободата и личната безбедност се основни човекови права што се отсликаани во меѓународната забрана за арбитрарно задржување и поддржани со правото на слобода на движење.

При искористувањето на своето право да бараат и да уживаат азил, барателите на азил често се принудени да пристигнат или да влезат во земјата на азил без одобрение. Многумина од нив не можат да добијат патни исправи или визи и се принудени да патуваат со лажни документи или без документи.

Имајќи предвид дека барањето азил не е незаконска постапка и во согласност со меѓународните правни акти и стандарди за бегалците и човековите права, задржувањето на барателите на азил треба да се избегнува. Какви било ограничувања на слободата на лицата што го користат ова право, треба да бидат предвидени со закон, внимателно ограничени и подложни на брза контрола. Задржувањето може да се применува само ако е насочено кон легитимна цел и ако било оценето како неопходно и пропорционално во конкретниот случај.

„[И]мајќи ги предвид тешкотиите што ги вклучува, задржувањето треба да се избегнува. Ако е неопходно, задржувањето може да се користи само врз законска основа, за потврдување на идентитетот, за утврдување на елементите на кои се заснова барањето за статус на бегалец или азил, во случаи каде што бегалец или барател на азил ги уништил патните и/или личните документи или користел фалсификувани документи за да ги измами властите на државата во која планира да бара азил или за заштита на националната безбедност или јавниот ред.“

[Заклучок на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 44 \(XXXVII\) Задржување баратели на азил, 1986 г.](#)

„Не постојат емпириски докази дека задржувањето ја спречува нелегалната миграција и ги обесхрабрува лицата да бараат азил.“

[УНХЦР/ОХЦХР, Глобална тркалезна маса за алтернативи на задржувањето на баратели на азил, мигранти и лица без државјанство, заклучоци, 2011 г.](#)

Што е задржување?

Задржувањето во контекст на азилот претставува лишување од слобода или задржување во затворен простор, кој барателот на азил не може да го напушти по сопствена волја. Тоа опфаќа, меѓу другото, затвори и наменски изградени установи за задржување, како и затворени прифатни центри или центри за сместување. Задржувањето може да биде направено на различни локации, вклучително на копнени и морски граници, во „меѓународни зони“ на аеродроми, на острови и на бродови.

Независно од местоположбата или конкретниот назив на местото каде што се задржуваат лицата, или од тоа дали местото е управувано од јавни органи или приватни субјекти, важно прашање е дали барателот на азил е лишен од слобода и дали тоа лишување од слобода е законско според меѓународното право.

Десет насоки за задржување

1. Правото да се бара азил мора да се почитува.
2. Правата на слобода, лична безбедност и слобода на движење важат за барателите на азил.
3. Задржувањето мора да биде дозволено со закон.
4. Задржувањето не смее да биде арбитрано и секоја одлука за задржување мора да се заснова на оценка на конкретните околности на лицето.
5. Задржувањето не смее да има дискриминаторска основа.
Меѓународното право забранува задржување или ограничување на движењето на лицата врз основа на раса, боја на кожа, пол, јазик, вероисповед, политичко или друго уверување, национално или општествено потекло, имотна состојба, статус при раѓање или друг статус. Државите можат да бидат предмет на обвинувања за расна дискриминација ако задржуваат лица од одредена националност.
6. Задржувањето на неопределено време е арбитрано, а ограничувањата треба да бидат предвидени со закон. Тестот на пропорционалност се применува на првичната наредба за задржување и на евентуалните нејзини продолжувања. Времетраењето на задржувањето може првично да ја направи законската одлука непропорционална, а со тоа и арбитрана. Барателите на азил не треба да бидат задржани подолго одошто е неопходно. Заради заштита од арбитраност, во националното законодавство треба да бидат утврдени максимални временски периоди.
7. Одлуките за задржување или за негово продолжување мора да бидат предмет на процедурални гаранции.
8. Условите мора да бидат хумани и достоинствени.
9. Специфичните околности и потреби на одредени баратели на азил мора да бидат земено предвид. Тие вклучуваат: жртви на траума или мачење, деца, жени, жртви и потенцијални жртви на трговија со луѓе,

баратели на азил со попреченост, постари баратели на азил и баратели на азил што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица или интерсексуалци (ЛГБТИ).

10. Задржувањето треба да биде предмет на независен мониторинг и инспекција.

Задржување: кога е легитимно?

Задржувањето треба да биде исклучок и крајна мерка. Тоа може да биде оправдано само поради легитимна цел. Инаку, задржувањето се смета за арбитрано. Целите на задржувањето треба да бидат јасно дефинирани во закони и/или во други прописи. Во контекст на барањето азил, задржувањето може да биде неопходно во конкретен случај поради заштита на јавниот ред, јавното здравје или на националната безбедност.

Задржувањето може да се применува само ако биде оценето како **неопходно, разумно во околностите и пропорционално на легитимната цел**. Тоа оценување мора да се врши на почетокот, како и периодично, во секој одделен случај.

За заштита на јавниот ред

Ако постојат силни причини да се верува дека одреден барател на азил **веројатно ќе избега или на друг начин ќе одбива да соработува со властите**, може да биде неопходно задржување. Факторите што треба да бидат разгледани при оценувањето на неопходноста од задржување може да ги опфатат: историјата на соработка или несоработка, историјата на почитување или непочитување на условите за условно отпуштање, врските со роднини или со заедницата или со други мрежи за поддршка во земјата на азил, подготвеноста или одбивањето да се дадат информации за основните елементи на барањето за азил или прашањето дали барањето е очигледно неосновано или претставува очигледна злоупотреба на правото.

Во врска со скратените постапки за барањата што се „очигледно неосновани“ или „очигледна злоупотреба на правото“, задржувањето мора да биде уредено со закон и мора да ги земе предвид различните интереси, со почитување на начелото на пропорционалност. (В. глава 7.8. – Скратени постапки.)

Минимални периоди на задржување може да бидат дозволени **заради првична проверка на идентитетот и/или безбедносна проверка.**

Тоа може да трае сè додека се прават разумни напори за утврдување на идентитетот на лицето или за спроведување безбедносни проверки, и во рамките на строги временски рокови уредени со закон. Неможноста да се покаже документ не треба автоматски да се толкува како неподготвеност да се соработува или да води до неповолна безбедносна проценка.

Барател на азил е дозволено да се задржи ограничен период **заради евидентирање на елементите од барањето за меѓународна заштита преку првично интервју, кои не можат да бидат обезбедени без задржување на лицето.** Тоа опфаќа добивање основни факти од барателот на азил за тоа зошто бара азил, но обично не опфаќа и оценување на целосната основаност на барањето.

За заштита на јавното здравје

Спроведувањето здравствени проверки на поединечни баратели на азил може да биде легитимна основа за нивно задржување, ако е тоа оправдано во конкретниот случај, или како превентивна мерка во случај на конкретна заразна болест или епидемија. Во контекст на имиграцијата, таквите здравствени проверки треба да се вршат при влезот во земјата, или што е можно побрзо потоа.

За заштита на националната безбедност

Владите може да имаат потреба да задржат одредено лице, ако тоа претставува закана за националната безбедност. Иако утврдувањето што е тоа што претставува закана по националната безбедност е прерогатив на владите, преземените мерки треба да бидат неопходни, пропорционални на заканата, недискриминаторски и подложни на судска контрола.

Задржување: кога не е оправдано?

Задржувањето што не се заснова на легитимна цел или што се врши во услови што не ги исполнуваат меѓународните стандарди, особено имајќи ги предвид евентуалните

фактори на ранливост на конкретниот барател на азил, е арбитражно и неоправдано.

Задржувањето како **казна за бесправно влегување** во земјата на лице што бара азил, е незаконско според меѓународното право. Бесправниот влез или престој на барателите на азил не ѝ дава на државата автоматско овластување да ги задржи лицата или да им ја ограничи слободата на движење на друг начин. (В. и глава 4.7. – Неказнување за бесправно влегување.)

Задржувањето како **мерка за одвраќање на потенцијалните баратели на азил** не е во согласност со меѓународните стандарди. Задржувањето не е дозволено како казнена мерка за бесправен влез или престој во земјата. Тоа би претставувало прекршување на членот 31 од Конвенцијата од 1951 г. и може да резултира со колективно казнување, што претставува прекршување на меѓународното право за човековите права.

Како општо правило, **задржувањето баратели на азил за да се олесни нивно протерување** е незаконско додека трае постапката за азил, бидејќи лицата не можат да бидат протерани до донесувањето конечна одлука по барањето. Задржување поради протерување може да се врши само по донесување конечна одлука за одбивање на барањето. Сепак, ако има причини да се верува дека барателот на азил поднел жалба или барање за азил само за да го одложи извршувањето на наредбата за протерување или депортација, органите можат да ја разгледаат можноста за задржување на лицето – ако тоа биде оценето како неопходно и пропорционално во конкретниот случај – за да спречат негово бегство додека се разгледува барањето.

Одлуки за задржување или за негово продолжување: какви гаранции треба да постојат?

Барателите на азил имаат право на следниве минимални процесни гаранции при донесувањето одлуки за задржување:

- да бидат известени за причините за задржувањето и за правата во врска со наредбата, вклучително и правото на жалба. Тоа треба да биде направено при нивното

приведување или задржување на јазик и на начин што го разбираат;

- да бидат известени за правото на правен застапник, кое треба да биде достапно бесплатно, ако им е тоа достапно и на државјаните што се задржани;
- брзо да бидат изведени пред судски или пред друг независен орган, кој ќе ја преиспита одлуката за задржување;
- покрај првичното преиспитување на одлуката за задржување, треба да има редовно, периодично преиспитување на потребата од негово продолжување;
- независно од горенаведените постапки за преиспитување, барателот на азил треба да има право во кој било момент лично или преку свој застапник да ја оспори законитоста на задржувањето пред суд;
- товарот на докажување за утврдување на законитоста на задржувањето го сносит властите;
- да има ефективен пристап до постапки за азил;
- да контактира и да биде контактиран од УНХЦР и од други тела, како националниот орган за бегалци, народниот правобранител, комисијата за човекови права или НВО;
- мора да се почитуваат општите начела за заштита и тајност на личните податоци на барателот на азил.

Хумано и достоинствено задржување: како да се обезбеди?

Барателите на азил кои се задржани треба да бидат **третирани со достоинство**, во согласност со меѓународните стандарди. Тие имаат право на следниве минимални услови при задржување:

- **Лицата може да бидат законски задржани само на места што се официјално предвидени за таа намена.**
- Задржувањето на барателите на азил од причини поврзани со имиграцијата, **не треба да претставува казна.** Користењето затвори треба да се избегнува. Ако барателите на азил се држат во такви установи, треба да бидат одвоени од општата

затворска популација.

- Имињата на задржаните лица, нивната локација и имињата на лицата одговорни за нивното задржување треба да се чуваат во **регистри** што се достапни за засегнатите лица, меѓу другото за роднините и за правните застапници, при што пристапот до тие податоци треба да биде урамнотежен со прашањата за тајноста на податоците.
- Мажите и жените треба да бидат **сегрегирани**, освен ако се членови на едно семејство. Децата треба да бидат одвоени од возрасните, освен ако се роднини. По можност, треба да се обезбеди заедничко сместување за семејствата.
- **По потреба, мора да се обезбеди соодветна здравствена заштита**, вклучително и психолошко советување. На задржаните лица треба да им се понуди што е можно побрзо по нивното пристигнување медицински преглед и преглед за менталното здравје од страна на компетентни здравствени работници. Многу задржани лица претрпеле траума во земјата на потекло или при бегството. Некои трпат психолошки или физички последици како резултат на задржувањето. Поради тоа, треба да се вршат периодични оценки. Ако постојат проблеми поврзани со физичкото или со менталното здравје, засегнатите лица треба да добијат соодветна грижа и третман, и да биде разгледана можноста за нивно ослободување.
- Задржаните баратели на азил треба да добијат можност за **редовен контакт** (меѓу другото, преку телефон или интернет, ако е тоа можно) и да примаат посети од **роднини, пријатели, како и од верски, меѓународни и/или невладини организации**, ако го сакаат тоа. Пристапот до УНХЦР и на УНХЦР до нив мора да биде обезбеден.
- Задржаните баратели на азил треба да имаат можност за **физичка активност** преку секојдневни рекреативни активности на отворено или на затворено, со пристап до соодветен надворешен простор, свеж воздух и природна светлина.
- Задржаните баратели на азил имаат право да ја **практикуваат својата вероисповед.**

- **Основните потреби**, вклучително кревети, постела, тушеви, основни средства за лична хигиена и чиста облека, мора да бидат обезбедени; барателите на азил имаат право на **приватност** во тушевите и во тоалетите, во согласност со безбедното управување со установата.
- Мора да се обезбеди **храна со соодветна хранлива вредност**, соодветна на возраста, здравствената состојба и културната/верската припадност, како и посебна исхрана за бремените жени и за доилките.
- Барателите на азил треба да имаат **пристап до материјали за читање и до навремени информации**, како и до **општо и/или стручно образование соодветно на времетраењето на престојот**. Независно од статусот или времетраењето на престојот, децата имаат право на основно образование.
- **Честото преместување** на барателите на азил **од една во друга установа треба да се избегнува**; тоа може да го попречи пристапот до правните застапници и контактот со нив.
- Треба да се предвиди недискриминаторски **механизам за претставки**.
- Целиот персонал што работи со задржани лица треба да добие **соодветна обука**, меѓу другото, за азилот, половото и родово заснованото насилство, идентификувањето на симптомите на траума и/или стрес и стандардите за бегалци и човекови права поврзани со задржувањето.
- Во однос на **приватните субјекти**, добра практика е тие да бидат подложени на обврска да се грижат за благосостојбата на задржаните лица. Со оглед на тоа што националните органи не можат да се ослободат од својата одговорност преку договори со приватни субјекти, државите треба да обезбедат ефективен надзор врз приватните субјекти.
- **Децата родени во овие установи** треба да бидат регистрирани веднаш по раѓањето, во согласност со меѓународните стандарди, и да им бидат издадени изводи од матичната книга на родените.

Специфични околности на одредени баратели на азил

Во баратели на азил со специфични околности што мора да бидат земени предвид при задржување спаѓаат:

> **Жртви на траума или мачење**

Поради искуствата поврзани со барањето азил и, често, трауматичните настани поради кои избегале, барателите на азил можат да покажат знаци на траума, депресија, анксиозност, агресија и други физички, психички и емоционални последици. Таквите фактори треба да бидат разгледани при оценувањето на неопходноста од задржување. **Жртвите на мачење или на друго сериозно физичко, психичко или сексуално насилство** имаат потреба од посебно внимание **и, начелно, не треба да се задржуваат**.

> **Деца**

Како општо правило, децата **не треба да се задржуваат** од причини поврзани со имиграцијата. Задржувањето никогаш не е во нивен најдобар интерес.

Конвенција за правата на детето

(КПД) пропишува меѓународни правни обврски во однос на децата и повеќе водечки начела за заштитата на децата, кои се особено релевантни кога се размислува за задржување на деца што бараат азил. Тие ги опфаќаат:

- начелото на најдобар интерес на детето, вклучително на децата што бараат азил или се бегалци (член 3 во врска со член 22 од КПД);
- начелото на недискриминација (член 2);
- правото на живот, на опстанок и на развој во најголема можна мера (член 6);

- правото на семејно единство (меѓу другото, и членовите 5, 8 и 16);
- правото да не биде одделено од родителите спротивно на својата волја (член 9); и
- правото на соодветна заштита и помош за децата што бараат статус на бегалец или кои се бегалци, независно дали се или не се придружувани (член 22).

„[Н]езависно од ситуацијата, задржувањето деца само врз основа на нивниот или на миграцискиот статус на нивните родители, е прекршување на правата на децата, никогаш не е во нивен најдобар интерес и не е оправдано.“

[Комитет на ОН за правата на детето, Извештај од сесијата за општа дискусија за правата на сите деца во контекст на меѓународната миграција, 2012 г.](#)

Општо земено, **пристапот на грижа** – а не пристап на спроведување на законот – треба да биде основата за интеракцијата со децата што бараат азил, вклучително и за децата во семејства, при што најважен е најдобриот интерес на детето. Ранливоста на детето има предност пред прашањата поврзани со миграцискиот статус.

Во случај на **деца што се придружувани од своите родители**, треба да се разгледаат сите соодветни алтернативи, поради добро документираните штетни последици на задржувањето врз благосостојбата на децата, вклучително и врз нивниот психички и ментален развој. При задржувањето деца заедно со нивните родители или старатели, треба да се воспостави рамнотежа меѓу повеќе фактори, меѓу другото и на правото на семејство и на приватен живот на семејството како целина, соодветноста на установата за деца и најдобрите интереси на детето.

Непридружуваните или разделените деца треба да бидат дадени на грижа на членови на семејството во земјата на азил. Ако тоа не е можно, надлежниот органи за грижа за децата треба да обезбеди алтернативна грижа, на пример, во згрижувачко семејство или во институција со таква намена, за да се обезбеди детето да има соодветен надзор. Примарна цел мора да биде да се постапи во најдобар интерес на детето.

Обезбедувањето точна **проценка на возраста** на децата што бараат азил бара користење соодветни методи што ги почитуваат стандардите за човековите права. Неточната проценка на возраста може да резултира со задржување деца, ако биде неточно проценето дека тие се возрасни.

Ако се задржани деца, тие имаат право на истите **процесни гаранции** како возрасните, како и на дополнителни гаранции, соодветни на нивната положба. Независен и квалификуван **старател и законски советник** треба да биде брзо назначен во случај на деца без придружба или разделени деца.

Децата, вклучително и задржаните деца, имаат **право на образование**, што во идеален случај треба да се остварува надвор од установата. Треба да се предвидат можности за **рекреација и игра, вклучително и со други деца**.

Треба да се преземат сите заложби, вклучувајќи приоритизирање на обработката на барањето, за да се овозможи ослободување на децата и нивно соодветно сместување.

> Жени

Општото правило е дека бремените жени и доилките не треба да се задржуваат.

Алтернативите за сместување жени треба да ги земат предвид нивните специфични потреби, вклучувајќи ја заштитата од полово и родово засновано насилство и од експлоатација.

Ако жени што бараат азил, сепак, бидат задржани, потребни се капацитети и материјали што ги задоволуваат нивните специфични хигиенски потреби. Треба да се поттикнува ангажманот на стражари и администратори од женски пол. Целиот персонал што работи со задржани жени треба да добие обука за родовоспецифичните потреби и човековите права на жените. Треба да се претпочитаат алтернативите на задржувањето, особено ако не се достапни одделни установи за жени и/или за семејства.

Жените баратели на азил, кои се задржани и кои ќе пријават злоупотреба, имаат потреба од итна заштита, поддршка и советување. Нивните тврдења треба да бидат истражени од страна на компетентни, независни органи, со целосно почитување на тајноста. Мерките за заштита особено треба да го земат предвид ризикот од одмазда.

Жените што биле подложени на сексуална злоупотреба треба да добијат соодветно здравствено советување, вклучително и ако злоупотребата резултирала со бременост и соодветна грижа за физичкото и за менталното здравје, поддршка и правна помош.

- ▶ [Правила на Обединетите нации за третманот на затвореничките и алтернативни мерки за жените сторители на кривични дела \(Правила од Бангкок\)](#), Генерално собрание на ОН, 2010 г.
- ▶ [Стандардни минимални правила на Обединетите нации за постапување со затвореници \(Правила на Мандела\)](#), Генерално собрание на ОН, 2016 г.

> Жртви или потенцијални жртви на трговија со луѓе

Спречувањето на трговијата со луѓе не треба да се користи како причина за задржување. Лицата што биле предмет на трговија со луѓе, пред сè се жртви и не треба да бидат задржувани, обвинувани или гонети за бесправен влез или престој, или за каква било вмешаност во незаконски активности што се директна последица од нивната положба како жртви на трговија со луѓе. Алтернативи на задржувањето, како засолништа и други можности за добивање грижа, понекогаш се неопходни за жртвите или за потенцијалните жртви, вклучително и за децата и за адолесцентите.

> Баратели на азил со попреченост

Барателите на азил со попреченост имаат право на недискриминаторски третман. Затоа, државите понекогаш треба да направат „разумни приспособувања“ или промени во политиката за задржување, за да ги задоволат специфичните потреби на овие лица. Потребно е брзо и систематско идентификување на овие лица за да се избегне арбитарно задржување. Евентуалните алтернативи треба да бидат приспособени на нивните специфични потреби. **Општото правило е дека барателите на азил со долготрајна физичка, ментална, интелектуална или сензорна попреченост не треба да се задржуваат.**

> Постари баратели на азил

Постарите баратели на азил може да имаат потреба од посебна нега и помош поради својата возраст, ранливост, намалена мобилност, психичко или физичко здравје или други состојби. Без таквата нега и помош, нивното задржување може да стане незаконско.

> Баратели на азил со различни сексуални ориентации и/или родови идентитети

Задржувањето на барателите на азил со различни сексуални ориентации и/или родови идентитети не треба да ги изложува на ризик од несоодветен третман или физичка, ментална или сексуална злоупотреба. Тие треба да имаат пристап до соодветна здравствена заштита и советување, ако за тоа имаат потреба. Службениците ангажирани во установите треба да бидат обучени за еднаквоста и недискриминацијата како меѓународни стандарди и начела за човековите права, меѓу другото и во однос на сексуалната ориентација и родовиот идентитет. Ако не може да се гарантира безбедност на лицата во установата, треба да бидат разгледани алтернативи на задржувањето. Сместувањето во самица не е соодветен начин за обезбедување заштита за овие лица.

Алтернативи на задржувањето

„Алтернативи на задржувањето“ не е правен термин. Тоа е заеднички назив за различни можности за лицата, кои инаку би биле задржани, да живеат во заедницата, ако се исполнети одредени услови.

Разгледувањето на алтернативите на задржувањето – од обврските за пријавување до структуриран надзор во заедницата и/или програми за управување со случаи – е дел од севкупното оценување на неопходноста, разумноста и пропорционалноста на задржувањето. Мора да се покаже дека, имајќи ги предвид конкретните околности на барателот на азил, не постоеле помалку инвазивни или помалку принудни мерки за постигнување на истите цели. Со тоа се гарантира дека задржувањето ќе биде крајната мерка за барателите на азил.

Најдобрите практики покажуваат дека алтернативите на задржувањето се најделотворни ако барателите на азил:

- се третираат со достоинство, човечност и почит во текот на целата постапка за азил;
- јасно и концизно се известуваат во раната фаза од постапката за правата и обврските поврзани со алтернативата на задржувањето, како и со последиците од нивното непочитување;
- имаат пристап до правен совет во текот на целата постапка за азил;
- добиваат соодветна материјална поддршка, сместување и други соодветни услови за прифаќање или пристап до можности за самостојност (вклучително право на работа); и
- можат да користат индивидуализирани услуги за управување со случај или советување во постапката за азил.

Документирањето е неопходен елемент од програмите за алтернативи на задржувањето за да им се обезбеди на барателите на азил (и сите членови на нивните семејства) доказ за правото да живеат во заедницата. Документите служат и како гаранција против (повторно) задржување и им овозможуваат на барателите на азил да закупат стан и да добијат пристап до вработување, здравствена заштита, образование и/или други услуги.

Алтернативи на задржувањето: што е опфатено?

Алтернативите на задржувањето:

- треба да бидат уредени во **закони и други прописи** што ги утврдуваат достапните алтернативи, критериумите за нивно користење и органот/органите што е/се надлежен/надлежни за нивно спроведување;
- мора да ги **почитуваат стандардите за човековите права**, меѓу другото и преку периодично преиспитување на поединечните случаи од страна на независно тело и навремен пристап до ефективни механизми за поднесување претставки и правни лекови;
- **не треба да се користат како замена** за вообичаеното прифаќање на лицата во отворена средина;
- треба да го почитуваат начелото на **минимална интервенција** и да ја земаат предвид специфичната положба на одделните ранливи групи;
- можат да постојат во **различни форми**, зависно од конкретните околности на лицето, меѓу другото во форма на регистрација и/или депонирање/предавање документ, кауција/гаранција/залог, обврски за пријавување, отпуст во заедницата под надзор, задолжително живеалиште или престојувалиште, електронско следење или ненапуштање на домот во одреден период од денот;
- **можат да опфаќаат повеќе или помалку ограничувања на слободата на движење и на општата слобода**. Додека телефонското пријавување и користењето други технолошки средства можат да се сметаат за добра практика, особено за лицата со тешкотии во движењето, другите форми на електронско следење – како електронски алки на зглобовите или глуждовите – се сметаат за строги мерки, особено поради стигматизацијата поврзана со нивното носење. Тие треба да се избегнуваат што е можно повеќе.

Регионална практика

Задржување на барателите на азил како крајна мерка. [Ревидираната верзија на Директивата за условите за прифаќање](#) на Европската Унија од 2013 г. нагласува дека задржувањето на барателите на азил е крајна мерка. Земјите членки на ЕУ мораат да ги разгледаат сите алтернативни мерки на одземање на слободата пред да го задржат лицето. Тие мораат да користат соодветна внимателност, а одложувањата на управните постапки за кои не е виновен барателот на азил не можат да служат како оправдување за продолжување на задржувањето.

Национална практика

[Обврска за пријавување како алтернатива на задржувањето.](#) Во **Шведска** Шведската агенција за миграција или шведската полиција издава наредба за надзор, со која лицето е обврзано во одредено време да се пријавува во службата на полицијата или на Шведската агенција за миграција, кои се наоѓаат најблиску до неговото живеалиште. Од лицето може да биде побарано да го предаде патниот или друг личен документ. Против одлуката за надзор или за задржување може да се поднесе жалба во кој било момент. Во **Соединетите Американски Држави** обврската на барателите на азил за пријавување може да се исполни со телефонско пријавување. Лицата се пријавуваат на органите за имиграција преку телефон со употреба на софтвер за биометриско препознавање на гласот на владин подизведувач. Зачестеноста на пријавувањето се заснова на проценката на ризик и може да се зголеми или да се намали зависно од конкретниот случај. Ако лицето не се пријави, обврската за пријавување може да биде изменета или лицето може да биде задржано.

Национална практика

Државни програми за кауција и надзор во заедницата. Агенцијата за гранични услуги во **Канада** има договор со Програмата за кауција на Торонто (ПКТ), непрофитна организација за поддршка на задржаните имигранти, вклучително и на баратели на азил и на лицата што чекаат отстранување, која им овозможува да бидат ослободени од притвор. ПКТ гарантира за лицата што немаат семејство и што немаат други луѓе што би гарантирале за нив. ПКТ не плаќа кауција, туку барателите на азил се ослободуваат врз основа на гаранцијата на ПКТ. Барателите на азил се согласуваат да соработуваат со ПКТ во сите постапки за имиграција, вклучително и да ги почитуваат обврските за пријавување поставени од ПКТ и да ја напуштат Канада ако биде донесена конечна одлука за одбивање на нивното барање. Тие потпишуваат договор со ПКТ со кој се обврзуваат да се појавуваат во сите закажани термини и да ја известат ПКТ за евентуалните промени на живеалиштето. ПКТ изречно наведува дека непријавувањето може да резултира со повторно задржување на лицето. Обврската лицето да се пријавува обично се намалува како што се воспоставува доверба меѓу ПКТ и барателот на азил. ПКТ, исто така, може да врши ненајавени посети на живеалиштето на барателот на азил. Во периодот 2012–2013 г. 95 проценти од лицата под надзор целосно ги почитувале обврските од програмата. Дел од успехот на ПКТ се должи на управувањето со случаите, што опфаќа сеопфатна ориентација на почетокот на програмата.

- ▶ [Заклучок бр. 44 \(XXXVII\) Задржување бегалци и баратели на азил](#), Извршен комитет на УНХЦР, 1986 г.
- ▶ [Упатство за применливите критериуми и стандарди за задржување баратели на азил и алтернативи на задржувањето](#), УНХЦР, 2012 г.
- ▶ [Општ коментар бр. 35, член 9 \(слобода и лична безбедност\)](#), Комитет на ОН за човекови права (КЧП), 2014 г., во кој се наведуваат обврските на државите за избегнување арбитарно задржување
- ▶ [Следење на задржувањето при имиграција: практичен прирачник](#), УНХЦР, Здружение за спречување тортура (ЗСТ) и Меѓународна коалиција за задржување (МКЗ), 2014 г.
- ▶ [„Алтернативи на задржувањето“](#), конференциски документ, УНХЦР, 2015 г.

Потсетник за парламентарците:

Задржување и алтернативи на задржувањето

За да се обезбеди почитување на меѓународното право и на стандардите за човековите права, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат дефиницијата на задржувањето во законодавството да го опфаќа и задржувањето на аеродромите и на пристаништата, вклучително во ситуации кога единствена можност за напуштање на тие ограничени простори е заминување од територијата;
- ✔ со оглед на тоа што правото за човековите права забранува арбитражно задржување, да обезбедат задржувањето да се користи само ако е предвидено во закон, ако е неопходно за постигнување легитимна цел и ако е пропорционално на целите што треба да се постигнат. Неопходноста од задржување треба да се утврди во секој поединечен случај, по разгледување на алтернативите;
- ✔ да го поддржуваат општото начело дека барателите на азил и бегалците не треба да се задржуваат само од причини поврзани со имиграцијата;
- ✔ при донесувањето закони што даваат овластување за задржување баратели на азил и бегалци, да обезбедат во нив да бидат утврдени легитимните основи, што не треба да ги надминуваат основите утврдени од страна на Извршниот комитет на УНХЦР во својот [Заклучок бр. 44](#), имено заради потврдување на идентитетот, утврдување на елементите на кои се заснова барањето преку првично интервју, обезбедување соработка со барателот на азил кој уништил документи или користел фалсификувани документи за да ги измами властите, и заштита на националната безбедност;
- ✔ да поттикнуваат и да поддржуваат забрана за задржување деца, независно дали се без придружба, разделени или се со своето семејство. Ако тоа не е можно, да поддржат пристап со кој се избегнува задржување деца поради бесправен влез или престој, и со кој се бара пред

задржувањето да се разгледаат други мерки, како сместување во институции или во згрижувачки семејства.

Гаранции за правична постапка

- ✔ да обезбедат внесување одредба во законот со која се уредува дека лицата лишени од слобода треба неопходно да бидат информирани за основите за задржувањето на јазик што го разбираат;
- ✔ да обезбедат внесување одредба во законот со која се уредува дека барателите на азил не треба да бидат задржани подолго одошто е неопходно, дека сите мерки за задржување се предмет на преиспитување од страна на судски или управни органи, дека, ако се одобри задржување, таа одлука ќе биде преиспитувана периодично и дека се утврдени максимални периоди на задржување;
- ✔ да обезбедат внесување одредба во законодавството со која се уредува дека задржаните бегалци и баратели на азил имаат можност да стапат во контакт со УНХЦР или, доколку Комесаријатот нема своја канцеларија, со националните тела за помош на бегалци, и дека на УНХЦР му се овозможува пристап до задржаните бегалци и баратели на азил.

Услови во установите за задржување

- ✔ да обезбедат законите и другите прописи за задржување баратели на азил и бегалци да содржат мерки за заштита на нивното достоинство;
- ✔ да се залагаат за тоа барателите на азил и бегалците да не бидат сместувани заедно со лица што се обвинети или се осудени за кривични дела;
- ✔ да ги следат условите во установите за задржување преку посети и/или преку следење на извештаите за условите од НИЧП и други агенции или НВО;
- ✔ ако условите во установите се уредени во законодавството, да се консултираат со УНХЦР и/или со други организации (на пр., по потреба, со МКЦК), за да обезбедат законодавството да биде усогласено со постојните меѓународни и регионални стандарди.

5.4. Одговор на масовен прилив

Пристигнувањето на голем број баратели на азил и бегалци може да создаде криза што ги надминува капацитетите на секоја земја, дури и при постоење најдобри намери. Во [Њујоршката декларација за бегалци и мигранти](#), усвоена од Генералното собрание на ОН во септември 2016 г., се нагласува дека, „[н]иту една држава не може самата да се справи со такви приливи“. Во такви околности потребна е меѓународна соработка.

Сепак, обврската за почитување на основните начела на заштитата, како што е невраќањето, е обврска на секоја држава и не може да биде условена со споделување на товарот или на одговорноста. Правилниот одговор на масовен прилив на бегалци спасува животи, ја унапредува регионалната стабилност и ја поттикнува меѓународната соработка.

„Извршниот комитет потврдува дека меѓународната солидарност и споделувањето на товарот се особено важни за задоволително исполнување на начелата за заштита на бегалците; меѓутоа, нагласува и дека пристапот до азил и исполнувањето на обврските за заштита од страна на државите не треба да зависи од тоа прво да бидат постигнати спогодби за споделување на товарот, особено поради тоа што почитувањето на основните човекови права и хуманитарни начела е обврска на сите членови на меѓународната заедница.“

[Заклучок бр. 85 \(XLIX\) на Извршниот комитет на УНХЦР, 1998 г.](#)

Извршниот комитет на УНХЦР ги прифаќа предизвиците што настануваат во ситуации на масовен прилив и дава насоки за:

- стандардите за постапување во ситуации на масовен прилив; и
- меѓународната соработка и споделувањето на товарот и одговорноста.

Поединечното разгледување на барањата за азил при масовен прилив може да биде непрактично или невозможно. Може да биде потребно суспендирање на поединечните постапки за утврдување на статусот на бегалец, имајќи го предвид императивот да се обезбеди основна заштита и помош. Ако околностите под кои бегаат голем број луѓе упатуваат на заклучокот дека припадници на групата може да се сметаат за бегалци, земјата на азил може да користи постапка за утврдување на статусот *prima facie* на групна основа. За повеќе информации за утврдување на статусот *prima facie* и за привремената заштита, в. глави 6.3. – Утврдување на статусот на бегалец и 6.7. – Видови комплементарна и привремена меѓународна заштита.

- ▶ [Заклучок бр. 22 \(XXXII\) – Заштита на баратели на азил при масовен прилив](#), Извршен комитет на УНХЦР, 1981 г.
- ▶ [Упатство за привремена заштита или престој](#), УНХЦР, 2014 г.
- ▶ [Со безбедност и достоинство: справување со масовни движења на бегалци и мигранти](#), Генерално собрание на ОН, А/70/59, 2016 г.

Стандарди за постапување во ситуации на масовен прилив: што да се направи?

Извршниот комитет на УНХЦР има постигнато согласност за мерките за заштита и минималните стандарди за постапување што треба да се почитуваат при одговор на масовен прилив. Во [Заклучокот бр. 22](#) на Комитетот се наведува:

„Во ситуации на масовен прилив, барателите на азил треба да бидат примени во првата земја во која ќе побараат прибежиште, а ако таа земја не може трајно да ги прими, треба да ги прими барем привремено и да им даде заштита...“

Во сите случаи мора целосно да се почитува основното начело на невраќање, вклучително и неодбивање на границата.“

Покрај тоа, во Заклучокот се наведуваат **минималните стандарди** за постапување во случаи во кои лица пристигнуваат во толку голем број што нивниот статус не може брзо да биде утврден. Тие стандарди опфаќаат:

- прием на безбедно место без дискриминација;
- заштита од враќање;
- обезбедување соодветни прифатни капацитети, вклучително брза регистрација;
- право на привремен престој во земјата на азил;
- постапување во согласност со минималните хуманитарни стандарди, вклучително:
 - обезбедување сместување,
 - обезбедување материјална помош или пристап до вработување,
 - пристап до основна здравствена заштита, и
 - пристап до образование за децата;
- почитување на основните човекови права, вклучително и пристап до правда и слобода на движење; и
- можност за обединување со разделени членови на семејството во други земји на азил и за пронаоѓање исчезнати членови на семејството.

Меѓународна соработка и споделување на товарот и одговорноста во ситуации на масовен прилив

Давањето заштита е, пред сè, одговорност на државата. Но, при масовен прилив земјите не можат секогаш самите да ја преземат таа одговорност. При усвојувањето на Конвенцијата од 1951 г. во преамбулата беше признаено дека „одобрувањето азил може да им наметне несразмерно тежок товар на некои земји и дека задоволително решение на проблемот за кој Обединетите нации препознаваат дека има меѓународен опсег и природа, не може да се постигне без меѓународна соработка“.

[Заклучокот бр. 100 \(LV\) на Извршниот комитет на УНХЦР од 2004 г. за меѓународна соработка и споделување на товарот и одговорноста во ситуации на масовен прилив](#) дава дополнителни насоки. Во него се наведуваат мерки за поефективно, попредвидливо и поправично справување со непосредната хуманитарна криза и се препорачува преку меѓународни консултации да се изготви сеопфатен акциски план за распределување на товарот и одговорноста, вклучително и овозможување трајни решенија.

Меѓународна соработка што е неопходна во такви ситуации треба да се разбере и како начело и како метод. Начелото во нејзината основа е дека треба да постои колективна одговорност за одговор на хуманитарните кризи, вклучително и на оние што опфаќаат големи популациски движења, и тоа да се направи со почитување на човековото достоинство и демонстрирање меѓународна солидарност.

Како метод, меѓународната соработка за одговор на масовен прилив може да биде изразена во многу форми, вклучително и како материјална, техничка или финансиска помош, како и релокација или населување баратели на азил и бегалци или одложување на враќањето лица во кризни подрачја. Таквата соработка може да опфати земји што се оддалечени од кризниот регион, како и соседни држави.

„Ја потврдуваме заедничката одговорност за управување со големите движења на бегалци и мигранти со хуманост, чувствителност, сочувство и фокусираност на луѓето. Тоа ќе го правиме преку меѓународна соработка, потврдувајќи дека постојат различни капацитети и ресурси за одговор на тие движења. Меѓународната соработка, а особено соработката меѓу земјите на потекло, транзитните и земјите на дестинација, никогаш не била поважна отколку сега; соработката во оваа област, од која сите имаат придобивка, носи големи придобивки и за човештвото. Бегалците и мигрантите кои се дел од масовни приливи мора да добијат сеопфатна политичка поддршка, помош и заштита во согласност со обврските на државите според меѓународното право.“

Генерално собрание на ОН, [Ѕујоршка декларација за бегалци и мигранти](#), Резолуција 71/1, 2016 г.

Национална практика

Одложување на враќање во ситуација на хуманитарна криза. Канада има можност да издаде решение за [административно одложување на отстранувањето](#). Тоа може да се искористи ако отстранувањето на лицето не е можно поради состојба на хуманитарна криза, кога влијанието на настанот е толку големо што би било незамисливо лицето да се врати сè додека не биде постигнато одредено ниво на безбедност. Тоа не важи за лицата што се предмет на отстранување поради сторување кривични дела, прекршување на меѓународното право или на човековите права, организиран криминал или закана за безбедноста.

- ▶ [Заклучок бр. 100 \(LV\) за меѓународна соработка и споделување на товарот и одговорноста во ситуации на масовен прилив](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2004 г.
- ▶ [Експертска средба за меѓународна соработка за споделување на товарот и одговорноста](#), УНХЦР, 2011 г.
- ▶ [Заклучок бр. 112 \(LXVII\) за меѓународната соработка од гледна точка на заштита и решенија](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2016 г.

Потсетник за парламентарците:

Одговор на масовен прилив

Парламентарците можат да ги преземат следниве мерки за обезбедување практични и делотворни одговори на масовен прилив, во согласност со меѓународното право и со националните практики:

Во земји што имаат масовен прилив:

- ✔ да поддржат мерки што ќе обезбедат границите да останат отворени, во согласност со начелото на невраќање;
- ✔ да поддржат мерки што ќе обезбедат новопрестигнатите лица да добијат заштита и помош, најмалку во согласност со стандардите наведени во Заклучокот бр. 22 на Извршниот комитет;
- ✔ да поттикнуваат развивање постапки за одговор на масовни приливи што ќе бидат уредени во закони или во други прописи. Во идеален случај тоа треба да се направи пред да се случи масовен прилив;
- ✔ да ја поттикнат владата да побара совет и помош од УНХЦР (и од други агенции на ОН) во давањето заштита и помош на лицата;

✔ да ја поттикнат владата да повика на меѓународни консултации за изготвување соодветни одговори и сеопфатен акциски план за распределување на товарот и одговорноста за одговор на приливот;

Во други земји:

- ✔ да ја поттикнат владата да повика и да учествува на консултации за меѓународен одговор на состојба на масовен прилив, за да се изготви сеопфатен акциски план за распределување на товарот и одговорноста, и да ја повикаат владата да даде помош и поддршка;
- ✔ да поддржат мерки за воздржување од враќање на лицата, не само во земјата, од која потекнува егзодусот туку и во земји што трпат преголем товар од масовен прилив на лица од земјата во криза;
- ✔ да лобираат за користење на мерките: итно преселување, хуманитарна евакуација/прием, семејно обединување и/или хуманитарни и студентски визи, вклучително и од страна на својата земја, за да им се понудат легални патишта до безбедност на лицата засегнати од кризата.

5.5. Одговор во кризи

При бегалските кризи човечки животи се во опасност, а потребата од заштита и помош често е огромна. Постои можност огромен број бегалци да влезат во земја што нема искуство со пристигнување на голем број гладни, болни, ранети или исплашени луѓе. Земјата или земјите на азил можат да бидат изложени на огромен притисок и често се предмет на беспопштена контрола од медиумите.

Целта на одговорот на кризи е да се даде заштита и да се обезбеди потребната помош да стигне навреме до луѓето. Земјата на азил е одговорна за безбедноста и сигурноста на бегалците на својата територија, и за одржување на редот и законот. Владите често се потпираат на меѓународната заедница за споделување на товарот. УНХЦР им дава помош на бегалците по барање на владите или на генералниот секретар на ОН.

Одговорноста за координирање на одговорот на системот на ОН за бегалска криза обично ја носи УНХЦР, во тесна соработка со Светска програма за храна,

Бегалска приказна: Четири генерации во бегство

Како што фериботот се прикотвува близу селото Кагунга на танзанискиот брег на езерото Тангањика, шеесетгодишната Фоибе Ндикумана трпеливо седи на песокот и чека да го извикаат нејзиното име. Со нетрпение чека да го остави зад себе пренатрупаното езерско село и ужасните сеќавања за тоа што го преживеала во Бурунди.

Таа минала половина од својот живот во егзил, а сега е бегалец по четврти пат. Од нејзините осум деца, само најмалото е родено во Бурунди.

Четири генерации од семејството на Фоибе пристигнале во Кагунга од јужно Бурунди две недели претходно. „Избегавме поради небезбедност“, вели таа. „Кога политичките партии започнаа со кампањата, некои од нив користеа фрази како: ‘Ќе ве испереме како облека со детергент.’ Се плашевме поради тоа што се случи претходните трипати кога бегавме.“

Фоибе за првпат избегала од Бурунди во 1972 г., кога биле убиени десетици, а можеби и стотици илјади луѓе, меѓу кои и нејзиниот татко, и ги поминала следните 17 години во егзил во Танзанија, по што се вратила во Бурунди во 1989 г. Неколку години подоцна, по атентатот на претседателот Мелчиор Ндадаје, повторно избегала во Танзанија. Се вратила дома по два месеци, но мирот не траел долго.

„Убивањето пак почна во 1997 г.“, се сеќава таа. „Тогаш го убија маж ми. Го најдовме избоден до смрт. Не знаеме кој го убил.“ Затоа повторно избегала во друг бегалски камп во Танзанија. По пет години престој таму, конечно можела да се врати дома – до повторното избувнување на насилствата во 2015 г.

Фоибе и нејзиното семејство се мачеле да преживеат во Кагунга, каде што ненадејниот прилив на почетокот значел дека приоритет во добивањето храна имале децата, бремените жени и доилките. „Тука е тешко“, вели таа. „Пренаселено е. Мириса. Нема храна. Некои луѓе се прегладнети. Некои се болни. Умираат. Спијаме тука, на подот.“

Сепак, и покрај лошите услови во Кагунга, таа е среќна што стигнала на безбедно во Танзанија и не се надева дека ќе се врати во Бурунди во блиска иднина.

Наскоро Фоибе го слушна своето име и се качи на бродот за да го премине езерото со своето семејство. Оттаму отпатуваа пеш до друг бегалски камп, каде што почнаа да се чувствуваат подобро.

„Добро нè примија“, вели Фоибе. „Ни покажаа каде можеме да се одмориме и ни дадоа душеци. Ова место е поубаво од Кагунга. Работите се враќаат во нормала, но многу сме уморни од тоа да бидеме бегалци. Му се молиме на Бога ова да заврши.“

„Четири генерации во бегство“, УНХЦР, 2015 г.

УНИЦЕФ, Програмата за развој на Обединетите нации и други (на пример, МКЦК). НВО играат важна улога во давањето помош во кризи на бегалците. Земјата на азил, УНХЦР и различни меѓународни и невладини организации што се вклучени, ги делат надлежностите за да се избегне удвојување на заложбите и празнини во заштитата и помошта.

Што е тоа бегалска криза?

Работната дефиниција на УНХЦР за бегалска криза е:

„Секоја ситуација во која животот или благосостојбата на бегалците ќе бидат загрозуени ако не се преземат итни и соодветни активности и која бара вонреден одговор и вонредни мерки.“

Задржување на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот: што да се направи?

Земјите домаќини ја имаат примарната одговорност за гарантирање на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот. [Заклучокот бр. 94 \(LIII\)](#) на Извршниот комитет на УНХЦР дава насоки за тоа како да се обезбеди цивилниот и хуманитарен карактер на азилот. Клучните активности опфаќаат:

- мерки за идентификување, разоружување, одделување и интернирање на борците што е можно порано, по можност на местото на влез;
- рано идентификување и одделување на борците се овозможува преку регистрација на новопристигнатите лица, што опфаќа процес на внимателен скрининг;
- соодветни безбедносни мерки во бегалските кампови и населби, кои можат да помогнат во спречувањето на инфилтрацијата на вооружени лица и да го зајакнат редот;
- по идентификувањето, разоружувањето и одделувањето од бегалската популација, борците треба да бидат интернирани на безбедно место подалеку од границата;
- ако статусот на бегалец се утврдува групно, членовите на семејствата на борци што се цивили треба да се сметаат за бегалци и не треба да се интернираат заедно со борците;
- борците не треба да се сметаат за баратели на азил, освен ако органите во разумна временска рамка не утврди дека лицата искрено и трајно се откажале од воени активности. Ако е тоа утврдено, треба да се спроведе индивидуална постапка за утврдување на статусот на бегалец, при што се посветува особено внимание на евентуалните основи за исклучување од заштита за да се избегне злоупотреба да азилот за азил од страна на лица што не заслужуваат меѓународна заштита;
- поранешните деца војници треба да имаат пристап до посебни мерки за заштита и помош, особено во однос на нивната демобилизација и рехабилитација;
- по потреба, државите домаќини треба да изготват, со помош на УНХЦР, оперативни упатства за групно утврдување на статусот, заради исклучување на лицата што не заслужуваат заштита како бегалци.

Ако кризата бара одговор што ги надминува овластувањата и капацитетите на една агенција, Канцеларија на ОН за координација на хуманитарните прашања (ККХП) може да преземе водство преку координација, развивање политики и лобирање.

Во следните делови се разгледуваат одговорите што се неопходни за да се обезбеди:

- задржување на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот; и
- заштита на момчињата, девојчињата и жените што се бегалци.

Цивилниот и хуманитарен карактер на азилот

Бегалските кризи често се случуваат како резултат на вооружено насилство и конфликт во земјата на потекло. Постои веројатност меѓу лицата што бегаат да нема само цивили туку и вооружени лица што бараат привремен одмор или прибежиште во соседните земји. Меѓутоа, бегалските кампови и населби треба да имаат исклучиво цивилен и хуманитарен карактер. Во нив нема место за борци; нивното присуство ја поткопува заштитата на цивили-те што избегале од конфликтот.

Примарната одговорност за гарантирање на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот ја сносат државите. Владите можат да го обезбедат тоа со сместување на бегалските кампови и населби на разумна оддалеченост од границата, одржување на редот и законот, запирање на приливот на оружје во бегалските кампови и населби и применување на мерките предложени од Извршниот комитет, кои се наведени подолу.

Генералното собрание на ОН:

„ги повикува државите да го зачуваат цивилниот и хуманитарен карактер на бегалските кампови и населби, меѓу другото преку делотворни мерки за спречување на инфилтрацијата на вооружени лица, за идентификување и одделување на таквите вооружени лица од бегалската популација и за сместување на бегалците на безбедни места, како и со тоа што на Високиот комесаријат [за бегалци] и по потреба на други хуманитарни организации ќе им овозможат брз, непречен и безбеден пристап до барателите на азил, бегалците и другите лица од интерес.“

Резолуција 69/152 на Генералното собрание на ОН, 2014 г.

- ▶ [Заклучок бр. 94 \(LIII\) за цивилниот и хуманитарен карактер на азилот](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2002 г.
- ▶ [Задржување на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот: заклучоци и прелиминарни прашања](#), УНХЦР, 2004 г.
- ▶ [Оперативни насоки за задржување на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот](#), УНХЦР, 2006 г.

Заштита на децата во бегалски кризи

Физичката и психичката благосостојба на децата трпи силно влијание од насилство и раселување. Структурите во семејството и заедницата се нарушуваат. Децата лесно можат да станат сирачиња или да бидат разделени од семејството. Тоа ги прави особено подложни на регрутирање како деца војници од страна на владини или организирани вооружени групи, како и за сексуална експлоатација.

Регистрациските постапки за идентификување на децата во ризик и заложбите за наоѓање на живите членови на семејството треба да бидат воспоставени штом ќе започне кризата. Дополнителни мерки што се потребни за да им се понуди безбедна средина на децата бегалци и да се гарантира нивната заштита се наведени во [Заклучокот бр. 107 \(LVIII\)](#) на Извршниот комитет на УНХЦР. Во Заклучокот се советува внимание на важноста од вградување на потребите и правата на децата во стратегиите за планирање и соработка.

Потсетник за парламентарците: Цивилниот и хуманитарен карактер на азилот

За да се зачува цивилниот и хуманитарен карактер на азилот, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да се залагаат за постапки за одговор на кризи што опфаќаат должност за државата да ги идентификува, да ги разоружи и да ги оддели борците од бегалската популација и да ги интернира на безбедно место подалеку од границата;
- ✔ да се залагаат за посебни мерки за заштита и помош за децата што порано биле поврзани со вооружени сили или групи, особено во однос на нивната демобилизација и рехабилитација;
- ✔ да се залагаат за хуманитарен пристап, со дозволување и олеснување на брз и непречен премин на хуманитарен персонал, опрема и помош за цивилите што имаат потреба од нив.
За препораки во однос на групно или утврдување на статусот на бегалец *prima facie*, в. глава 6.3. – Утврдување на статусот на бегалец. Признавање на статусот на бегалец *prima facie*.

Децата бегалци имаат право на посебна заштита и третман во согласност со Конвенцијата за правата на детето. Еден од трите факултативни протоколи кон Конвенцијата ги обврзува државите да гарантираат дека децата нема да бидат принудно регрутирани во нивните вооружени сили и да ги преземат сите можни мерки да обезбедат дека припадниците на нивните вооружени сили што не наполниле 18 години нема да земат директно учество во борбите. [Факултативниот протокол](#) исто така бара од државите да ги преземат сите потребни законски, административни и други мерки за спречување на регрутирањето деца од страна на вооружени групи и учество на деца во вооружени судири. Тоа опфаќа мерки за спречување на незаконското регрутирање и користење деца од страна на вооружени сили или групи, барање безусловно ослободување на децата што биле незаконски регрутирани или користени од страна на вооружени сили или групи и поддршка на нивната заштита и реинтеграција.

Собранието на МПУ

„Ги охрабрува парламентите да донесуваат закони за задоволување на посебните потреби на разделените и на децата без придружба, како и на децата вклучени во вооружени конфликти, кои најмалку треба да предвидат посебни постапки во согласност со владеењето на правото...“

Собранието на МПУ

„Ги повикува владите да преземат мерки за да можат разделените и децата без придружба што бегаат од незаконско регрутирање од страна на вооружени сили и групи да преминуваат граници и да го користат правото да побараат азил и ниедно дете од оваа категорија да не биде вратено до границата на држава каде што неговиот живот навистина е во ризик.“

[Резолуција за улогата на парламентите во заштитата на правата на децата, особено на децата мигранти без придружба и во спречувањето на нивната експлоатација во вооружени конфликти, 130. Собрание на МПУ, Женева, 2014 г.](#)

Заштита на жените и девојчињата што се бегалци во бегалски кризи

Жените и девојчињата трпат особено големи влијанија од вооружените конфликти и принудното раселување. Половото и родово заснованото насилство (ПРЗН), вклучително силувањето, трговијата со луѓе, сексуалното ропство, грабнувањето и принудното регрутирање од страна на вооружени групи и намерното ширење сексуално преносливи болести, се вбројуваат меѓу карактеристиките што ги дефинираат денешните вооружени насилства и конфликти. Главна цел на овие злоупотреби се жените и девојчињата. Бројот на домаќинства водени од жени и деца се зголемува во текот на конфликтите и раселувањата. Адолесцентните девојчиња кои се обидуваат да се грижат за своите помлади браќа и сестри се во особено висок ризик, а сексот за преживување може да им е единствен начин да се издржат себе и своите семејства.

Според меѓународното хуманитарно право, сите страни во еден конфликт се обврзани да гарантираат дека жените и децата се „предмет на посебна почит“ и се „заштитени од силување, принудна проституција и други видови непристојни напади“. Тоа важи и во камповите и надвор од нив.

Во својот [Заклучок бр. 98 \(LIV\) за заштита од сексуална злоупотреба и експлоатација](#), Извршниот комитет на УНХЦР ги повикува државите:

- да изготват и да спроведат програми за обука, упатства и други мерки за унапредување на почитувањето на правото на секое лице на лична безбедност и за засилување на заштитата од сексуална злоупотреба и експлоатација;
- да преземат мерки за постапување по наводи за сексуално насилство и експлоатација, а по потреба и законски мерки; и
- да воспостават достапни и доверливи механизми за претставки и правна помош.

Општо земено, регистрирањето на жените бегалци и издавањето одделни лични документи за нив им го олеснува пристапот до услуги и до заштита. Пронаоѓањето и обединувањето на семејството помага во враќање на нормалниот живот. [Заклучокот бр. 105 \(LVII\) за жени и девојчиња во ризик](#) на Извршниот комитет на УНХЦР подетално ги наведува потребните одговори за заштита на жените и на девојчињата.

Соочување со бегалска криза: што да се направи?

Да се обезбеди границите да останат отворени за да се овозможи пристап до безбедност

Да се обезбеди луѓето да имаат пристап до безбедност преку донесување законодавна рамка за нивен прием и прифаќање пред да настане криза. Да се обезбеди законската рамка да се заснова на начелото на невраќање, вклучително неодбивање на границата. Ако националната правна рамка и институционалните структури се воспоставени пред настанување на кризата, тоа ќе овозможи поефективен одговор и ќе му помогне на УНХЦР да мобилизира меѓународна поддршка побрзо и поефективно.

Придржување до стандарди за постапување што ги почитуваат правата и достоинството

- Бегалците не треба да бидат казнувани или изложени на несоодветно постапување само поради тоа што нивното присуство во земјата се смета за бесправно. Тие не треба да бидат подложени на ограничувања на нивното движење, освен на оние што се неопходни во интерес на јавното здравје и јавниот ред.
- Бегалците треба да ги уживаат фундаменталните граѓански права што се признаени на меѓународно ниво, а особено оние што се утврдени во [Универзалната декларација за човековите права](#).
- Бегалците треба да ја добијат сета неопходна помош и неопходни потреби за живот, вклучително храна, сместување и основни санитарни услови и здравствена заштита. Во овој поглед, меѓународната заедница треба да соработува во духот на меѓународната солидарност и да ги поддржи државите што ги прифатиле повеќето бегалци.
- Бегалците не треба да бидат подложени на сурово, нечовечко или понижувачко постапување.
- Не треба да има дискриминација врз основа на раса, вероисповед, политичко уверување, националност, земја на потекло, физичка попреченост или по други основи.

- Бегалците треба да бидат третирани како луѓе пред законот и да уживаат целосен пристап до судовите и до надлежните управни органи.
- Местото на сместување на бегалците треба да се утврди врз основа на нивната безбедност и благосостојба, како и врз основа на безбедносните потреби на државата што ги прифаќа. Бегалците треба, ако е тоа можно, да бидат сместени на разумна оддалеченост од границата на земјата на потекло и не треба да се вмешуваат во субверзивни активности против земјата на потекло или против друга држава.
- Треба да се почитува семејното единство и да се даде сета потребна помош за пронаоѓање на роднините.
- Треба да се преземат соодветни мерки за заштита на децата, вклучително децата без придружба и разделените деца и да се гарантира почитување на нивните најдобри интереси.
- Треба да се овозможи комуникација преку пошта или преку други средства и да се дозволи примање материјална помош од пријатели или од роднини.
- Треба да се преземат соодветни мерки за регистрирање на раѓањата, смртните случаи и браковите.

Усвојување дефиниција за бегалец што ги опфаќа лицата што бегаат од вооружени конфликти и насилства и обезбедување комплементарна или привремена заштита, ако е тоа неопходно

Дефиницијата за бегалец утврдена во Конвенцијата од 1951 г., Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г., Декларацијата од Картагена и во националното законодавство на многу држави дава основа за заштита во ситуација на бегалска криза, вклучително и за лица што бегаат од вооружени конфликти и насилства.

За повеќе информации за признавање на статусот на бегалец *prima facie*, в. глава 6.3. – Утврдување на статусот на бегалец. Признавање на статусот на бегалец *prima facie*, а за применливоста на Конвенцијата од 1951 г. за лицата што бегаат од вооружени конфликти и насилства и за комплементарната и привремената заштита, в. глава 6.7.

Повикување на меѓународна соработка и споделување на одговорноста

Парламентарците можат да ги поддржат повиците за меѓународна солидарност и за споделување на одговорноста преку ширење информации за потребите на бегалците и за придонесот што веќе го дава државата преку давање азил, преку обезбедување пристап за хуманитарните организации и преку испраќање повик за меѓународни консултации за изготвување сеопфатен акциски план за ангажирање на цел дијапазон фактори, и за поддршка на поефективен одговор на кризата.

Повикување на владата да ја гарантира безбедноста во камповите и цивилниот и хуманитарен карактер на азилот

Парламентарците можат да ја повикаат владата да стори сè што може за да ги заштити бегалците и домашните и странските хуманитарни работници. Земјата на азил е одговорна за одржување на јавната безбедност и јавниот ред. Во случаите во кои е потребна меѓународна поддршка за исполнување на оваа задача, владата треба да разгледа начини за добивање на потребната помош.

Човечко и социјално влијание: застапување за бегалците

Во текот на кризи парламентарците можат да направат голема разлика за тоа како ќе се постапува со бегалците. Тие можат да повикаат земјата да ги почитува своите меѓународни хуманитарни обврски. Можат да ја демонстрираат својата солидарност со бегалците со тоа што ќе се информираат за состојбата и ќе посетуваат бегалски кампови, населби и центри за задржување. Можат да дадат одговор на прашањата и на загриженоста на локалното население и да се обидат да ги ублажат негативните ставови, кои можат да произлезат од неинформираност, недоразбирања или предрасуди.

Глава 6

Утврдување кој има потреба од меѓународна заштита



© UNHCR / Andrew McConnell

6.1. Вовед

За да можат да ги заштитат бегалците, државите мора да знаат кои се тие. Националните власти мора да бидат во можност да ги идентификуваат луѓето на кои им треба меѓународна заштита и да ги разликуваат од другите лица што бараат влез на нивна територија. Воспоставувањето механизми за утврдување кому му треба меѓународна заштита, особено како бегалец, им овозможува на државите да го почитуваат правото да се бара и да се ужива азил и обврските според Конвенцијата од 1951 г. и меѓународните правни акти за човековите права.

Одредени држави имаат прифатено индивидуализиран пристап во утврдувањето на статусот на бегалец; други вршат признавање на групна основа; трети, пак, применуваат хибриден пристап, со индивидуално утврдување на статусот на бегалец во некои случаи и *prima facie* групно признавање во други случаи. Групниот пристап обично се применува во случаи на масовен прилив, кога поединечни постапки не се практични и кога потребите од меѓународна заштита се очигледни (*prima facie*). Во некои земји УНХЦР врши утврдување на статусот на бегалец во рамките на своите овластувања или е вклучена во постапката за азил на друг начин.

Покрај заложбите на УНХЦР и на други субјекти за промовирање доследни пристапи, сè уште има разлики во начинот на идентификување на потребите од меѓународна заштита во различни региони и во различни држави во еден регион.

Оваа глава дава насоки за изготвување национални закони и политики и за нивната содржина во однос на:

- одговорноста на државата за утврдување на статусот на бегалец;
- утврдување на статусот на бегалец, независно дали prima facie или индивидуално;
- прашањето кој сè е вклучен во дефиницијата за бегалец, вклучително елементите на дефиницијата за бегалец и конкретни случаи, особено во однос на возраста, родот и различноста;
- положбата на палестинските бегалци;
- прашањето кој треба да биде исклучен од статусот на бегалец; и
- комплементарните и привремените видови меѓународна заштита.

Процедуралните прашања за утврдувањето на статусот се опфатени во глава 7.

6.2. Одговорност на државата за утврдување на статусот на бегалец

Важно е државите да усвојат национално законодавство за утврдување на статусот на бегалец и на другите потреби од меѓународна заштита, наместо да се потпираат на неформални или на ад хок постапки. Тоа е суштински елемент од обврската на државата за заштита на бегалците и помага да се обезбеди доследност во практиката според меѓународните обврски.

Конвенцијата од 1951 г. не наметнува постапки што треба да се следат при утврдување на статусот на бегалец. Парламентарците можат да имаат големо влијание врз заштитата на бегалците со поттикнување на донесувањето законодавство што е доследно со меѓународните обврски за заштита на бегалците и на човековите права, имајќи ја предвид конкретната уставна и административна структура на земјата, како и другите национални закони.

„Извршниот комитет нагласува дека заштитата на бегалците е, пред сè, обврска на државите и дека мандатот на УНХЦР не може да биде замена за делотворно постапување, политичка волја и целосна соработка од страна на државите.“

Заклучок бр. 81 (г) на Извршниот комитет на УНХЦР, 1997 г.

Надзорната улога на УНХЦР при утврдување на статусот на бегалец

Како дел од својата одговорност за надзор и поддршка на примената на Конвенцијата од 1951 г. и на Протоколот од 1967 г., УНХЦР е достапен да им помогне на државите во воспоставувањето на системите за азил и во заложбите за подобрување на квалитетот на постапките за утврдување на статусот на бегалец. Локалната канцеларија на УНХЦР може да понуди совети за различните форми на ангажман на УНХЦР.

Во согласност со оваа надзорна улога, УНХЦР издава упатства за да им помогне на државите (и на својот персонал) во утврдувањето на статусот на бегалец. [Прирачникот на УНХЦР за постапките и критериумите за утврдување на статусот на бегалец](#), издаден по барање на Извршниот комитет, е особено релевантен. Други правни и политички упатства се тематските [упатства за меѓународна заштита](#) на УНХЦР и материјалите за конкретни земји, вклучително и упатствата за квалификуваност, прашањата на меѓународната заштита и советите за невраќање.

Од државите што пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. и кон Протоколот од 1967 г. се очекува на УНХЦР да му даваат информации и статистички податоци за положбата на бегалците, за спроведувањето на Конвенцијата и за законите и другите прописи за бегалците. Понекогаш УНХЦР има советодавна или улога на набљудувач, па дури и учествува во одлучувањето во прв или во втор степен. Во некои случаи правото на УНХЦР да интервенира пред трибунали или судови е уредено со закон. (За повеќе информации за надзорната улога на УНХЦР, в. глава 2.4. – Мандатот и улогата на УНХЦР.)

Законодавство за утврдување на статусот на бегалец: какви закони треба да бидат донесени?

Со законодавството и постапките за утврдување на статусот на бегалец треба да се:

- назначи централен орган надлежен за разгледување на барањата во прв степен;
- назначи независно тело за постапување по жалби, што ќе им овозможи ефективен правен лек против негативните одлуки на лицата што ќе одлучат да поднесат жалба;
- обезбеди двете инстанции да го имаат потребното знаење и стручност, меѓу другото преку обезбедување средства за воспоставување и одржување развој на капацитетите, обука, извори на информации за земјата на потекло и механизми за осигурување на квалитетот;
- утврди дефиниција за бегалец во согласност со Конвенцијата од 1951 г. и применливите регионални инструменти, вклучително прашањата кои лица треба да бидат вклучени, а кои исклучени и применливите видови комплементарна заштита;
- утврдат постапките што треба да се следат, независно дали индивидуални или групни, и да се вградат соодветни гаранции за ефикасност и правичност, вклучително и минимални процесни гаранции и гаранции за соодветна правна постапка;
- утврди статусот што им се доделува на лицата за кои ќе се утврди дека имаат потреба од меѓународна заштита – независно дали како бегалци или како корисници на комплементарни видови заштита – и правата што им следуваат; и
- доделат неопходните ресурси за обезбедување правичност и ефикасност на постапката.

В. и глава 3.4. – Развивање национални системи за азил. Глава 7 нуди повеќе информации за обезбедување правичност и ефикасност на постапките за азил.

Во некои земји УНХЦР врши утврдување на статусот на бегалец во рамките на својот мандат, особено во држави што не пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г., но и во земји што пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г., но каде што постапки за утврдување на статусот на бегалец сè уште не се воспоставени или постапките не се соодветни, како дел од процесот за помош на државата во преземање на одговорноста за утврдување на статусот на бегалец. УНХЦР, исто така, врши индивидуално утврдување на статусот на бегалец како предуслов за трајно населување.

Утврдувањето на статусот на бегалец од страна на УНХЦР нуди значителни предности од аспект на заштитата. Тоа може да помогне конкретни бегалци да бидат заштитени од враќање и да им овозможи пристап до помош и до трајни решенија, иако само државите можат да го интегрираат утврдувањето на статусот на бегалец во поширока рамка на владеењето на правото. Затоа, **УНХЦР ги охрабрува државите да ја преземат одговорноста за утврдување на статусот на бегалец.**

За државите за кои процесот на утврдување на статусот на бегалец е новост, тој процес веројатно ќе биде постепен и прогресивен, при што УНХЦР нуди постојана поддршка. Во најчестото сценарио, ангажманот на УНХЦР опфаќа техничка помош во изготвувањето на законодавството, помош во воспоставувањето на националниот систем за азил, развој на капацитетите, надзор врз активностите, заеднички или паралелни постапки за утврдување на статусот во одреден временски период или вклученост во постапките во својство на одлучувач или набљудувач на долг рок.

► [Обезбедување заштита: помош за државите во преземањето на одговорноста за утврдување на статусот на бегалец – прелиминарен преглед, УНХЦР 2014 г.](#)

6.3. Утврдување на статусот на бегалец

Утврдувањето на статусот на бегалец опфаќа поединечно разгледување на основаноста на секое барање за меѓународна заштита, во согласност со критериумите наведени во Конвенцијата од 1951 г. и во применливите регионални инструменти. Во повеќето случаи државите избрале да донесат и да спроведат законодавство што ги утврдува критериумите што треба да се исполнат за да биде признаен статусот на бегалец на индивидуална основа во случаи во кои бројот на луѓе што пристигнуваат и бараат азил не е преголем.

Многу држави имаат развиено софистицирани системи за утврдување на статусот на бегалец и на другите потреби на барателите на азил од меѓународна заштита. Некои држави имаат една постапка за истовремено разгледување на потребата од утврдување на статусот на бегалец и другите потреби од меѓународна заштита, иако предност се дава на статусот на бегалец пред да биде оценувана квалификуваноста за друг комплементарен статус.

Во помалку случаи државите донеле законски одредби за групно признавање на статусот на бегалец и за условите во кои е оправдан тој пристап, меѓу другото врз основа на бројот на пристигнати лица и природата на барањата.

Во следниот дел се разгледува признавањето на статусот на бегалец врз основа на *prima facie*. Во следните делови се наведени клучните елементи што треба да се внесат во законодавството за да можат државите правилно да одлучат, прво за вклучување, а потоа и за евентуално исклучување од статусот на бегалец.

Признавањето на статусот на бегалец врз основа на *prima facie*

Ако голем број луѓе бегаат од оружјено насилство и конфликт, или од други масовни прекршувања на човековите права, може да биде непрактично и непотребно поединечно да се разгледуваат барањата за статусот на бегалец. Во такви случаи државите и УНХЦР можат да одлучат да ѝ го признаат статусот на бегалец на целата група. Признавањето на оваа основа е соодветно кога постојат очигледни објективни услови во земјата на потекло поради кои лицата што бегаат се во ризик од повреда, што ги квалификува во дефиницијата за бегалец од Конвенцијата од 1951 г. и од Конвенцијата на ОАЕ, како и од Декларацијата од Картагена од 1984 г.

Секој припадник на групата се смета за бегалец *prima facie* во отсуство на докази за спротивното, имено дека лицето не ги исполнува критериумите за заштита или потпаѓа под опсегот на една од одредбите за исклучување од заштитата.

Пристапот *prima facie* може да биде соодветен и во однос на групи лица во слична положба, кои не пристигнуваат во голем број, но споделуваат заеднички очигледен ризик од повреда.

Признавањето на статусот на бегалец врз основа на *prima facie* е вообичаена практика на државите и на УНХЦР повеќе од 60 години. Повеќето бегалци кои се прифатени во региони во развој, се признаени преку групни одлуки врз основа на *prima facie* по масовен прилив.

Прифаќање на пристапот *prima facie*: што опфаќа тоа?

Пристапот *prima facie*:

- значи признавање на статусот на бегалец од страна на држава или на УНХЦР поради очигледни објективни околности во земјата на потекло;
- значи признавање дека лицата што бегаат од овие околности се во ризик од повреда, со што потпаѓаат под дефиницијата за бегалец од Конвенцијата од 1951 г. и, ако тие документи се применливи, од Конвенцијата за бегалци на ОАЕ/ Декларацијата од Картагена (за државите) и под мандатот на тие документи (за УНХЦР);
- може да се применува во поединечни постапки за утврдување на статусот на бегалец, но почесто се користи за групни одлуки врз основа на постојни регистрациски податоци, кога масовниот прилив го прави поединечното утврдување на статусот непрактично, невозможно или непотребно;
- може да се користи само за признавање на статусот на бегалец; негативните одлуки бараат индивидуално разгледување;
- му овозможува на секој бегалец да го ужива статусот на бегалец во земјата каде што е признаен како бегалец и да ги ужива правата содржани во применливата конвенција/инструмент; и
- не резултира со привремен или преоден статус, туку статусот останува важечки, освен ако се исполнат условите за негов престанок или ако статусот биде укинат или поништен. (В. и глава 7.3. – Укинување, поништување и престанок на статусот на бегалец.)

Прифаќање на пристапот *prima facie*: каква правна рамка треба да биде донесена?

Одлуката за примена на пристапот *prima facie* треба да се донесе во согласност со националната правна рамка. Државите прифатиле различни начини за признавање на статусот на бегалец по таа основа.

Најчесто тоа се прави со одлука на извршен орган, на пример на надлежно министерство или на претседателот или владата. Парламентот или органот на државната управа надлежен за бегалците во земјата на азил, исто така може да донесе таква одлука. Во секој случај, субјектот треба да има законско овластување за тоа.

Одлуката може да биде донесена како објавена изјава, указ или наредба. Во одлуката обично се наведуваат:

- применливиот национален закон што дава овластување за прифаќање пристап *prima facie*;
- меѓународниот или регионалниот инструмент на кој се заснова статусот на бегалец, и правата и должностите што се предвидени со овој статус;
- опис на настаните/околностите во земјата на потекло или на претходен вообичаен престој, на кои се заснова одлуката или карактеристиките на групата лица, на кои се применува пристапот; и
- модалитетите за периодично преиспитување и за престанок на статусот.

Некои држави и УНХЦР применуваат пристап *prima facie* во поединечни постапки, на пример како дел од поедноставени или скратени постапки поради очигледна основаност на барањето, врз основа на постојни регистрациски податоци, поради природата на одредена категорија барања или поради презумпција на квалификуваност за заштита. Во таквите ситуации овој пристап му дава доказ на барателот на азил во вид на одлука за прифаќање на одредени објективни факти. Статусот на бегалец им се одобрува на лицата што ќе демонстрираат дека ѝ припаѓаат на претходно утврдената „класа на корисници“, освен ако има докази за спротивното.

За повеќе информации за важноста на препознавањето на борците рано во текот на бегалската криза и нивно одделување од цивилното население преку внимателен скрининг, в. глава 5.5. – Одговор во кризи.

Национална практика

Закони и други прописи за *prima facie* признавање на статусот на бегалец. – Во Африка законите за бегалци во неколку земји, меѓу кои во [Бурунди](#), [Гамбија](#), [Кенија](#) и во [Руанда](#), содржат одредби за *prima facie* утврдување на статусот на бегалец при масовен прилив. Во [Латинска Америка](#) – Аргентина, Боливија, Чиле, Костарика, Ел Салвадор, Мексико, Перу и Венецуела – имаат закони или други прописи за одговор на масовен прилив. Тие прописи главно овозможуваат *prima facie* или групно утврдување во соработка со УНХЦР.

Потсетник за парламентарците:

Признавање на статусот на бегалец врз основа на *prima facie*

За да се овозможи брз и ефективен процес за идентификување и признавање на бегалците, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ при донесувањето законодавство за признавање на статусот на бегалец врз основа на *prima facie*, да поддржат внесување одредба што предвидува законската основа за признавање да се повикува на конкретниот инструмент на кој се заснова, независно дали е тоа Конвенцијата од 1951 г. или регионален инструмент;
- ✔ да обезбедат законодавството да предвидува дека лицата чиј статус е признаен врз основа на *prima facie*, ќе ги добијат сите права од статусот на бегалец;
- ✔ да обезбедат законодавството да прави јасна разлика меѓу бегалците и борците; вторите немаат право на заштита како бегалци. Членовите на семејствата на борци што се цивили можат да добијат статус на бегалец врз основа на *prima facie* и не треба да се интернираат заедно со борците;

- ✔ поранешните борци не треба да се сметаат за баратели на азил, освен ако се утврди дека тие искрено и трајно се откажале од воени активности, па во тој случај е потребно целосно индивидуално разгледување на нивното барање (особено поради можната вмешаност во настани што ги дисквалификуваат од заштита);
- ✔ ако законските одредби овозможуваат органите да укинат одлука за примена на пристапот *prima facie*, да обезбедат дека тоа ќе важи само за барателите на азил што пристигнале по датумот на измена или дополнување. Евентуалните промени на статусот или правата на припадниците на групата што веќе се признаени како бегалци, треба да се вршат во согласност со одредбите за укинување, поништување или престанок на статусот на бегалец. (За повеќе информации, в. глава 7.13.)

За повеќе информации за бегалските кризи, в. глава 5.5.

Национална практика

Министерски декрети за доделување статус на бегалец врз основа на *prima facie*. Во Демократската Република Конго, со министерски декрет донесен во 2013 г., се призна статусот на бегалец врз основа на *prima facie* на бегалците од Централноафриканската Република кои избегале во 2010 и во 2012 г. Во 2015 г. со друг министерски декрет се даде статус на бегалец врз основа на *prima facie* на лицата што бегаа од нередите во Бурунди.

- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 11: Признавање на статусот на бегалец врз основа на *prima facie*](#), УНХЦР, 2015 г., заедно со обрасци на декларации

6.4. Дефиницијата за бегалец: кои лица се опфатени?

За да биде признаено за бегалец, лицето мора да има оправдан страв од прогон ако биде вратен во земјата на потекло или на вообичаен престој. Овој страв мора да се однесува на еден или на повеќе од основите наведени во членот 1А став (2) од Конвенцијата од 1951 г.: раса, вероисповед, националност, припадност кон одредена општествена група или политичко уверување.

Во земјите во кои се применува Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. или во кои Декларацијата од Картахена е транспонирана во националното законодавство, се користи дефиницијата за бегалец содржана во тие инструменти (в. и глава 1.3. – Регионални правни акти и стандарди за бегалците).

„Прогон“: што е тоа?

Нема универзално прифатена дефиниција за „прогон“, а терминот не е дефиниран ниту во Конвенцијата од 1951 г. Може да се смета дека тој ги опфаќа сериозните прекршувања на човековите права, вклучително и заканата за животот или за слободата, како и други видови сериозни повреди. Покрај тоа, помали повреди може кумулативно да претставуваат прогон. Дискриминацијата исто така претставува прогон, ако ефектите од неа доведуваат до положба што е неподнеслива или значително неповолна за засегнатото лице.

Одговорот на прашањето што претставува прогон зависи од индивидуалните околности на барателот на азил, вклучително возраста, родот, уверувањата, чувствата и психичката состојба.

Прогонот може да се однесува на постапки на органите на државата, но може да потекнува и од недржавни фактори, како вооружени групи, криминални или организирани банди, членови на семејството или општата популација, ако државата не може или не сака да обезбеди заштита.

„Оправдан страв“: што значи тоа?

Одговорот на прашањето што претставува „оправдан страв од прогон“ зависи од околностите во конкретниот случај. Тоа опфаќа субјективен и објективен елемент.

- Субјективниот елемент бара разгледување на потеклото, профилот и искуствата на барателот на азил за да се утврди дали неговиот доминантен мотив да побара азил е стравот.
- Објективниот елемент бара разгледување на исказите на барателот во контекст. Имајќи ги предвид познатите информации за состојбата во земјата на потекло, личните искуства на барателот на азил и искуствата на други лица во слична положба, дали стравот на барателот изгледа оправдан.

Поради еден или повеќе од петте основи

За да биде сметано за бегалец според Конвенцијата од 1951 г., лицето мора да покаже оправдан страв од прогон „поради неговата **раса, вероисповед, националност, припадност кон одредена општествена група или политичко уверување**“ (член 1А став (2)). Тоа е познато како „причинско-последична поврзаност“. При разгледувањето на фактичката состојба, службеникот мора да ја утврди или да ги утврди основите за стравот од прогон, имајќи на ум дека:

- може да биде применлива една или повеќе основи, а тие често и се совпаѓаат;
- основата наведена во Конвенцијата може да придонесува кон стравот на лицето, но не мора да биде единствената, па дури ниту доминантната причина;
- во одредени случаи намерата и мотивот на вршителот на прогон се јасни. Ако може да се покаже дека вршителот на прогон му припишува одредена основа од Конвенцијата на барателот на азил, тоа е доволно за потврдување на „причинско-последичната врска“;
- во други случаи не може да се утврди намерата или мотивот на вршителот на прогон. Тоа не е неопходно. Фокусот се става на последиците од кои стравува барателот на азил, во рамките на општиот контекст во земјата;
- ако вршителот на прогон е недржавен фактор, може да постои причинско-последична врска, или ако причината за прогонот е поврзана со основа наведена во Конвенцијата од 1951 г., независно од причината поради која државата не му нуди заштита на лицето, или ако причината за прогонот не е поврзана со основа од Конвенцијата од 1951 г., но причината поради која државата не може или не сака да даде заштита е поврзана со основа од Конвенцијата од 1951 г.

Дали имаат право на статус на бегалец? Неколку посебни случаи.

☉ Дали војник може да биде бегалец?

За да биде признаено за бегалец, лицето мора да биде цивил. Лице што продолжува со вооружени активности нема право на меѓународната заштита како бегалец. (За повеќе информации за цивилниот и хуманитарен карактер на азилот, в. глава 5.5. – Одговор во кризи.)

☉ Дали лице што одбегнало регрутирање може да биде бегалец?

Како дел од своето право на самоодбрана, секоја земја има право од своите граѓани да бара да служат воен рок. Истовремено, меѓународните правни акти за човекови права признаваат право на лицата на приговор на совеста во врска со таквата служба. Националните закони во некои земји не предвидуваат приговор на совеста, па лицата ниту се ослободуваат од воена служба ниту добиваат можност за алтернативна служба. Во такви ситуации барателот на азил може да докаже оправдан страв од прогон, ако на пример, би се соочил со несразмерна или арбитарна казна поради одбивање да го отслужи воениот рок или поради одбивање да учествува во постапки спротивни на меѓународното право додека служи во војската.

☉ Дали криминалец може да биде бегалец?

Целта на меѓународното право за бегалците не е да ги заштити криминалците од одговорност за своите дела. Тоа е отсликано во критериумите за квалификуваност за статусот на бегалец наведени во Конвенцијата од 1951 г. Лицето што бега од легитимно кривично гонење или казнување, а не од прогон, обично не е бегалец.

Меѓутоа, лице може да биде обвинето за кривично дело поради политички или поради други нелегитимни причини. Тоа може да биде случај ако кривичното гонење се заснова на закон или политика, што во својата суштина претставува прогон или се спроведува на начин што претставува прогон, ако кривичното гонење е мотивирано од причина поврзана со основа признаена во Конвенцијата од 1951 г. и/или ако е потенцијалната казна претерана или несразмерно строга.

Исто така, лице што се соочува со легитимно кривично гонење може да биде во ризик од прогон од причини што не се поврзани со кривичната постапка против него. Во случаи што опфаќаат и страв од прогон и индикации дека лицето било вмешано во криминални активности, треба да се размисли дали има основа за примена на една од одредбите за исклучување од заштита наведени во членот 1f од Конвенцијата од 1951 г.

❓ Дали воен злосторник може да биде бегалец?

Лице што учествувало во воени злосторства е изречно исклучено од заштитата и помошта што им се дава на бегалците. Ако има сериозни причини да се верува дека барателот на азил сторил или учествувал во вршење такви злосторства, тој не треба да добие заштита како бегалец. Истото важи за лица што се одговорни за злосторства против човештвото и други сериозни прекршувања на човековите права – вклучително кривичното дело геноцид. (За повеќе информации за исклучувањето од заштита, в. подолу: глава 6.6. – Кој треба да биде исклучен од статусот на бегалец?)

❓ Дали лице без државјанство може да биде бегалец?

Дефиницијата за бегалец експлицитно ги вклучува лицата што немаат државјанство и кои се наоѓаат надвор од „земјата на претходен вообичаен престој“. Меѓутоа, не се бегалци сите лица без државјанство. Тие мора да се наоѓаат надвор од земјата на вообичаен престој од причина наведена во дефиницијата за бегалец. Фактот што нема државјанство може да направи едно лице да биде многу ранливо на прекршувања на неговите права. Лицето може да нема лични документи, може да нема пристап до други права и, понекогаш, може да биде соочено со тешка и кумулативна дискриминација. Дали таквиот третман претставува прогон поради еден од основите во Конвенцијата, треба да се утврди во секој поединечен случај.

❓ Дали лице што бега од последици на климатските промени може да биде бегалец?

Ако лице што бега од последици од климатските промени премине меѓународна граница, тоа обично не би се сметало за бегалец. Но, ситуацијата често е посложена. На пример, климатските промени можат да резултираат со недостиг на витални ресурси (како вода, земјиште и храна). Недостигот може да предизвика насилство и вооружен конфликт, кој ќе ги натера луѓето да бегаат во други земји. Таквите лица би можеле да се квалификуваат како бегалци, ако, на пример, се цел на насилствата или нивната влада свесно не им нуди помош или го погречува нудењето помош за да ги казни или да ги маргинализира поради една од основите наведени во Конвенцијата од 1951 г. *На пример, цели етнички или верски заедници може да се несразмерно силно засегнати од недостиг на храна или глад како резултат на конфликт, со што се воспоставува врска меѓу нивниот оправдан страв од прогон и еден или повеќе основи наведени во дефиницијата за бегалец во Конвенцијата од 1951 г. Лицата што бегаат преку граници поради климатските промени можат да бидат признаени како бегалци според регионален инструмент за бегалците. На пример, Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. опфаќа пошироки критериуми за статусот на бегалец во членот I став (2), кој предвидува заштита за луѓе што се принудени да бегаат поради „настани што сериозно го нарушуваат јавниот ред во дел или во целата“ земја на потекло, што може да опфати случаи во кои влијанијата на климатските промени го интензивираат конфликтот или насилството.*

- ▶ [Прирачник и упатство за постапките и критериумите за утврдување на статусот на бегалец според Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г.](#), УНХЦР, 1979 г., повторно издание од 2011 г.
- ▶ [Толкување на членот 1 од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г.](#), УНХЦР, 2001 г.
- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 10: Барања за статус на бегалец во врска со воена служба во контекст на членот 1А став \(2\) од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г.](#), УНХЦР, 2013 г.
- ▶ [Правни прашања поврзани со заштитата како бегалци на луѓето што бегаат од земји зафатени од конфликт или глад](#), УНХЦР, 2017 г.
- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 12: Барања за статус на бегалец поврзани со вооружен конфликт или насилство во согласност со членот 1А\(2\) од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. и регионалните дефиниции за бегалец](#), УНХЦР, 2016 г.

Лица што бегаат од вооружено насилство и конфликт: дали за нив важи Конвенцијата од 1951 г.?

Повеќето бегалци денес бегаат од вооружено насилство и конфликт. На крајот на 2016 г. половина од бегалците под одговорност на УНХЦР потекнуваа од само четири земји во конфликт: Авганистан, Сомалија, Јужен Судан и Сириската Арапска Република.

Конвенцијата од 1951 г. ги заштитува лицата што бегаат од вооружен конфликт, независно дали е тој меѓународен или внатрешен, и од други насилства. Таквите ситуации обично се засновани, мотивирани и/или спроведувани врз основа на расни, етнички, верски, политички, родови или општествени групи. Во таков контекст, поединци или цели заедници можат да бидат под закана, напаѓани и раселени од причини што се очигледно поврзани со една од основите во Конвенцијата.

Дел од факторите што треба да се имаат предвид при примената на дефиницијата за бегалец од Конвенцијата од 1951 г. врз лицата што бегаат од вооружен конфликт се следниве:

- Конвенцијата од 1951 г. не предвидува дека бегалецот мора индивидуално да биде цел на прогон. Бегалецот може да има оправдан страв од прогон што го споделуваат и многумина други;
- законите за животот или за слободата, сериозните прекршувања на човековите права, вклучително и мачењето или нечовечкото или понижувачко постапување и другите видови повреди, претставуваат прогон за целите на дефиницијата за бегалец – независно дали се случуваат во мир, при вооружен конфликт или во друга ситуација на насилство;
- конфликтите и насилството често се мотивирани од етнички, верски, политички или општествени поделби и/или можат да влијаат врз луѓето врз основа на етнички, верски, политички, општествени или родови карактеристики; и
- важно е лицата што одлучуваат да имаат пристап до квалитетни информации за состојбата во земјите на потекло на барателите на азил за да можат да ја разберат природата на конфликтот и профилите на лицата што се во ризик од прогон, поединечно или како дел од група.

Прифаќање пристап во утврдувањето на статусот на бегалец, кој е сензитивен на возраста, родот и разноликоста

Многу години дефиницијата за бегалец беше толкувана главно во рамките на искуствата на возрасните мажи. Како резултат на тоа, многу барања за азил од жени и деца, како и барања поради сексуална ориентација или родов идентитет беа оценувани неправилно или беа целосно занемарувани.

Меѓутоа, денес анализата и разбирањето на тоа како возраста, родот и разноликоста се применуваат во бегалскиот контекст се значително напреднати. Сега нашироко се прифаќа дека сите овие фактори треба да бидат подобро разбрани и земено предвид при утврдувањето дали е одредено лице бегалец. (В. глава 7.11. – Баратели на азил со специфични потреби во постапката за азил.)

Толкувањето на дефиницијата за бегалец што е сензитивно на **возраста**, го зема предвид уникатниот начин на кој децата го доживуваат прогонот, поради фактори како возраста, нивото на зрелост и развој, и зависноста од возрасните. Во националните закони и други прописи треба да бидат земено предвид посебните форми и појавни облици на прогонот на децата. Прогонот на роднини, регрутирањето малолетни лица, трговијата со деца заради проституција, сексуалната експлоатација и гениталното осакатување на жените се дел од формите и појавните облици на прогон специфични за децата, кои можат да оправдуваат доделување на статус на бегалец. Постарите лица исто така може да бидат цел на прогон поради својата положба, на пример како старешини во општеството. Постапувањето што не го достигнува нивото на прогон за помлади возрасни луѓе може да претставува прогон за постарите поради нивната слабост.

Родот не се споменува експлицитно во дефиницијата за бегалец, но широко е прифатено дека тој може да влијае врз видот на прогон или повреда и врз причините за тој третман. Ако правилно се толкува, дефиницијата за бегалец ги опфаќа барањата засновани на родот. Во таквите случаи стравот од прогон може да произлегува од повеќе основи наведени во Конвенцијата. На пример, барањето за статус на бегалец поради прекршување верски норми може да се анализира од аспект на вероисповед, политичко уверување и/или припадност кон одредена општествена група.

Пристапот во утврдувањето на статусот на бегалец што е сензитивен кон **разноликоста**, обезбедува законодавството за азил и лицата што го спроведуваат да бидат свесни и да ги земаат предвид различните искуства и предизвици на групите што често се соочуваат со општествена исклученост. Овие групи ги опфаќаат лицата со попреченост, лицата што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица или интерсексуалци (ЛГБТИ) и припадниците на националните, етничките, верските или јазичните малцинства. Таквиот пристап бара сензитивност кон тоа како личните околности на барателите на азил влијаат врз нивните искуства, видот на прогонот на кој можеби биле изложени и влијанието од таквиот прогон, како и физичките и други пречки, вклучително ставовите на другите, што можат да ги попречат во поднесувањето на барањето.

„Род“ и сродните термини: што значат тие?

„Родот“ и неколку сродни термини не се секогаш добро разбрани. Врз основа на дефиниции објавени од [Организацијата за жени на ОН](#) и [УНХЦР](#) и врз основа на [Начелата од Џоцкарта за примена на меѓународното право за човековите права во врска со сексуалната ориентација и родовиот идентитет](#), овие термини можат да се дефинираат на следниов начин:

Род

Додека полот е биолошка определба, „родот“ се однесува на односите меѓу жените и мажите засновани на општествено или културно конструирани и дефинирани идентитети, статус, улоги и должности што му се припишуваат на едниот или на другиот пол. Родот не е статичен или вроден, туку стекнува општествено и културно конструирано значење со текот на времето. Родот често ги дефинира должностите, одговорностите, ограничувањата, можностите и привилегиите на жените и мажите во кој било контекст.

Прогон поврзан со родот

„Прогонот поврзан со родот“ не е правен термин и опфаќа цел дијапазон ситуации во кои родот е релевантен фактор во утврдувањето на статусот на бегалец. И жените и

мажите можат да имаат барања поврзани со родот, но таквите барања почесто ги поднесуваат жените. Прогонот поврзан со родот обично ги опфаќа следниве постапки, но не е ограничен само на нив: сексуално насилство, семејно насилство, принудно семејно планирање, гениталното осакатување на жените и други штетни традиционални практики, казнување за прекршување општествени обичаи и дискриминација или друга повреда врз основа на сексуалната ориентација или родовиот идентитет.

Сексуална ориентација

„Сексуалната ориентација“ се однесува на капацитетот на секое лице за длабока емоционална, афективна и сексуална привлечност и интимни односи со лица од различен род, или од истиот род или од повеќе родови.

Родов идентитет

„Родовиот идентитет“ се однесува на длабокото внатрешно и индивидуално чувствување на родот кај секое лице, кој може да одговора или да не одговара на полот при раѓањето, вклучително и личното чувство за своето тело и други изразни облици на родот, како и облеката, говорот и манеризмите.

„Извршниот комитет со благодарност ги поздравува посебните заложби на државите да внесат родови перспективи во политиките, прописите и практиките поврзани со азилот; ги охрабрува државите, УНХЦР и другите засегнати фактори да промовираат пошироко прифаќање и вклучување во критериумите за заштита на сфаќањето дека прогонот може да биде поврзан со родот или да се изрази преку сексуално насилство.“

[Заклучок бр. 87 \(л\) на Извршниот комитет на УНХЦР, 1999 г.](#)

Дали имаат право на статус на бегалец? Неколку примери со лица со различна возраст и род

❓ Дали дете војник може да биде бегалец?

Покрај забраната за користење деца војници, наведена во меѓународните и во регионалните правни акти, овој феномен и понатаму постои. Според ставот на УНХ-ЦР, принудното регрутирање дете под 18 години, независно дали од држава или од недржавна вооружена група, претставува прогон.

И момчиња и девојчиња може да бидат принудно регрутирани и принудени да служат, не само како војници туку и како готвачи, носачи, курири и шпиони. Девојчињата може да бидат принудувани на сексуални односи со припадници на војската или на вооружената група. Според тоа, децата војници можат да имаат оправдан страв од прогон поради третманот на кој се подложени, или поради постапките на кои се принудени или поради двата фактори. При враќање во земјата или заедницата на потекло, тие деца можат да бидат изложени на опасност од малтретирање, повторно регрутирање или одмазда.

Ако дете што бара азил припаѓа во една од двете горенаведени категории, тоа треба да биде признаено како бегалец.

Начелно, децата војници можат да бидат исклучени од заштита ако сториле грозоморни злосторства. Меѓутоа, многу треба да се внимава при евентуалното исклучување деца, бидејќи детето може да биде и жртва и сторител, и може да не ја достигнало возраста за постоење кривична одговорност во земјата на азил. Дури и ако биде утврдено дека исклучувањето од заштита е применливо, приоритет е да им се помогне на поранешните деца војници повторно да се интегрираат во цивилниот живот. (За повеќе информации за исклучувањето од заштита, в. глава 6.б. – Кој треба да биде исклучен од статусот на бегалец?)

❓ Дали жртва на трговија со луѓе може да биде бегалец?

Сите жртви на трговија со луѓе не се бегалци, но некои од нив можат да бидат. Ако жртвата на трговија со луѓе искаже страв од враќање во земјата на потекло, важно е да се оцени дали повредата од која стравува е резултат на тоа што била предмет на трговија со луѓе и дали тоа претставува прогон. Органите треба да го оценат стравот на лицето од исклучување, дискриминација или казнување од страна на семејството или на заедницата, ризикот повторно да стане жртва на трговија со луѓе поради непостоене заштита од државата и ризикот од одмазда врз жртвата (или врз нејзиното семејство) поради соработката со органите на прогон што истражуваат и гонат трговија со луѓе. Во одредени случаи лицето можеби доживеало толку ужасен третман што тој самиот по себе претставува прогон, па траумата од враќање може да биде преголема. Родот и возраста може да бидат особено релевантни при оцената. Судовите во многу држави утврдиле дека жртвите и потенцијалните жртви на трговијата со луѓе можат да се сметаат за „припадници на одредена општествена група“, зависно од ризикот по враќањето. И други основи за признавање на статусот на бегалец можат да бидат применливи, зависно од конкретниот случај.

❓ Дали жена или девојче што стравува дека ќе биде принудена/принудено на генитално осакатување може да биде бегалец?

Сите видови генитално осакатување на жените (ГОЖ) се сметаат за штетни и прекршуваат повеќе човекови права, што е потврдено во меѓународната и во националната судска практика и во правната теорија. Во многу правни системи е потврдено дека ГОЖ опфаќа нанесување тешка повреда и претставува прогон, поради што е забрането. Со оглед на тоа што оваа практика несразмерно повеќе ги засега девојчињата, може да се смета за форма на прогон специфична за децата и/или за одреден род. Основите наведени во Конвенцијата од 1951 г. најчесто се однесуваат на политичко уверување, вероисповед и/или припадност кон одредена општествена група.

❓ Дали жена може да биде бегалец поради тоа што одбива да почитува општествени или верски норми?

Жена што бега од насилство, тешка дискриминација или друга сериозна повреда што претставува прогон поради непочитување строги општествени или верски норми, може да се квалификува за статусот на бегалец. Сексуалното насилство, какво што е силувањето, начелно претставува прогон. Прогонот може да се врши поради политички, етнички или верски причини или врз основа на расата на жената или нејзината припадност во одредена општествена група. Прогонот може да потекнува од владин орган или од недржавни фактори, ако не постои соодветна заштита од државата.

❓ Дали жена што стравува од семејно насилство може да биде бегалец?

Жените што трпат семејно насилство немаат автоматско право на статусот на бегалец, но некои од нив имаат, ако е злоупотребата сериозна и ако не е достапна заштита од властите. Секој од случаите треба да биде разгледуван поединечно и во конкретниот културен, верски и политички контекст. Прашањата на кои треба да се даде одговор се: Колку е тешка и постојана повредата и дали претставува прогон? Ако е стравот од прогон оправдан, дали е тој поврзан со еден или со повеќе основи од Конвенцијата? Каква заштита има барателот на азил според законот и во практиката? Дали органите свесно го толерираат прогонот? Дали властите не се во можност или не сакаат да понудат заштита?

❓ Дали лице што бега поради својата сексуална ориентација може да биде бегалец?

Во многу делови од светот лицата трпат сериозни прекршувања на човековите права и други форми на прогон поради вистинската или претпоставената сексуална ориентација и/или родов идентитет и можат да се квалификуваат како бегалци. Сексуалната ориентација и родовиот идентитет се основни аспекти од човековиот идентитет. Од ниту едно лице не може да се бара да се откаже од сексуалната ориентација и/или од родовиот идентитет или да ги крие. Според тоа, соодветната анализа на прашањето дали барател на азил кој е лезбијка, геј, бисексуалец, трансродово лице или интерсексуалец (ЛГБТИ) е бегалец според Конвенцијата од 1951 г., треба да започне од премисата дека луѓето имаат право да живеат во општеството такви какви што се и не мораат да го кријат тоа.

Барателите на азил од групата на ЛГБТИ често се изложени на сериозна злоупотреба, вклучително и силување, како и на други видови физичко, психичко и сексуално насилство. Во некои земји тие можат да бидат подложени и на принудна институционализација, операции за промена на полот, електрични шокови и медикаментозна терапија за промена на својата сексуална ориентација. Сите овие акти претставуваат прогон.

Ако барател на азил кој е ЛГБТИ потекнува од земја во која консензуалните истополови врски се инкриминирани, при утврдувањето на статусот треба да се оцени строгоста на казната, која самата по себе може да претставува прогон, како и обемот во кој тие закони навистина се спроведуваат. Дури и ако ретко се спроведуваат, кривичните закони што забрануваат истополови врски можат да создадат или да придонесат кон клима на нетрпеливост, што може да ги изложи ЛГБТИ-лицата на прогон. Исто така, законите со општа примена, како оние за јавната пристojност, бракот или сексуалната работа, можат несразмерно строго да се применуваат врз ЛГБТИ-лицата.

Бегалска приказна: Слепа двојка од Ел Салвадор се преправа дека е мртва за да избега од банда

Кога вооружена банда насилници испукале дожд од куршуми врз нивниот дом во Ел Салвадор, слепата двојка Росарио и Виктор* ја грабнале својата десетгодишна ќерка и се фрлиле на подот.

Неколку минути подоцна неколку лица, кои не можеле да ги видат, насилно влегле во куќата и застанале врз нив додека тие лежеле на подот. „Бев парализирана, секој дел од телото ми беше како мртов“, вели Росарио. „Потоа сфативме дека се тоа полицајци и почнав повторно да дишам.“

Семејството било тормозено од банда што барала „закупнина“ за нивните две клиники за масажи. Кога бандата го зголемила износот на изнудата двојно, семејството ги затворило бизнисите и повеќе пати се преселило за да избега од мачењето.

Бандата постојано ги наоѓала, бидејќи тие биле лесно препознатливи по сивите бастуни. Сфаќајќи ја нивната ранливост, полицијата смислила иновативен – иако морбиден – начин да го извади семејството од куќата. Требало да се преправаат дека се мртви.

Службениците ги легнале на лежалки и ги покриле со бели чаршафи, по што еден по еден ги изнеле членовите на семејството од куќата придружувани од форензички патолог, за да биде претставата веродостојна.

Било очигледно дека животот на семејството е невозможен во Ел Салвадор. Откако биле изнесени од соседството, тие им се приклучиле на илјадниците што бегат од уличните банди, или „марас“, како што се познати во Централна Америка, чии кривични дела опфаќаат од убиства, силувања и изнуди, па сè до трговија со дрога, киднапирање и трговија со луѓе.

Полицијата ги одвела до место близу границата со Гватемала, каде што ѝ ги оставила Росарио и Виктор на Наталија да се грижи за нив. „Бевме на безбедно, но немавме ништо освен пижами“, се потсетува Виктор. „Имавме само неколку долари што ги позајмивме кога преминавме во Гватемала водени од нашата ќерка.“

Откако пристигнале таму, поминале две ноќи на улица без храна. Најпосле еден возач на камион ја препознал нивната мака и ги пренел преку границата во Мексико, каде што побарале помош во засолниште за мигранти. Со помош од УНХЦР семејството било префрлено во друго засолниште во Мексико, каде што имало подобри услови за лица со оштетен вид.

Двојката побарала и добила азил во Мексико. Сега се средени и со пронајден одреден мир. Росарио и Виктор би сакале повторно да отворат салон за масажа, иако сè уште стравуваат од бандите, кои работат на меѓународно ниво.

**Имињата се изменети поради заштита на лицата.*

[„Слепа двојка од Ел Салвадор се преправа дека е мртва за да избега од банда“, УНХЦР, 2016 г.](#)

„Високиот комесар [за човекови права] препорачува државите да се справат со насилството [врз лица поради нивната сексуална ориентација и родовиот идентитет] со тоа што: ...ќе обезбедат ниту едно лице што бега од прогон поради сексуална ориентација или родов идентитет да не биде вратено на територија каде што неговиот живот и слобода би биле под закана, а законите и политиките за азил да уредуваат дека прогонот врз основа на сексуална ориентација или родов идентитет може да биде валидна основа за барање азил, како и преку елиминирање на упадливото и несоодветно испрашување на барателите на азил за нивното сексуално минато и зголемување на свеста на персоналот за бегалци и за азил.“

Извештај на Високиот комесаријат на Обединетите нации за човекови права, „Дискриминација и насилство врз лица поради нивната сексуална ориентација и родов идентитет“, 2015 г.

Национална практика

Утврдување во законодавството дека прогонот може да се однесува на родот. Повеќе држави избрале во законодавството да утврдат дека прогонот поврзан со родот може да претставува основа за признавање на статусот на бегалец, иако внесувањето такви одредби не е неопходно за да може државата да признае лице како бегалец поради причини поврзани со родот. Во [Централна и Латинска Америка](#), [Аргентина](#), [Чиле](#), [Костарика](#), [Ел Салвадор](#), [Гватемала](#), [Хондурас](#), [Мексико](#), [Никарагва](#), [Панама](#), [Парагвај](#), [Уругвај](#) и [Венецуела](#) го избрале овој пристап. Во Европа, [Европската Унија](#) во [изменетата Директива за квалификуваност](#) од 2011 г. утврдува дека прогонот може да опфаќа постапки со родово специфична природа. Многу **земји членки на ЕУ** имаат законодавство за тоа, како и некои земји што не се членки на ЕУ во соседството, како [поранешната југословенска Република Македонија](#), [Молдавија](#) и [Норвешка](#). Во другите региони, законодавството во [Јужен Судан](#) и во [Уганда](#) наведува „практики за родово дискриминација“ како акти што можат да претставуваат прогон.

Национална практика

Утврдување во законодавството дека прогонот може да се врши поради сексуална ориентација и/или родов идентитет. Во Европската Унија изменетата Директива за квалификуваност наведува дека „определена општествена група“ може да биде и „група заснована на заедничката карактеристика сексуална ориентација“ или родов идентитет. Законодавството во [Јужна Африка](#), [Финска](#) и [Шведска](#) исто така ги споменува лицата со конкретна „сексуална ориентација“ како можни припадници на одредена општествена група.

Регионална практика

[Конвенција на Советот на Европа за спречување на насилството врз жените и семејното насилство](#). Членот 60 од оваа Конвенцијата, која стапи во сила во 2014 г., ги обврзува државите да ги преземат „потребните законодавни или други мерки за да обезбедат родово заснованото насилство врз жените да може да се признае како прогон во смисла на членот 1А став (2) од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. и како вид сериозна повреда што дава право на комплементарна/супсидијарна заштита“.

- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 1: Прогон поврзан со родот во контекст на членот 1А став \(2\) од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г., УНХЦР, 2002 г.](#)
- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 2: „Припадност кон одредена општествена група“ во контекст на членот 1А став \(2\) од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г., УНХЦР, 2002 г.](#)
- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 7: Примена на членот 1А став \(2\) од Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. врз жртви на трговијата со луѓе и лица што се во ризик од трговија со луѓе, УНХЦР, 2006 г.](#)
- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 8: Барања за азил поднесени од деца во согласност со членовите 1А став \(2\) и 1Г од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г., УНХЦР, 2009 г.](#)
- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 9: Барања за статус на бегалец засновани на сексуална ориентација и/или родов идентитет во контекст на членот 1А став \(2\) од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г., УНХЦР, 2012 г.](#)
- ▶ [Упатство за барања од бегалци поврзани со гениталното осакатување на жените, УНХЦР, 2009 г.](#)
- ▶ [Општ коментар бр. 6 \(2005\): Постапување со без придружба и разделени деца надвор од земјата на потекло, Комитет на ОН за правата на детето, 2005 г.](#)
- ▶ [Општа препорака бр. 32 за родовите димензии на бегалскиот статус, азилот, државјанството и бездржавјанство на жените, Комитет на ОН за елиминација на дискриминацијата врз жените, 2014 г.](#)

Дали државите можат да усвојат сопствени критериуми за бегалци?

Секоја држава може да усвои поинклузивни критериуми од оние што се содржани во Конвенцијата од 1951 г. или во дефинициите од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и во Декларацијата од Картагена.

Меѓутоа, држава потписничка не смее да наметне порестриктивни критериуми, кои би го намалиле опсегот на дефиницијата за бегалец од Конвенцијата од 1951 г. или, ако е државата потписничка на Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г., на пошироките критериуми содржани во неа, на пример, да одбие да признае како бегалци лица со попреченост, или лица со СИДА, или лица од одредена земја или со одредена вероисповед. Таквите лица, ако ја задоволуваат дефиницијата за бегалец, мора да добијат заштита. За нив треба да се бара соодветна помош и решенија во земјата на азил или, во итни или посебни случаи, преку населување во трета земја на азил.

- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 4: „Алтернативи за бегство или преселување во рамките на земјата“ во контекст на членот 1А став \(2\) од Конвенцијата од 1951 г. и/или Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г., УНХЦР, 2003 г.](#)

Алтернатива за бегство или преселување во рамките на земјата: што е тоа?

При разгледувањето барања за статус на бегалец, одредени земји го применуваат концептот „алтернатива за бегство или преселување во рамките на земјата“. Тоа се однесува на одредено подрачје од земјата на потекло на барателот на азил каде што не постои оправдан страв од прогон и каде што, зависно од околностите на конкретниот случај, од барателот разумно може да се очекува да може да се насили и да води нормален живот.

Ако при утврдување на статусот на бегалец се разгледува можноста за бегство или преселување во земјата, **мора да се определи конкретно подрачје и на барателот на азил треба да му се даде соодветна можност да одговори.**

Како дел од сеопфатното разгледување на барањето за статус на бегалец, ако веќе било утврдено постоење на оправдан страв од прогон поради основа наведена во Конвенцијата во еден дел од земјата на потекло, треба да се оцени дали е релевантно и разумно бегалецот да живее во друго конкретно место во земјата.

Оцената на **релевантноста** ги опфаќа

прашањата: дали евентуалното место за преселување е практично, безбедно и законски достапно и дали бегалецот би бил изложен на ризик од прогон или од друга сериозна повреда. Ако ризикот од прогон потекнува од државен фактор, алтернативата за бегство или преселување во земјата не е релевантна.

Анализата на **разумноста** опфаќа оценка на тоа дали лицето би можело да живее во предложеното подрачје без несразмерни тешкотии, имајќи ги предвид личните околности на барателот на азил, вклучително и прогонот во минатото, безбедноста и сигурноста, почитувањето на човековите права и можноста за економско опстојување.

Концептот не е применлив во државите што пристапиле кон Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. или во контекст на Декларацијата од Картахена за лица што бегат „поради надворешна агресија, окупација, странска доминација или настани што сериозно го нарушуваат јавниот ред“. Во таквите случаи овие два инструменти јасно утврдуваат дека статусот на бегалец треба да се додели независно дали е ризикот присутен во дел од земјата или во целата земја.

Потсетник за парламентарците: Вклучување

За да се обезбеди признавање на статусот на бегалците во согласност со стандардите на меѓународното право, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат дефиницијата на терминот бегалец што се користи во националното законодавство да ги содржи сите елементи опфатени во Конвенцијата од 1951 г. Дефиницијата треба конкретно да упатува на членот 1А став (2) од Конвенцијата од 1951 г. и кон Протоколот од 1967 г. (а, ако е релевантно, и кон членот I став 1 од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и кон Декларацијата од Картахена);
- ✔ ако е земјата потписничка на Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г., да обезбедат дефиницијата на терминот „бегалец“ да ги содржи дополнителните елементи наведени во членот I став 2 од таа Конвенција;
- ✔ ако е Декларацијата од Картахена од 1984 г. транспонирана во националното

законодавство, да обезбедат дефиницијата на терминот бегалец да ги содржи дополнителните елементи наведени во Заклучок III, параграф 3;

- ✔ ако државата сè уште не пристапила кон Конвенцијата од 1951 г., Протоколот од 1967 г. или кон Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г., да поддржат прагматични одговори што овозможуваат ад хок признавање на статусот на поединци или групи од бегалци и да го поттикнат посистематското проширување на таа заштита на други бегалци во иднина;
- ✔ ако постои предлог-закон за уредување конкретни аспекти од дефиницијата за бегалец, да го користат *Прирачникот за постапките и критериумите за утврдување на статусот на бегалец* и [Упатствата за меѓународна заштита](#) на УНХЦР, како референтни документи, за да обезбедат соодветно вградување на дефиницијата во националното законодавство.

6.5. Каква е положбата на палестинските бегалци?

Членот 1Г од Конвенцијата од 1951 г. уредува дека Конвенцијата не се применува врз лица што добиваат заштита или помош од други органи или агенции на Обединетите нации. Во практиката, со оваа одредба се исклучени Палестинците што станале бегалци како резултат од арапско-израелските конфликти од 1948 и од 1967 г. и кои добиваат заштита и помош од Агенцијата на Обединетите нации за помош и јавни работи за палестинските бегалци на Блискиот Исток (UNRWA). UNRWA работи во Јордан, Либан, Сирија, Газа и во Западниот Брег. (В. и глава 2.5. – Партнерства на УНХЦР со агенции на ОН и со други, UNRWA и посебниот случај на Палестинците.)

Меѓутоа, тоа не значи дека палестинските бегалци никогаш не може да ја користат заштитата според Конвенцијата од 1951 г. Членот 1Г од Конвенцијата исто така уредува дека, ако заштитата или помошта од друга агенција или орган на ОН „престане поради која било причина“, а положбата на лицето не е конечно решена во согласност со релевантните резолуции усвоени од Генералното собрание на ОН, тогаш засегнатото лице „*ipso facto*“ има право на погодностите од оваа Конвенција“.

Кога Палестинци што се наоѓаат надвор од подрачјето на работа на UNRWA поднесуваат барања за признавање на статусот на бегалец, често се поставува прашањето за значењето на фразата „престане поради која било причина“. Фразата не треба да се толкува рестриктивно. Важно е дали заштитата или помошта од UNRWA престанала поради една или повеќе објективни причини, меѓу другото и дали лицето заминало од подрачјето на дејствување на UNRWA поради реален ризик за животот, физичкиот интегритет, безбедноста, слободата или поради друга сериозна причина поврзана со неговата заштита и дали има практични, правни и/или безбедносни пречки што го спречуваат лицето да се врати во претходната земја домакин и повторно да ја искористи заштитата или помошта од UNRWA.

Ако заштитата или помошта од UNRWA престанала и ако не се применливи членовите 1В, 1Д и 1Г, засегнатото лице *ipso facto* има право на заштита според Конвенцијата од 1951 г. На тој начин, со Конвенцијата од 1951 г. се избегнува совпаѓањето на надлежностите на UNRWA и УНХЦР, а истовремено, се обезбедува континуитет на заштитата и помошта за палестинските бегалци, во согласност со Статутот на УНХЦР.

► [Писмена интервенција на УНХЦР пред Судот на правдата на Европската Унија во предметот *Ел Кот и др. против Унгарија*, УНХЦР, 2011 г.](#)

6.6. Кој треба да биде исклучен од статусот на бегалец?

Членот 1 од Конвенцијата од 1951 г. содржи неколку одредби што уредуваат дека одредени лица што ги исполнуваат критериумите за вклучување под меѓународна заштита, сепак, немаат право на неа. Можно е, како што е опишано погоре, тие лица да добиваат заштита или помош од друг орган или агенција на ОН, а не од УНХЦР (според првиот став од членот 1Г, како што е образложено погоре). Меѓутоа, исто така, можно е лицата да немаат потреба од меѓународна заштита или да не ја заслужуваат. Овие одредби за „исклучување“ се содржани во членовите 1Д и 1Г од Конвенцијата од 1951 г.

Што е со луѓето што не заслужуваат заштита?

Според членот 1 од Конвенцијата од 1951 г. едно лице нема право на заштита како бегалец ако постојат сериозни причини да се верува дека лицето:

- сторило кривично дело против мирот, воено злосторство или злосторство против човештвото;
- сторило сериозно неполитичко кривично дело надвор од земјата на бегство пред неговиот прием во таа земја како бегалец; или
- е виновно за дела спротивни на целите и начелата на Обединетите нации.

Постојат две **образложенија за овие одредби за исклучување**. Прво, некои злосторства се толку сериозни што сторителот не заслужува заштита како бегалец. Второ, рамката за заштита на бегалците не треба да биде пречка за тоа сторителите на сериозни кривични дела да бидат изведени пред правдата.

Формулациите од членот 1Г треба да се транспонираат во националното законодавство, буквално бидејќи овој член исцрпно ги наведува сите основи за исклучување од заштита поради криминално минато или вмешаност во дела спротивни на целите и начелата на Обединетите нации. Овие основи за исклучување од заштита не треба да се помешаат со исклучоците од правилото за невраќање наведени во членот 33 став (2) од Конвенцијата од 1951 г. кои се однесуваат на ситуации во кои бегалецот претставува закана за безбедноста на земјата домаќин или за заедницата.

Извршниот комитет на УНХЦР ги повикува државите да ги **применуваат одредбите за исклучување доследно** за да го заштитат интегритетот на институцијата азил

(Заклучок бр. 82 (XLVIII)). Ако се применуваат правилно, одредбите за исклучување од членот 1Г исто така обезбедуваат лица одговорни за терористички дела да не добијат статус на бегалец (в. и глава 4.3. – Справување со безбедносните закани без поткопување на заштитата на бегалците). Исклучувањето од заштита може да има сериозни последици врз лицата, па затоа е важно одредбите за исклучување да се применуваат **рестриktivно** и само по целосно оценување на сите околности во конкретниот случај.

За да биде исклучувањето од заштита оправдано, мора врз основа на јасни и веродостојни докази да се утврди дека има сериозни причини да се верува дека засегнатото лице е лично одговорно за дела што потпаѓаат под една или под повеќе од трите категории наведени во членот 1Г. Оваа **анализа е сложена** и не е соодветна за скратени или поедноставени постапки, иако може да биде оправдано разгледувањето на таквиот случај да добие приоритет, на пример, во рамките на постапка за екстрадиција. (За повеќе информации за екстрадицијата, в. глава 4.2. – Прием на територијата и опсег на обврската за невраќање.)

Во членот 1 став (5) од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. е повторена формулацијата од членот 1Г од Конвенцијата од 1951 г., а во членот I став (5) буква (в) се наведуваат и лица виновни за дела спротивни на целите и начелата на ОАЕ (сега Африканска унија). Оваа фраза треба да се чита како дел од членот 1Г буква (в) од Конвенцијата од 1951 г., имајќи го предвид фактот дека Конвенцијата на ОАЕ е дополнување на Конвенцијата од 1951 г. и тесната поврзаност меѓу целите на Африканската унија и на Обединетите нации.

Според членот 1Д, ако е лицето признаено од надлежните органи на државата во која престојува, како лице што ги има истите права и обврски како граѓаните на таа земја, лицето нема право на заштита според Конвенцијата. Таквите лица немаат потреба од меѓународна заштита, бидејќи веќе уживаат заштита од власта.

Членот 1Г се однесува на многу посложеното прашање на лица што не заслужуваат заштита како бегалци.

Потсетник за парламентарците:

Исклучување од заштита

За да обезбедат дека со луѓето што не заслужуваат заштита како бегалци ќе се постапува правилно преку правила за исклучување од заштита, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да го поддржуваат користењето на точната формулација на одредбите за исклучување од заштита наведени во Конвенцијата од 1951 г. и во Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г., ако е таа применлива во националното законодавство. Да се противат на додавање други основи за исклучување од заштита;
- ✔ да се залагаат против разгледувањето на можноста од исклучување од заштита во поедноставена или скратена постапка. Исто така, да се противат на разгледување на можноста од исклучување во рамките на оценувањето на допуштеноста на барањето. Исклучувањето од заштита е сложено прашање што бара целосно испитување;
- ✔ да обезбедат законодавството да **не содржи** одредби за исклучување од статусот на бегалец врз основа на тоа што барателот на азил сторил сериозно неполитичко кривично дело во земјата домаќин, бидејќи членот 1Г буква (б) се однесува на кривични дела сторени *пред* приемот, т.е. пред влезот во земјата. Во случаите во кои лицата се осомничени за кривични дела во земјата домаќин, треба да се постапува во согласност со кривичните закони во земјата;
- ✔ ако домашното законодавство содржи дефиниции за сериозни и за неполитички кривични дела, да го консултираат и да го земат предвид наведениот во параграфите 14–15 од [Упатството на УНХЦР за меѓународна заштита во однос на исклучување](#), и во параграфите 37–43 од соодветната [Информација](#), за да обезбедат дека дефинициите се во согласност со овие документи.

- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 5: Примена на одредбите за исклучување: член 1 од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г.](#), УНХЦР, 2003 г.
- ▶ [Информација за примената на одредбите за исклучување: член 1 од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г.](#), УНХЦР, 2003 г.
- ▶ [УНХЦР, Информација за толкување на членот 1Д од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г.](#), УНХЦР, 2009 г.

6.7. Комплементарни и привремени видови меѓународна заштита

Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. остануваат да бидат основните меѓународни инструменти за обезбедување заштита за лица што се принудно раселени преку меѓународни граници. Тие се надополнети со регионалните инструменти за бегалци, а особено со Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и Декларацијата од Картахена од 1984 г. Конвенцијата на ОАЕ и Декларацијата од Картахена содржат пошироки дефиниции за бегалци што заштитуваат лица кои се принудени да заминат од своите земји поради насилство или нереди. Меѓутоа, во други региони таквите лица не се признаваат секогаш како бегалци, а сепак, можат да имаат потреба од меѓународна заштита на долг рок или привремено. За справување со овој предизвик создадени се комплементарните и привремените видови заштита.

Комплементарни видови заштита

Некои држави им даваат комплементарни видови заштита на лицата што не се квалификуваат како бегалци во согласност со меѓународните или регионалните правни акти, но кои, сепак, имаат потреба од меѓународна заштита, бидејќи во земјите на потекло се во ризик од сериозна повреда и не можат да бидат заштитени. Комплементарните видови заштита се уредени во националното законодавство. Понекогаш тие се однесуваат на лица што не можат да се вратат во своите земји поради практични причини, меѓу другото и поради природни или еколошки катастрофи или ако постојат конкретни хуманитарни причини.

Важно е таквите видови заштита навистина да бидат комплементарни и да не ја поткопуваат заштитата на бегалците. Барателите на азил што ги исполнуваат критериумите за статусот на бегалец според Конвенцијата за бегалците од 1951 г. или пошироките критериуми уредени во регионални инструменти за бегалци, треба да добијат статус на бегалец.

Правата поврзани со комплементарните видови заштита значително се разликуваат од земја до земја. Некои држави ги даваат сите права што обично им се даваат на бегалците, додека други не нудат многу повеќе од заштита од враќање. Искуствата покажуваат дека луѓето што имаат потреба од комплементарни видови заштита, исто како бегалците, можеби нема да можат да се вратат дома многу години. За да им се овозможи во меѓувреме да живеат достоинствен живот, меѓу другите права, потребен им е сигурен правен статус, пристап до пазарот на трудот, лични и патни документи и можност за обединување со членовите на семејството.

► [Заклучокот бр. 103 \(LVI\) за давањето меѓународна заштита, вклучително и преку комплементарните видови заштита](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2005 г.

Комплементарни видови заштита: водечки начела

[Заклучокот на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 103 \(LVI\) за давањето меѓународна заштита, вклучително и преку комплементарните видови заштита](#) уредува неколку водечки начела за ова прашање. Тие ги опфаќаат следниве:

- Комплементарните видови заштита можат да помогнат да се обезбеди меѓународна заштита за лицата што имаат право на заштита од враќање, но кои не ја исполнуваат дефиницијата за бегалец содржана во Конвенцијата од 1951 г. и во Протоколот од 1967 г. или во регионалните правни акти за бегалците.
- Критериумите за статусот на бегалец наведени во Конвенцијата од 1951 г. и во Протоколот од 1967 г. треба да се толкуваат правилно, така што сите лица кои ги исполнуваат тие критериуми да бидат правилно препознаени и заштитени како бегалци, наместо да добиваат комплементарна заштита.
- При давањето комплементарни видови заштита, државите треба да се трудат на корисниците да им дадат највисоко можно ниво на стабилност и сигурност, обезбедувајќи почитување на нивните човекови права и основни слободи без дискриминација и имајќи ги предвид начелата на семејно единство и најдобар интерес на детето.
- Постоењето на единствена и сеопфатна постапка за утврдување на статусот што ја спроведува централен стручен орган овозможува веднаш по оценувањето на квалификуваноста за статус на бегалец да следува оценување на другите потреби од меѓународна заштита. Тоа овозможува да бидат разгледани сите потреби од меѓународна заштита без да се поткопа заштитата на бегалците.

Потсетник за парламентарците:

Комплементарна заштита

За да се обезбеди дека лицата што имаат потреба од меѓународна заштита ќе ја добијат таа заштита во согласност со стандардите на меѓународното право и националната практика, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ во земјите што не се опфатени со Конвенцијата на ОАЕ или со Декларацијата од Картагена од 1984 г., да поддржат воведување комплементарни видови заштита, како прагматичен начин за задоволување на потребите од заштита на лица што се принудени да заминат од своите земји поради насилство или нереди;
- ✔ да внимаваат домашното законодавство за комплементарни видови заштита да не го поткопува системот за заштита на бегалците, со тоа што во законите ќе се разјасни дека прво се утврдува дали барателот на азил е бегалец, пред да се утврди дали има право на комплементарен вид заштита;
- ✔ да поттикнуваат внесување одредби во законодавството кои им обезбедуваат сигурен правен статус на лицата што имаат право на комплементарна заштита;
- ✔ ако домашното законодавство предвидува исклучување од комплементарна заштита, да обезбедат применуваните критериуми да бидат оние што се наведени во членот 1Г од Конвенцијата од 1951 г., бидејќи овие основи за исклучување можат да влијаат врз лицата што се бегалци;
- ✔ да поттикнуваат донесување одредби што гарантираат еднаков третман на бегалците и на корисниците на комплементарни видови заштита.

Привремена заштита или престој

Извршниот комитет на УНХЦР потврдува дека привремената заштита може да обезбеди преодна заштита, особено во ситуации на масовен прилив, како и при други хуманитарни кризи. Привремената заштита не треба да се користи како замена за заштитата на бегалците или за другите комплементарни видови заштита. Привремената заштита може да биде од корист ако државите не се во можност да оценат дали се применливи други видови меѓународна заштита додека тоа повторно не стане можно.

Привремената заштита и привремениот престој се прагматични алатки на меѓународната заштита што ја отсликуваат посветеноста и практиката на државите да им нудат прибежиште на лицата што бегаат или кои се засегнати од хуманитарни кризи.

- ▶ [Упатство на УНХЦР за привремена заштита или престој](#), февруари 2014 г.

Национална практика

Привремен заштитен статус. Во

[Соединетите Американски Држави](#)

властите можат да предвидат дека државјаните на одредена држава имаат право на привремен заштитен статус (ПЗС), ако условите во таа држава привремено спречуваат нејзините државјани да се вратат безбедно. Тоа опфаќа ситуации на вооружено насилство и конфликт, природни катастрофи или епидемии или други вонредни и привремени услови. Лице што има ПЗС не може да биде отстрането од Соединетите Американски Држави или да биде задржано поради неговиот имиграциски статус. Корисниците на ПЗС можат да добијат дозвола за вработување и дозвола да заминат од САД и да се вратат. Меѓутоа, ПЗС е дискрециски и привремен статус што не води до законски постојан престој.

- ▶ [Упатство за привремена заштита или престој](#), УНХЦР, 2014 г.

Национална практика

Хуманитарна и привремена заштита за лица раселени поради катастрофи. Повеќе земји обезбедуваат хуманитарна или привремена заштита на лицата раселени поради еколошки или природни катастрофи. На пример, по земјотресот во Хаити во 2010 г., државите презедоа различни пристапи за обезбедување хуманитарна заштита за Хаиканите, кои бегаа поради катастрофата или кои се нашле надвор од земјата во моментот на земјотресот и не можеле да се вратат дома поради него. Во **Бразил**, на пример, низа „нормативни резолуции“ им овозможиле на властите прво да им издадат петгодишни визи на Хаиканите што избегаа поради земјотресот, а потоа да издадат илјадници визи за постојан престој на Хаикани на бразилска територија и преку амбасадата на Бразил во Порт о Пренс. Во **Аргентина** прописите за миграција дозволуваат „привремено симнување“ и прием поради хуманитарни причини на лица што не ги исполнуваат редовните услови за прием. Аргентина, исто така, овозможува лицата што бегаат од антропогени, природни или еколошки катастрофи да го добијат посебниот миграциски статус „привремен жител“. Во Европа, законодавството во **Финска** уредува дека лицата што не се квалификуваат за статус на бегалец или за супсидијарна заштита, можат да добијат хуманитарна заштита ако не можат да се вратат во земјата на потекло, меѓу другото, „како последица на еколошка катастрофа“. Исто така, се предвидува привремена заштита при масовен прилив, меѓу другото, и како последица од еколошка катастрофа. Во **Шведска** законодавството предвидува дека лицата што „не можат да се вратат во земјата на потекло поради еколошка катастрофа“ имаат потреба од заштита и им се овозможува издавање дозвола за престој.

Привремена заштита: што опфаќа тоа?

Привремената заштита:

- е вонреден одговор на масовен прилив на луѓе што обезбедува итна заштита од влијанијата на кризи или катастрофи и минимални стандарди за третман;
- може да послужи за да се даде заштита на поширока категорија лица од категориите опфатени со Конвенцијата од 1951 г., регионалните инструменти за бегалците или комплементарните видови заштита;
- еволуира со текот на времето како соодветен одговор, меѓу другото, на хуманитарни кризи и на сложени или мешани прекугранични движења на населението и се заснова на мултилатерална соработка и на рамномерно споделување на товарот и на одговорноста;
- може да се користи и ако природата на потребите од заштита или нестабилноста на ситуацијата бара временски ограничен одговор, барем на почетокот;
- треба да биде флексибилна за да може брзо да се одговори на криза или катастрофа, обезбедувајќи барем минимално ниво на заштита;
- треба да ги гарантира барем стандардите за постапување утврдени во [Заклучокот на Извршниот комитет бр. 22](#) за заштита на баратели на азил при масовен прилив (в. и глава 5.4. – Стандарди за постапување со бегалци што пристигнуваат во голем број: што да се направи?), како и формален законски статус, експлицитна заштита од насилство, вклучително од полово и од родово засновано насилство и посебна заштита за определени групи, на пример, за лицата со попреченост;
- начелно не е соодветна за ситуации што се засноваат на долгогодишни конфликти или настани, во кои не е веројатно дека лицата во краток рок ќе се вратат во земјата на потекло; и
- бара постојан мониторинг на нејзината соодветност како алатка за заштита во конкретна ситуација.

Луѓе што беаат во контекст на катастрофи и климатски промени: што со нив?

Раселувањето поради катастрофи, вклучително и раселувањето преку меѓународни граници, веќе е реалност во многу делови од светот. Тоа веројатно ќе зачести, бидејќи се очекува дека интензитетот и зачестеноста на таквите катастрофи ќе се зголеми како резултат на климатските промени.

Повеќе луѓе раселени поради овие причини веројатно ќе останат во државните граници како внатрешно раселени лица. **Првично, државите се одговорни** да спречат раселување, ако е тоа можно, а ако раселувањето не може да се избегне, да ги заштитат раселените лица и да најдат трајни решенија за нив.

Постојните меѓународни и регионални механизми, правни акти и политики не го обработуваат доволно предизвикот на прекугранично раселување во контекст на катастрофи. Не постои меѓународен инструмент за заштита на луѓето што се раселени преку меѓународни граници како последица од климатските промени. Според меѓународното право за бегалците, луѓето што беаат од ситуации предизвикани од климатските промени обично не би се квалификувале како бегалци. (В. глава 6.4. – Дефиниција за бегалец: кои лица се опфатени? Дали лице што бега од последиците на климатските промени може да биде бегалец?)

Сепак, постои **широк дијапазон мерки** кои **можат да се искористат** за заштита на лицата погодени од катастрофа кои избегаат преку границите. Тие опфаќаат издавање хуманитарни визи, одлагање на депортацијата, доделување статус на бегалец во исклучителни случаи, билатерални или регионални спогодби за слободно движење на лица, забрзување на вообичаените постапки за миграција или издавање дозволи за работа. Меѓутоа, досега пристапот на државите главно е на ад хок основа и некоординиран.

Нансеновата иницијатива и Платформата за раселување поради катастрофи

Во 2012 г. Швајцарија и Норвешка ја започнаа [Нансеновата иницијатива](#) за градење консензус за агенда за заштита, со која ќе се одговори на потребите на луѓето што се раселени преку националните граници во контекст на катастрофи и на климатските промени. Овој процес опфати регионални консултации со влади и со фактори од граѓанското општество, меѓу другото од Пацификот, Африканскиот Рог, Централна Америка, Југоисточна Азија и Јужна Азија.

Во 2015 г. овие заложби кулминираа со усвојувањето на [Агендата за заштита на прекугранично раселените лица во контекст на катастрофи и климатски промени](#) на Нансеновата иницијатива од страна на 109 држави. Нансеновата агенда за заштита им нуди на државите практики за подобро спречување и подготовка за прекугранично раселување поврзано со катастрофи. Исто така, таа содржи чекори за заштита и за предвидлив одговор на потребите на лица што се принудени на бегство во контекст на катастрофи или на ефекти од климатските промени. Агендата е сеопфатна и ја обработува заштитата на прекугранично раселените лица и управувањето со ризикот од раселување поради катастрофи во земјата на потекло. Оваа агенда поддржува пристап што не се фокусира на изготвување нов меѓународен инструмент, туку на интеграција на делотворни практики од страна на државите и на подрегионалните организации во своите нормативни рамки, во согласност со нивните специфични околности и предизвици.

Во 2016 г. процесот воден од државите, кој доведе до усвојување на Нансеновата агенда за заштита, беше продолжен со [Платформата за раселување поради катастрофи](#) (ПРК) со поддршка од УНХЦР. Целта на Платформата е да се обезбеди спроведување на препораките од Нансеновата агенда за заштита.

- ▶ [Правни прашања поврзани со заштитата како бегалци на луѓето што беаат од земји зафатени од конфликт или глад](#), УНХЦР, 2017 г.
- ▶ [Клучни концепти за климатските промени и раселувањето поради катастрофи](#), УНХЦР, 2017 г.

Потсетник за парламентарците:

Привремена заштита или престој

За да се одговори на потребите од меѓународна заштита преку привремена заштита или привремен престој во соодветни случаи, во согласност со меѓународното право и националната практика, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ ако привремената заштита е предвидена во националното законодавство, да го поттикнуваат нејзиното користење како преодна заштита во ситуации на масовен прилив и хуманитарни кризи;
- ✔ да го поддржуваат доделувањето на формален законски статус на лицата што добиле привремена заштита или привремен престој. Во идеален случај, овој статус првично треба да трае до една година и да може да се продолжи на најмногу три години;
- ✔ да обезбедат дека лицата што имаат привремена заштита или привремен престој, имаат заштита од враќање и добиваат третман во согласност со основните стандарди за човекови права наведени во [Заклучокот на Извршниот комитет бр. 22](#) (в. и глава 5.4. – Одговор на масовен прилив. Стандарди за постапување со бегалци што пристигнуваат во голем број: што да се направи?) и во применливите меѓународни и регионални правни акти за човековите права;

- ✔ да обезбедат корисниците на привремена заштита или привремен престој да можат да влезат во постапка за азил и истекувањето на привремената заштита да не биде предуслов за поведување постапка за азил;
- ✔ да ја разгледаат можноста да доделување привремен или хуманитарен статус за да се одговори на потребите од заштита на лицата што бегаат од катастрофи или од последици од климатските промени, а кои не ги исполнуваат критериумите за статусот на бегалец според Конвенцијата од 1951 г.;
- ✔ да користат регионални и/или билатерални форуми за да се постигнат заеднички ставови и пристапи во однос на прекуграничното раселување како резултат на катастрофи и на последиците од климатските промени, независно дали тоа ќе биде преку издавање хуманитарни визи, одлагање на депортацијата, доделување статус на бегалец во исклучителни случаи, билатерални или регионални спогодби за слободно движење на лица, забрзување на вообичаените постапки за миграција или издавање дозволи за работа.

Глава 7

Правични и ефективни постапки за азил



© UNHCR / Bassam Diab

7.1. Вовед

Конвенцијата од 1951 г. им препушта на државите да донесат постапки за кои сметаат дека се најсоодветни за утврдување на статусот на бегалец и на другите потреби од меѓународна заштита. Воведените постапки мора да бидат во согласност со меѓународните обврски за заштита на бегалците и на човековите права и да ја земаат предвид конкретната уставна и административна структура на земјата.

Во оваа глава се наведени основните елементи и процедурални стандарди за една правична и ефикасна постапка за азил во согласност со меѓународните начела за заштита на бегалците. Во неа се наведени и повеќе алатки за забрзување на постапката. Во повеќето случаи постоењето на една единствена постапка ќе биде поправично и поефикасно.

Зависно од контекстот, механизмите развиени во одредени земји, кои имаат поголеми ресурси, различна управна и правна традиција и/или поголем број баратели, можат да не бидат релевантни за другите земји. Затоа, многу од темите во ова глава можеби се применливи само во некои правни системи.

Меѓутоа, минималните процесни гаранции и начелата за соодветна постапка што се утврдени во договорите за човековите права и во управното право во целиот свет треба да се почитуваат во сите постапки за азил.

Во посебните наслови од оваа глава се разгледуваат:

- правичните и ефективни постапки за азил;
- минималните процесни гаранции;
- обезбедувањето тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци;
- регистрирањето и одлучувањето по барања, вклучително и на границите и на аеродромите;
- одлуките за допуштеност на барањето, вклучително и концептите на прва земја на азил и безбедна трета земја и системите за доделување одговорност за разгледување на барањето за азил што се применуваат во оваа фаза во некои земји;
- првостепената постапка за интервјуирање и одлучување, вклучително и очекувањето на веродостојноста;
- скратените постапки, меѓу другото за очигледно неосновани барања;
- дополнителните барања и откажувањето од барања или нивно повлекување;
- жалбите и ефективните правни лекови;
- барателите на азил со специфични потреби во постапката за азил, како деца, деца без придружба и разделени деца, жени, семејства, лица што преживеале насилство и мачење, истрауматизирани лица; лица што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица или интерсексуалци (ЛГБТИ) и лица со попреченост;
- признавањето на статусот на бегалец, вклучително и доделувањето сигурна и трајна форма на законски престој и издавање лични и патни документи;
- поништувањето, укинувањето и престанокот на статусот на бегалец; и
- лицата за кои ќе се утврди дека немаат потреба од меѓународна заштита и нивното враќање.

Обврските и правата на лицата што ќе бидат признаени како бегалци или за кои ќе се утврди дека имаат потреба од друг вид заштита, вклучително и правата утврдени во Конвенцијата од 1951 г. и во меѓународните правни акти за човековите права, се опфатени во глава 8.

Структури за поддршка на правични и ефективни постапки за азил: кои се тие?

За да се обезбеди постоење на соодветни структури за утврдување на статусот и во прв степен и по жалба, парламентарците треба:

- да утврдат кои органи се надлежни за регистрирање на барањата за азил – тоа може да биде органот што одлучува во прв степен или друг орган;
- да утврдат еден стручен централен орган за прием на барањата и за утврдување на потребите на барателите на азил од меѓународна заштита, кој ќе биде надлежен и за постапките за утврдување допуштеност на барањето, постапките на граница и скратените постапки, ако постојат такви постапки;
- да утврдат независен експертски трибунал или друго тело надлежно за разгледување жалби за да обезбедат ефективен правен лек против негативните одлуки во прв степен;
- во законодавството да ги утврдат надлежностите на тие органи, услов тие да бидат непристрасни и нивните членови да имаат соодветна стручност; и
- да им доделат доволно персонал и ресурси на тие органи за тие да можат да ги градат своите капацитети, да им обезбедат обука за применливите меѓународни правни акти за бегалците и за човековите права и за соодветни техники за интервјуирање, и со тоа да им овозможат на службениците да ја исполнат својата задача експедитивно и правично.

7.2. Правични и ефективни постапки за азил

Правичните и ефикасни постапки за азил се суштински елемент од целосната и инклузивна примена на Конвенцијата од 1951 г. Тие им овозможуваат на државите да утврдат кои лица се бегалци според Конвенцијата од 1951 г. или да утврдат кои се други лица на кои им е потребна меѓународна заштита, а кои не спаѓаат во оваа категорија. Постапките што се потпираат на правични стандарди и на доследност во одлучувањето се од суштинско значење за интегритетот на националните системи за азил засновани на владеење на правото.

Парламентарците, за да гарантираат дека барателите на азил имаат ефективен пристап до постапки за азил и дека државите ќе можат да ги испочитуваат своите меѓународни обврски, треба да обезбедат: да постојат соодветни структури за утврдување на статусот; надлежностите на вклучените органи да бидат јасно уредени во националното законодавство; постапките, меѓу другото и постапките на границите да бидат јасни; и да бидат обезбедени и да се почитуваат минимални процесни гаранции.

Воведувањето **единствена постапка**, во која сите евентуални потреби од меѓународна заштита ќе бидат оценувани во еден процес, овозможува целосно разгледување на барањето и од аспект на Конвенцијата од 1951 г./ регионалните дефиниции за бегалец и од аспект на евентуалните потреби од комплементарна/супсидијарна заштита. Постојењето единствена постапка во многу случаи е најјасниот и најбрз начин за идентификување на лицата што имаат потреба од меѓународна заштита. Особено во земји во кои се поднесуваат релативно малку барања за азил, една единствена брза и ефикасна постапка за одлучување веројатно би била

најефикасниот и најсоодветен пристап.

Инвестирањето во мерки за подобрување на **квалитетот на одлучувањето во прв степен** е уште една стратегија за поддршка на правилното одлучување, намалување на притисокот врз второстепените органи и на стапката на укинати првостепени одлуки. Таквите мерки опфаќаат воспоставување механизми за континуирана евалуација, оценување на квалитетот на одлуките и осигурување квалитет.

Ако државата се соочува со предизвици во справувањето со голем број случаи или со многу заостанати случаи, постојат и **процедурални пристапи во управувањето со предмети** кои можат да се искористат или да се развијат за да се поедностави и да се забрза утврдувањето на потребите на барателот на азил од меѓународна заштита. Тие вклучуваат заедничко регистрирање и поедноставена или групна обработка на барања, на пример од баратели од иста земја, ако е веројатно дека одлуката ќе биде позитивна. Како што е случај со скратените постапки (разгледани подетално подолу во глава 7.8. – Скратени постапки), овие пристапи треба да се применуваат со целосно почитување на процесните гаранции и на високите стандарди за квалитет.

- ▶ [Прирачник и упатство за постапките и критериумите за утврдување на статусот на бегалец според Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г.](#), УНХЦР, 1979 г., повторно издание од 2011 г.
- ▶ [Глобални консултации за меѓународна заштита/Трета патека: постапки за азил \(Правични и ефективни постапки за азил\)](#) УНХЦР, 2001 г.
- ▶ [Стандарди за постапката за утврдување на статусот на бегалец во согласност со мандатот на УНХЦР](#), УНХЦР, 2003 г.

Правични и ефективни постапки: што се постигнува со нив?

Ако постапките за азил се правични и ефективни, тие

- се од корист за бегалците, бидејќи можат брзо да добијат одлука и уверување за својата безбедност, и да почнат одново да си го градат животот;
- се од корист за власта, бидејќи барањата се обработуваат експедитивно и економично, како и со целосно почитување на човековите права;
- го намалуваат оптоварувањето врз системот за прифаќање, обесхрабруваат злоупотребни на системот за азил и спречуваат создавање долги периоди на несигурност за барателите на азил;
- даваат значаен придонес кон зголемувањето на капацитетот на државите да се справат со пристигнување на лица што не се нивни државјани;
- помагаат да се зголеми веројатноста дека јавноста ќе даде поддршка за заштита на бегалците, бидејќи е јасно дека националните органи одговараат на присуството на баратели на азил; и
- брзо ги идентификуваат лицата што немаат право на меѓународна заштита, со што се овозможува нивно враќање.

Потсетник за парламентарците:

Правични и ефективни постапки за азил

За да се поттикне развивањето и користењето правични и ефикасни постапки за азил во согласност со меѓународните стандарди и добри практики, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат во законодавството јасно да биде утврден еден стручен орган со надлежност за разгледување на барањата за статус на бегалец и за одлучување во прв степен, вклучително и во постапките за утврдување допуштеност на барањето, постапките на граница и скратените постапки, ако постојат такви постапки. Назначеното тело може да биде управно или квазисудско, зависно од правниот систем во конкретната земја. Телото мора да има соодветни ресурси, вклучително и квалификуван и обучен персонал и квалитетни податоци за земјата на потекло, за да може ефективно да ги извршува задачите. (За повеќе информации, в. подолу во глава 7.7. – Првостепена постапка за интервјуирање и одлучување);
- ✔ да обезбедат дека во законодавството е предвиден и трибунал или друг независен стручен орган надлежен за разгледување жалби за да обезбедат ефективен правен лек против негативните одлуки во прв степен. (За повеќе информации, в. подолу во глава 7.10. – Жалби и ефективен правен лек);
- ✔ ако законодавството предвидува

други форми на меѓународна заштита покрај статусот на бегалец, да поддржат воведување единствена постапка за утврдување на потребите од меѓународна заштита за да може еден орган да го разгледува секој случај целосно;

- ✔ да обезбедат законодавството и политиките да ги вклучуваат минималните процесни стандарди и другите елементи што се подетално објаснети подолу во оваа глава, ако се тие релевантни;
- ✔ да ја поддржат правичноста и ефикасноста на постапката со доделување доволно финансиски средства и други ресурси за да се обезбеди дека:
 - службениците, вклучително и оние на границите, оние што вршат регистрација и оние што одлучуваат по барањата, ќе имаат соодветни компетенции, меѓу другото и преку алоцирање доволно ресурси за ангажирање соодветно квалификуван персонал и за негова континуирана обука; и
 - ќе бидат достапни информации за земјата на потекло и други информациски услуги за да им се овозможи на органите за азил да донесат правилна одлука заснована на факти во сите предмети и дека тие услуги ќе понудат точни, непристрасни и ажурирани информации за земјата на потекло или на вообичаен престој на барателот на азил, за законите во таа земја и за нивната примена во практиката.

7.3. Минимални процесни гаранции

Постапките за одлучување дали барателот на азил ќе биде признаен за бегалец се различни во различните земји, со што се отсликува разноликоста на правните традиции, националните контексти и достапноста на ресурсите. Независно од конкретниот систем, минималните процесни стандарди мора да бидат гарантирани во сите предмети, вклучително и во однос на барањата поднесени на граница, во постапки за утврдување допуштеност и во забрзани, поедноставени или други посебни постапки, ако постојат такви.

Барателот на азил има **право да биде сослушан** во првостепена постапка со гаранции за правична постапка и во разумен временски рок од страна на единствен, централизиран и специјализиран орган утврден со закон и во постапка по жалба од страна на орган или трибунал различен од првостепениот и независен од него. Правото да се биде сослушан предвидува да му се дозволи на барателот на азил

Минимални процесни гаранции или гаранции за соодветна постапка: кои се тие?

Врз основа на заклучоците на Извршниот комитет и на меѓународните стандарди за човековите права, како правото да се биде сослушан и правото на ефективен правен лек, минималните процесни гаранции / гаранции за соодветна постапка што треба да бидат содржани во законодавството и во прописите за негова примена ги опфаќаат следниве:

- **Службеникот на кој барателот на азил му се обратил на граница или на територијата на земјата треба да биде обврзан да постапува според начелото на невраќање.** Тој или таа треба да има јасни инструкции за постапување во случаи во кои лице изразило страв од враќање и треба да биде обврзан/а таквите случаи да ги упати на разгледување и одлучување од страна на единствен, централизиран и специјализиран орган надлежен за барањата за азил.
- **Барателот на азил треба да ги добие потребните информации и насоки** за предвидената постапка на јазик и на начин што го разбира.
- **Барањето треба да биде разгледано во рамките на постапки посебно воведени за таа намена од страна на јасно утврден орган и квалификуван персонал** со потребното знаење и искуство, кој ја разбира посебната ранливост, тешкотиите и потребите на барателите на азил.
- **Во сите фази од постапката за азил треба да се почитуваат начелата за заштита на податоци и за тајност.** (В. и глава 7.4. – Обезбедување тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци).
- **Барателот треба да ги добие потребните средства, вклучително и услуги на компетентен толкувач, како и пристап до правен совет и застапник,** за да го претстави својот случај пред надлежните органи. Ако е достапна бесплатна правна помош, барателите на азил треба да имаат пристап до неа во случај на потреба. Барателите треба да добијат и можност да контактираат со претставник на УНХЦР, за што треба да бидат соодветно известени.
- **Барателот на азил треба да добие пристап до записникот од интервјуто со него и треба да се побара негова согласност**

со содржината на записникот за да се избегнат недоразбирања и да се разјаснат противречностите. (В. и подолу во глава 7.7. – Првостепена постапка за интервјуирање и одлучување.)

- **Иако товарот на докажување начелно го носи барателот на азил, тој и службеникот што го интервјуира ја споделуваат обврската за оценка на сите релевантни факти.** Барателот на азил треба што е можно поцелосно да го образложи своето барање и да ги поднесе сите достапни докази што го поткрепуваат барањето. Службеникот задолжен за предметот има активна одговорност да ги користи сите средства што му стојат на располагање за да дознае повеќе факти и да ги собере информациите што се релевантни за барањето. (В. и подолу во глава 7.7. – Првостепена постапка за интервјуирање и одлучување.)
- **Основите за одбивање на барањето за статус на бегалец што се поврзани со фактичката состојба и со законската основа треба да бидат наведени во решението.** Таквите информации треба да бидат споделени со барателот на азил писмено, во рок што му овозможува да подготви и навремено да поднесе жалба. Барателот на азил треба да биде усно информиран на јазик што го разбира за причините за одлуката, за правото на жалба против негативна одлука и за применливите рокови и постапки за поднесување жалба. (В. и подолу во глава 7.7. – Првостепена постапка за интервјуирање и одлучување.)
- Ако барателот на азил не биде признаен за бегалец, тој треба да добие **разумен рок за поднесување жалба за формално преиспитување на одлуката до одделен, независен орган,** кој може да биде управен или судски. За да биде ефективен правниот лек, тој мора да предвидува разгледување на барањето од страна на суд или трибунал, при што се разгледува и фактичката состојба и законската рамка врз основа на ажурирани информации. Исто така, правниот лек мора да предвидува дека барателот на азил смее да остане на територијата на земјата до донесување конечна одлука по барањето, освен во многу ограничен број случаи. (В. и подолу во глава 7.10. – Жалби и ефективен правен лек).

Потсетник за парламентарците:

Минимални процесни гаранции

За да се обезбеди почитување на меѓународните стандарди преку примена на минимални процесни гаранции, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат законите и/или прописите за нивно спроведување да ги содржат сите гаранции наведени погоре за да обезбедат постоене на минимални процесни стандарди и гаранции, меѓу другото преку:
 - предвидување јасни одговорности на релевантните органи и на нивниот персонал да ги даваат потребните информации и насоки и да постапуваат во согласност со меѓународното право за бегалците, а особено со начелото на невраќање;
 - воведување одделни наменски постапки за азил што ќе ги спроведува квалификуван персонал;
 - утврдување дека барателите на азил имаат право на правен совет и застапник, услуги од компетентен толкувач и можност да контактираат со УНХЦР, наметнување одговорност на релевантните органи да ги информираат барателите за тоа право и обезбедување бесплатна правна помош по потреба, ако е достапна;
 - утврдување дека барателот на азил има право на пристап до записникот од интервјуто со него и можност да ги разјасни евентуалните противречности преку дополнително интервју;
 - утврдување дека, иако барателот на азил мора да го образложи своето барање, тој и службеникот
- што го интервјуира ја споделуваат обврската за оценка на сите релевантни факти;
- предвидување обврска за релевантниот орган да достави писмено решение во случај на негативна одлука, во кое ќе бидат наведени причините за недоделување на статусот на бегалец и таквите информации да ги сподели со барателот на азил писмено, во рок што ќе му овозможува да подготви и навремено да поднесе жалба;
- предвидување обврска барателот на азил да биде усно информиран на јазик што го разбира за причините за одлуката, за правото на жалба против негативна одлука и за применливите рокови и постапки за поднесување жалба;
- предвидување разумен рок, во кој барателот на азил што не бил признаен за бегалец ќе може да поднесе жалба за формално преиспитување на одлуката од страна на орган, суд или трибунал, кој е различен од органот што ја донел првостепената одлука и е независен од него и кој мора да ја разгледа и фактичката состојба и законската рамка врз основа на ажурирани информации, при што правниот лек мора да предвидува дека барателот на азил смее да остане на територијата на земјата до донесување конечна одлука по барањето, освен во многу ограничен број случаи (како што е наведено подолу во глава 7.10.);
- ✔ да обезбедат алоцирање доволно ресурси за почитување на овие гаранции во практиката.

можност да поднесе барање пред надлежниот орган, што претпоставува дека на лицето прво му бил даден пристап до безбедност и заштита од враќање, што го опфаќа неодбивањето на границата и заштитата од индиректно враќање. Барателот на азил, исто така, има **право на ефективен судски правен лек** за заштита од постапки што ги нарушуваат неговите фундаментални права.

- ▶ [Заклучок бр. 8 \(XXVIII\) Утврдување на статусот на бегалец](#), Извршен комитет на УНХЦР, 1977 г.
- ▶ [Стандарди за постапката за утврдување на статусот на бегалец во согласност со мандатот на УНХЦР](#), УНХЦР, 2003 г.

7.4. Обезбедување тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци

Во сите фази од постапката на азил треба да се почитува тајноста на сите аспекти од барањето за азил, вклучително и фактот дека барателот поднел барање за азил. Осигурувањето на тајноста е од суштинско значење за создавање атмосфера на сигурност и доверба, што овозможува откривање на сите релевантни информации поврзани со барањето, а кои се потребни за негово соодветно и правилно оценување.

Начелата за заштита на личните податоци и стандардите за човековите права бараат сите чувствителни лични податоци да се чуваат во тајност и да не им се откриваат на трети лица, освен ако засегнатото лице дало согласност врз основа на претходни информации. Секое такво откривање на податоци треба да биде неопходно и сразмерно со конкретна и легитимна цел.

Затоа, општото правило гласи дека државите треба да се воздржат од откривање информации за статусот на одредено лице, независно дали е тоа барател на азил или бегалец, на властите на други држави, освен ако засегнатото лице изречно се согласило со споделувањето на тие информации. Тоа особено важи ако другата држава е земјата на потекло на бегалецот. Ова правило важи за личните податоци на бегалецот, како и за кој било елемент поврзан со неговото барање за азил, вклучително и самиот факт дека било поднесено барање за азил.

Откривањето на тие информации би можело да го изложи засегнатото лице и/или членови на неговото семејство или негови соработници на сериозна опасност и/или да создаде дополнителни ризици, кои би оневозможиле враќање на лицето. Откривањето информации без легитимна основа или откривање повеќе информации отколку што е неопходно, би претставувало прекршување на правото на бегалецот на приватност.

Меѓутоа, има исклучоци од начелата за заштита на податоците, кои можат да влијаат врз барателите на азил и бегалците. [Извршниот комитет](#) на УНХЦР, на пример, прифаќа дека соодветното споделување на одредени лични податоци може да им помогне на државите во борбата против измами, во одговорот на незаконското движење на бегалци и баратели на азил и во идентификувањето лица што немаат право на меѓународна заштита, сè додека тоа е во согласност со начелата за заштита на личните податоци и со обврските според меѓународните правни акти за човековите права.

Тие начела и обврски предвидуваат дека лични податоци треба да се доставуваат до националните органи на прогонот или до националните судови:

- ако е тоа неопходно за откривање, спречување, истражување или гонење тешки кривични дела, особено за да се избегне непосреден и значителен ризик за безбедноста и сигурноста на одредено лице или на јавноста;
- ако органот или судот што го поднел барањето е надлежен за откривање, спречување, истражување или гонење на предметното кривично дело;
- ако пренесувањето на информациите значително му помогне на органот или на судот во исполнувањето на тие цели и ако личните податоци не можат да бидат добиени на друг начин и од други извори; и

Потсетник за парламентарците:

Обезбедување тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци

За да се обезбеди почитување на тајноста на податоците и на начелата и стандардите за заштита на личните податоци, парламентарците се охрабруваат:

- ✓ имајќи ги предвид потенцијалните ризици за барателите на азил и за бегалците, да поддржат вклучување одредби во законодавството што ја гарантираат тајноста на личните податоци на барателите на азил и на бегалците, вклучително и на отпечатоци од прсти и други биометриски податоци;
- ✓ ако националното законодавство за заштита на личните податоци не е доволно развиено, да размислат за вметнување на соодветни гаранции за тајност во законодавството за азил;
- ✓ да обезбедат јасно да биде уредено во законодавството дека, ако друга држава бара податоци за барател на азил или за бегалец, мора да се почитуваат начелата за заштита на личните податоци и обврските од меѓународните правни акти за човековите права и дека личните податоци можат да се достават до национален орган на прогон или суд само ако се исполнети горенаведените критериуми;

- ✓ да обезбедат во прописите да биде јасно уредено дека сите лица што работат со баратели на азил и со бегалци, вклучително и граничните службеници, безбедносниот персонал, персоналот во прифатните центри, советниците, толкувачите, правните советници и здравствените работници, се обврзани да ја чуваат тајноста на информациите добиени од барателите на азил и од бегалците или за нив;
- ✓ ако се предлага законодавство што ќе им овозможи на органите на прогонот да имаат пристап до базите на податоци за азил, да ги потсетат другите за ризиците што ги носи со себе тоа решение, од аспект на создавање презумпција дека постои криминал, иако барањето азил не е кривично дело, разгорување на погрешни перцепции за постоење поврзаност меѓу азилот и криминалот, и разгорување ксенофобија и нетрпеливост;
- ✓ да се противат на одредби во законодавството што можат да им овозможат на органите да бараат информации потребни за оценка на барањето за азил од наводниот вршител на прогонот, бидејќи тоа може да резултира со дополнителни ризици за барателот на азил или за неговото семејство по враќањето и/или да ја загрози слободата или безбедноста на членови на неговото семејство или на негови соработници што сè уште живеат во земјата на потекло.

- ако пренесувањето на податоците нема несразмерно негативно влијание врз правото на приватност или врз други човекови права на барателот на азил или на бегалецот, на член на неговото семејството или на негов соработник.

Во однос на податоците поврзани со жртви и сведоци, согласност од лицата за пренесување на податоците мора да се добие во секој случај. (За повеќе информации за тајноста на податоците во контекст на екстрадицијата, в. глава 4.2. – Прием на територијата и опсег на обврската за невраќање, постапка за екстрадиција.)

Во некои земји органите на прогонот имаат пристап до базите на податоци за азил. Меѓутоа, треба да се има на ум дека тоа ги изложува барателите на азил на поголем степен на сомнение за вмешаност во криминал од другиот дел од населението, што може да го прекршува начелото на недискриминација. Исто така, тоа може да ги зголеми погрешните перцепции за поврзаност меѓу азилот и криминалот и да ја разгори ксенофобијата и нетрпеливоста. Тоа може да биде контрапродуктивно од аспект на ефективното справување со миграциските текови и избегнување општествени тензии.

- ▶ [Политика за заштита на личните податоци на лица од интерес за УНХЦР](#), УНХЦР, 2015 г.

7.5. Регистрирање и одлучување по барања

Сите баратели на азил, независно од тоа како потпаднале под јурисдикција на државата, треба да имаат пристап до постапките за одлучување по нивното барање, кои се правични, недискриминаторски и соодветни за природата на барањето.

Во својот [Заклучок бр. 91 \(LII\) за регистрација на бегалци и баратели на азил](#), Извршниот комитет на УНХЦР препорачува процесот на регистрирање:

- да се одвива без закани и заплашување и непристрасно, со почитување на безбедноста и достоинството на бегалците;
- да ги почитува основните начела на тајноста;
- да биде лесно достапен и да се одвива на безбедно и сигурно место;
- да биде спроведуван од персонал што е соодветно обучен, што вклучува доволно жени и што има јасни инструкции за постапките и условите за регистрација; и
- (начелно) да ги регистрира барателите на азил индивидуално.

Барањата за азил поднесени **на граница, вклучително и на аеродроми**, отвораат посебни прашања, бидејќи барателот на азил обично се задржува на границата/аеродромот и добива пристап до територијата на земјата само ако биде поведена целосна постапка за азил. Во таквите ситуации разбирливо е дека државите имаат интерес брзо да се справат со лицата што немаат потреба од меѓународна заштита и тие да бидат вратени неопходно, ако е тоа потребно. Меѓутоа, тоа може да биде проблематично, на пример, ако граничните службеници на копнените граници имаат широки овластувања, кои опфаќаат и оценување на материјалната основаност на барањето, а воопшто немаат или имаат само ограничена стручност за прашањата на азилот. На границата:

- барателите на азил треба да бидат примени на територијата на земјата и да им биде дадено право на привремен престој до донесување конечна одлука по нивните барања за азил, независно од тоа дали лицата поседуваат лични или патни документи. Ако не поседуваат лични документи, треба да им бидат издадени во согласност со членот 27 од Конвенцијата од 1951 г.;
- граничните службеници не треба да одлучуваат по барањата за азил, туку треба да бидат обврзани да постапуваат според начелото на невраќање (за повеќе информации, в. глава 4.2. – Прием на територијата и опсег на обврската за невраќање) и да ги упатат барателите на азил до надлежните органи;
- ако состојбата на одредено лице што бара влез во државата отвора прашања поврзани со азилот, лицето треба да биде информирано за процесот и постапките за азил и да биде упатено до централниот орган надлежен за азил, за да се донесе одлука за допуштеноста на постапката за азил и за да се регистрира барањето на лицето и да се оцени неговата материјална основаност, ако е тоа потребно.

Потсетник за парламентарците:

Регистрирање и одлучување по барања

Се охрабруваат парламентарците да ги преземат следниве чекори за да се обезбеди правично и ефикасно регистрирање и одлучување по барањата за азил во согласност со меѓународните стандарди:

- ✔ да обезбедат во законодавството да биде утврден надлежниот орган/надлежните органи за регистрирање и оценување на барањата за азил и граничните службеници да ја немаат таа надлежност, туку да бидат обврзани да ги упатат лицата што бараат азил до надлежниот орган;
- ✔ да обезбедат во законодавството да биде уредено дека барањата за азил, независно како се изразени, треба да бидат регистрирани и дефиницијата за барател на азил да го опфаќа секое лице што ќе изрази желба да добие азил, независно дали поднело формално барање, а законодавството да не содржи непосредна или посредна пречка што ги спречува лицата што се задржани, вклучително и поради причини поврзани со имиграцијата, да поднесат барање за азил;
- ✔ да обезбедат барателите на азил и сите членови на семејството што ги придружуваат да бидат регистрирани и да им бидат издадени соодветни лични документи, кои го отсликуваат нивниот статус на баратели на азил и што имаат важност до донесување конечна одлука по нивните барања;

Барања поднесени на граница

- ✔ да обезбедат законодавството да предвидува барателите на азил што поднесуваат барања на границата, да бидат примени на територијата на државата и да добијат право на привремен престој до донесувањето конечна одлука по нивните барања за азил, независно од тоа дали лицата поседуваат лични или патни документи;
- ✔ да размислат дали е соодветно, зависно од националниот контекст, законодавството да предвидува

барањата поднесени на граница, вклучително и на аеродромите, да бидат оценувани во рамките на посебна гранична постапка, која обично бара барателите на азил да бидат задржани на местото на влез. Ако се усвои тој пристап, да обезбедат да бидат предвидени истите права на соодветна правна постапка како и во однос на барањата поднесени на територијата на земјата. Начелото на недискриминација, кое е детално објаснето во главата 8.2. – Начелото на недискриминација, предвидува истите начела и гаранции да важат за сите баратели на азил, независно од тоа дали го поднеле барањето на граница или во земјата;

- ✔ ако законодавството не им дава право на влез на територијата на барателите на азил што го поднеле барањето на граница, да обезбедат ова ограничување во законодавството да биде ограничено на очигледно неоснованите барања и на барања што претставуваат очигледна злоупотреба или на случаи во кои е неопходно да се провери дали е друга држава надлежна за разгледување на барањето за азил врз основа на билатерална или мултилатерална спогодба (в. подолу во глава 7.6. – Постапки за допуштеност) и да бидат предвидени минимални процесни гаранции во таквите постапки. Да обезбедат законодавството да уредува, дури и во такви случаи, особено ранливите баратели на азил, како разделените деца, постарите лица, лицата со попреченост, болните и истрауматизирани лица, секогаш да бидат примани на територијата на земјата и нивните барања да бидат разгледувани во редовна постапка (в. и подолу во глава 7.11. – Баратели на азил со специфични потреби во постапката за азил);
- ✔ да размислат за тоа да одат на границата и да вршат надзор врз ефективната примена на правото на пристап до територијата и до постапка за азил, или да предложат тоа да го прави комисијата за човекови права или народниот правобранител.

Со оглед на тоа што одлуките што се донесуваат на границата или на аеродромите опфаќаат материјални прашања и обично се донесуваат во многу кратки рокови, можноста за донесување погрешна одлука е повисока. Затоа е неопходно:

- да постојат соодветни процесни гаранции, а најмалку оние што постојат во другите скратени постапки кои се водат во внатрешноста на земјата;
- ако не можат да се испочитуваат роковите за донесување одлука, независно дали поради административни или материјални причини, да му се дозволи влез на барателот на азил на територијата и тој да се внесе во редовната постапка; и
- пристапот до правен совет, до УНХЦР и до невладините организации (НВО) што постапуваат во име на УНХЦР да биде обезбеден и на границите и во транзитните зони на аеродромите.

За повеќе информации за одлучувањето по барањата, в. и во глава 7.7. – Првостепена постапка за интервјуирање и одлучување и во глава 7.10. – Ефективен правен лек по жалба. За повеќе информации за специфичните потреби на одредени лица, како жртвите на мачење, жените и децата, а особено оние што се разделени од своите семејства, в. глава 7.11. – Баратели на азил со специфични потреби во постапката за азил.

► [Заклучок бр. 91 \(LII\) за регистрација на бегалци и баратели на азил](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2001 г.

7.6. Постапки за допуштеност

Главната одговорност за давање меѓународна заштита ја има државата во која ќе биде побаран азил. Според тоа, барањата на барателите на азил и на бегалците обично треба да бидат обработени на територијата на државата во која пристигнале или која поради друга причина има јурисдикција врз нив.

Меѓутоа, повеќе држави имаат воведено фаза на утврдување на допуштеноста на барањето во своите постапки за азил, за да утврдат дали барањето воопшто треба да биде разгледувано од материјален аспект. Оваа фаза може да се искористи за да се утврди дали е друга држава надлежна за материјално разгледување на барањето. Иако орган или службеник различен од централниот орган за азил (на пример, граничен службеник) може да прими барање за азил и да изврши првично интервју, не треба да се донесува одлука за допуштеноста на барањето без упатување до централниот орган.

Ако се користат постапки за утврдување допуштеност, на барателот на азил може да не му биде дозволен пристап до постапката за материјално разгледување на барањето за азил во земјата каде што е поднесено барањето:

- ако барателот на азил веќе добил ефективна заштита во друга земја (т.е. „прва земја на азил“), иако барањето може да биде прогласено за недопуштено поради оваа основа само ако заштитата во предметната земја е навистина достапна за конкретното лице и ако тоа навистина има пристап до неа; или
- ако одговорноста за оценување на материјалните аспекти на конкретното барање за азил биде преземена од трета земја, каде што барателот на азил ќе биде примен,

Прва земја на азил: што е тоа?

Концептот на прва земја на азил се користи ако барателот на азил веќе добил заштита во друга земја, може да се врати таму и може да ја искористи таквата заштита.

Ако одредена држава сака да врати барател на азил во неговата прва земја на азил, таа мора да направи индивидуална оценка за тоа дали лицето ќе биде повторно примено таму и ќе може да ужива заштита од таа земја. Исто така, на барателот на азил треба да му се даде ефективна можност да ја оспори претпоставката дека би бил заштитен во првата земја на азил.

Ако државите применуваат вакви концепти, тие треба да бидат дефинирани во националното законодавство и да бидат во согласност со стандардите опишани подолу, и националните судови треба да бидат надлежни за решавање спорови произлезени од нивната примена.

Ваквите постапки не се спротивни на начелата на меѓународна заштита на бегалците самите по себе, но треба да бидат исполнети неколку услови и да бидат предвидени процесни гаранции. Конкретно, треба да биде спроведена индивидуална оценка за тоа дали бегалецот ќе биде повторно примен во првата земја на азил и дали таму ќе добие третман во согласност со Конвенцијата од 1951 г. и со меѓународните стандарди за човековите права, а особено заштита од враќање. Од суштинско значење е добивањето законски уреден престој.

Иако пристапувањето кон релевантните меѓународни и регионални инструменти може да претставува показател за тоа дали на лицето ќе му биде достапна заштита и почитување на неговите права, реалната практика во државите и нивно-то доследно почитување на обврските треба да бидат одлучувачките фактори при донесување на заклучокот дека е достапна таквата заштита. Земјите во кои УНХЦР е вклучен во постапката за утврдување на статусот на бегалец во рамките на својот мандат, начелно не треба да се сметаат за први земји на азил. УНХЦР често ја презема таа функција поради тоа што државата не е потписничка на Конвенцијата од 1951 г. и/или на Протоколот од 1967 г., или нема капацитет за утврдување на статусот на бегалец или за давање ефективна заштита.

Исто така, секој бегалец треба да има можност во рамките на постапката да ја оспори претпоставката дека ќе биде заштитен во „првата земја на азил“ поради неговите конкретни околности.

Дури и ако се исполнети горенаведените критериуми, одбивањето на барањето поради тоа што друга држава е „прва земја на азил“ и е надлежна за барателот на азил, може да не биде соодветно, ако, на пример: безбедносната состојба, состојбата со владеењето на правота и/или со човековите права во првата земја на азил оневозможува безбедно и достоинствено враќање; ако бегалецот има врски во државата во која моментално се наоѓа, како семејство, претходно живеел таму или често ја посетувал земјата, културни врски и слично; или ако се применливи други убедливи хуманитарни причини.

ќе биде заштитен од враќање и ќе може да бара и да ужива азил во согласност со прифатените меѓународни стандарди („безбедна трета земја“).

Резултатот од постапката треба да биде или прогласување на барањето за допуштено, по што треба да следува негово разгледување од материјален аспект во предметната земја, или за недопуштено, при што во решението треба да биде јасно наведено дека барањето не било разгледувано од материјален аспект и треба да биде разгледано од третата земја.

Покрај тоа, начелата на меѓународна соработка, солидарност и споделување на одговорноста меѓу државите можат да бараат од државата да ги признае за бегалци и да им даде заштита на лица што го продолжуваат патот од држави што се под голем товар, особено ако претходната држава се соочува со масовен прилив што го загрозува нејзиниот капацитет за прием и заштита на бегалци. Желбите на барателот на азил во однос на тоа во која земја сака да побара и да ужива заштита, треба да бидат земено предвид, ако е тоа можно.

Во таквите случаи постапките бараат индивидуална оценка на безбедноста во предметната држава и треба експлицитно да биде уредено дека трансферот ќе се изврши *само* ако соодветноста на таквиот трансфер е утврдена индивидуално во постапка со соодветни процесни гаранции пред трансферот. Оцените пред трансферот се особено важни за ранливите групи, вклучително и за децата без придружба и разделените деца. Најдобриот интерес на детето мора да биде најважниот фактор. За да може да се изврши трансферот, при оцената мора да биде утврдено дека барателот на азил:

- ќе биде примен на територијата на предложената држава на прием и ќе му биде дозволено законски да престојува таму до завршувањето на постапката за азил;
- ќе биде заштитен од враќање;
- ќе има пристап до правична и ефикасна постапка за утврдување на статусот на бегалец и/или за доделување друга форма на меѓународна заштита;
- ќе биде третиран во согласност со прифатените меѓународни стандарди (на пример, во соодветни прифатни центри; пристап до здравствена заштита, образование и основни услуги; заштита од арбитражно задржување; идентификување лица со специфични потреби и обезбедување соодветна помош за нив); и
- ќе може да ужива азил и да добие пристап до трајно решение, ако биде утврдено дека лицето има потреба од меѓународна заштита.

Иако пристапувањето кон релевантните меѓународни и регионални инструменти може да претставува показател за тоа дали на лицето ќе му биде достапна заштита и почитување на неговите права, реалната практика во државите, вклучително и воведувањето и спроведувањето правични и ефикасни постапки за азил, и нивното доследно почитување на обврските, треба да бидат одлучувачките фактори при донесување на заклучокот дека е достапна таква заштита.

Безбедна трета земја: што е тоа?

Концептот на безбедна трета земја се користи во ситуации во кои барателот на азил можел или требало да побара азил во земја што е безбедна за него, а е на патот до земјата каде што тој побарал азил. Според тоа, одредена држава може да одлучи да не го разгледува барањето од материјален аспект, ако претходната држава, т.е. третата држава, се согласи повторно да го прими лицето и да го разгледа барањето од аспект на неговата материјална основаност во правична и ефикасна постапка за азил и ако лицето може да добие статус на бегалец во таа држава ако барањето му биде прифатено.

Ако државата сака да го применува концептот на безбедна трета земја, товарот на докажување дека третата земја е безбедна за конкретниот барател на азил го носат властите и тие мора да извршат индивидуална оценка на безбедноста на конкретниот барател на азил во земјата според постапката наведена подолу. Барателот на азил треба да добие ефективна можност да ја оспори претпоставката дека третата земја е безбедна.

Ако лицето има поврзаност или тесни врски со државата во која моментално се наоѓа, тие треба да бидат земени предвид. УНХЦР смета дека таквите врски се, меѓу другото: семејни врски; претходно стекнатите права во државата, како претходен престој или подолги посети; и јазични, културни или други слични врски. Покрај постоењето на такви врски, УНХЦР смета дека концептот на безбедна трета земја треба да се применува само ако може разумно да се очекува од барателот на азил да оди во претходната држава, притоа имајќи ја предвид и евентуално утврдената врска.

Исто така, секој бегалец треба да има можност во рамките на постапката да ја оспори претпоставката дека ќе биде заштитен и дека ќе има пристап до правични и ефективни постапки за азил или дека ќе добие заштита врз основа на неговите конкретни околности.

Дури и ако се исполнети горенаведените критериуми, одбивањето на барањето поради тоа што претходната држава се смета за „безбедна трета земја“ и е надлежна за барателот на азил, може да не биде соодветно ако постојат одредени околности. Тие околности се, на пример, ако безбедносната состојба, состојбата со владеештвото на правото и/или со човековите права во претходната земја оневозможува безбедно и достоинствено враќање или ако се применливи други убедливи хуманитарни причини.

Покрај тоа, како што беше случај со примената на концептот на прва земја на азил, начелата на меѓународна соработка, солидарност и споделување на одговорноста меѓу државите можат да бараат од државата да ги признае за бегалци и да им даде заштита на лица што го продолжуваат патот од држави што се под голем товар, особено ако претходната држава се соочува со масовен прилив што го загрозува нејзиниот капацитет за прием и заштита на бегалци. Желбите на барателот на азил во однос на тоа во која земја сака да побара и да ужива заштита треба да бидат земени предвид, ако е тоа можно.

Во однос на барателите на азил што само транзитирале низ претходната држава и што не побарале азил таму, државата во која се наоѓаат моментално начелно има одговорност да отвори постапка за азил и да ги разгледа нивните барања од материјален аспект.

Баратели на азил што не соработуваат или немаат лични документи

Други категории баратели на азил, на пример оние што не соработуваат, што влегле во земјата бесправно или со користење лажни документи или што ги уништиле своите документи, не треба да бидат исклучени од постапките за азил само од тие причини. Таквото однесување само по себе не значи дека барањето претставува злоупотреба или измама и секоја претпоставка за злоупотреба треба да биде испитана за да се утврди нејзината валидност.

Првичното одбивање на соработката може да резултира од тешкотии во комуникацијата, дезориентираност, стрес, истоштеност и/или страв. Лицата што одбиваат да соработуваат во утврдувањето на својот идентитет и/или што одбиваат да дадат информации поврзани со барањето и по повеќекратно инсистирање, сериозно ја поткопуваат можноста за соодветно разгледување на нивното барање.

Временски рокови

Временските рокови за поднесување барање за азил не треба да се наметнуваат, со цел да се оневозможи пристап до разгледување на барањето од материјален аспект. Неподнесувањето барање за азил од страна на барателот во одреден временски рок или неисполнувањето други формални услови не треба самото по себе да резултира со неразгледување на барањето за азил, иако задоцнетото поднесување на барањето во одредени околности може да влијае врз неговата веродостојност.

Ако националното законодавство предвидува барањето за азил треба да се поднесе „веднаш“ или „неодложно“, таквите услови не треба да се толкуваат рестриktivно. Барателот може да биде бегалец дури и ако барањето за меѓународна заштита не било поднесено во најкраток можен рок. Можат да постојат многу валидни причини, кои не се поврзани со веродостојноста на основите за барањето, а кои објаснуваат зошто барателот не можел да се обрати на државните органи и да започне правна постапка веднаш по пристигнувањето во земјата. Тие причини можат да бидат поврзани со перцепцијата дека лицето прво треба да се посоветува со правник или можат да бидат резултат на траума или на културни или родови аспекти.

Ако барателите на азил се обврзани да го поднесат барањето лично, треба да се предвидат соодветни одредби што уредуваат дека барањето може да се поднесе преку застапник или писмено, ако личното поднесување не е можно, на пример, ако барателот на азил е задржан.

Можноста за поднесување барање за азил во кој било момент по пристигнувањето е важна и за да им се овозможи на лицата да бидат признаени за бегалци „sur place“. Тоа може да биде потребно, на пример, ако околностите во земјата на потекло на лицето се сменат во текот на неговото отсуство или како резултат на неговото однесување, што создава потреба од меѓународна заштита.

- ▶ [Заклучоци за концептот на „ефективна заштита“ во контекст на секундарните движења на бегалци и баратели на азил \(Лисабонска експертска тркалезна маса, 9–10 декември 2002 г.\)](#), УНХЦР, 2003 г.
- ▶ [Упатство за билатерални и/или мултилатерални спогодби за трансфер на баратели на азил](#), УНХЦР, 2013 г.

Потсетник за парламентарците:

Одлуки за допуштеност

- ✔ За да се обезбеди почитување на правото да се бара и да се ужива азил поради прогон, парламентарците се охрабруваат да лобираат и да обезбедат:
 - законодавството да не содржи автоматска забрана за разгледување на содржината на барањата за азил, освен во околности во кои се применливи концептите на „прва земја на азил“ и „безбедна трета земја“, под услов да постојат соодветни гаранции, како што е објаснето во оваа глава;
 - да не се наметнуваат строги временски рокови за поднесување барање за азил до властите;
 - во законодавството да биде утврдено дека неприфаќањето на барањето од причини поврзани со неговата допуштеност доведува до тоа барањето да биде прогласено за „недопуштено“, а не за „одбиено“. Оваа диференцијација е неопходна за соодветно да се отслика фактот дека недопуштеноста не се заснова на материјално разгледување на барањето.

Прва земја на азил

- ✔ Ако законодавството предвидува примена на концептот на прва земја на азил, да се залагаат за тоа да постои и обврска за индивидуално оценување на тоа дали заштитата во другата земја сè уште е реално „достапна“, т.е. пристапна за конкретното лице, и „ефективна“, т.е. во согласност со стандардите утврдени во Конвенцијата од 1951 г. и со горенаведените критериуми.

Безбедна трета земја

- ✔ Да се залагаат против постоење одредба во законодавството со која барањето може да се прогласи за недопуштено поради тоа што е надлежна трета земја, обично транзитна земја или земја на претходен престој (концепт на безбедна трета

земја). Наместо тоа, да го поттикнуваат склучувањето билатерални или мултилатерални спогодби за споделување одговорност (в. подолу).

- ✔ Ако концептот на „безбедна трета земја“ остане во нацрт-закон, да се залагаат за следниве услови:
 - оцената за тоа дали барателот на азил може да биде испратен безбедно во трета земја за да се одлучува по барањето таму да мора да се направи на индивидуална основа и да мора на барателот да му се даде ефективна можност да ја оспори претпоставката за безбедност;
 - „безбедната трета земја“ да мора да биде земја каде што барателите на азил се заштитени од враќање, прогон и од други ризици или повреди;
 - со барателот на азил да се постапува со почитување на неговите фундаментални права и во согласност со прифатените меѓународни стандарди;
 - барателот на азил веќе да има поврзаност или тесни врски со третата земја, врз основа на кои би било правично и разумно од него да се бара прво да побара азил таму;
 - третата земја изречно да се согласи да го прими барателот на азил на своја територија и да му дозволи да престојува таму законски до завршувањето на постапката за азил;
 - третата земја изречно да се согласи да го разгледа барањето за азил од материјален аспект во правична и ефикасна постапка и да му даде пристап до правата предвидени во Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г., ако барателот биде признаен за бегалец; и
 - товарот на докажување дека е третата земја безбедна за конкретниот барател на азил да го носат властите што сакаат да го отстранат барателот на азил.

Решенија за доделување одговорност за разгледување барања за азил

Барањата за азил обично треба да бидат обработени на територијата на државата во која пристигнале или која поради друга причина има јурисдикција врз нив, вклучително и во контекст на пресретнување на лица. Тоа е обично најпрактичниот начин за обезбедување пристап до прифатни центри и до правични и ефикасни постапки за азил – клучни елементи на секој систем за влез сензитивен за прашањата на заштитата – и за обезбедување заштита на правата на лицето.

Иако не постои обврска за барателите на азил да побараат азил при првата ефективна можност, во исто време не постои ниту неограничено право да се избира земјата на азил. Меѓутоа, намерите на барателот на азил треба да бидат земени предвид во обем во кој е можно тоа.

Решенијата за алоцирање или споделување на одговорноста за разгледување на барањето за азил кои се засноваат на билатерални или мултилатерални спогодби за утврдување на земјата надлежна за обработка на барањето, се подобри од унилатерални одлуки на државите да се повикаат на одговорност на трета земја за разгледување на барањето. За да се овозможи најголема можна ефективност и одржливост на таквите решенија, тие треба да овозможуваат земање предвид на правата на барателите на азил и на нивните желби за тоа која држава ќе биде надлежна за одлучување по барањето и за давање заштита.

Во одредени околности обработката на барањата надвор од територијата на државата што го пресретнала лицето може да биде алтернатива на стандардните постапки на територијата на земјата. Тоа особено може да биде применливо ако **екстратериторијалната обработка** се користи како дел од спогодба за споделување на товарот за поправична распределба на одговорноста и за овозможување повеќе простор за заштита.

Таквата обработка треба да се заснова на билатерални или на мултилатерални спогодби, со кои една или повеќе држави се согласуваат да обработуваат барања за статус на бегалец поднесени на територијата на друга држава, во која пристигнале барателите на азил, со усогласена обврска за преместување на барателите чии барања биле прифатени и на нивните семејства на териториите на тие земји веднаш по признавањето на нивниот статус. Сите системи за екстратериторијална обработка и прифаќање мора да ги почитуваат применливите меѓународни и регионални правни стандарди, а особено оние предвидени во меѓународните правни акти за човековите права и за бегалците, како што е наведено подолу.

- ▶ [Упатство за билатерални и/или мултилатерални спогодби за трансфер на баратели на азил](#), УНХЦР, 2013 г.
- ▶ [Политички документ за заштита: операции за пресретнување на море и обработка на барањата за меѓународна заштита: правни стандарди и политички прашања во однос на екстратериторијалната обработка на барањата](#), УНХЦР, 2010 г.

Решенија за доделување одговорност за разгледување барања за азил: што треба да содржат тие?

Решенијата за доделување одговорност за разгледување барања за азил најдобро се уредуваат со правно обврзувачки инструменти. Таквите инструменти можат да обезбедат лицата што имаат потреба од заштита да имаат пристап до правична постапка за разгледување на нивното барање за заштита и да помогнат да се намалат недоразбирањата меѓу државите во однос на одговорноста за одлучување по барањата и давање заштита.

Таквите решенија можат да бидат од корист и за државите и за барателите на азил ако:

- се исполнети применливите стандарди за бегалците и за човековите права, меѓу другото преку индивидуализирана оценка за соодветноста на трансферот пред неговото извршување и преку гаранции за прифаќање, заштита од враќање и третман во согласност со прифатените меѓународни стандарди;
- решението предвидува доделување на надлежноста за одлучување по барањата за меѓународна заштита врз основа на дефинирани и рационални критериуми;
- државите изречно презеле обврска да ги прифатат лицата и да ги исполнат своите обврски за нивна заштита во согласност со основните гаранции и стандарди;
- во нив јасно се уредени правата и обврските на секоја држава и на барателите на азил;
- предвидени се гаранции и судска контрола,

вклучително и можност барателот на азил да ја оспори законитоста на трансферот пред суд или трибунал за да се гарантира дека при нивната примена ќе се почитуваат фундаменталните права и обврските за заштита;

- постапката за утврдување на статусот на бегалец и/или на другите потреби од меѓународна заштита се спроведува правично и ефикасно;
- на лицата за кои ќе биде утврдено дека се бегалци им се дава пристап до азил, вклучително и уживање на правата од Конвенцијата од 1951 г.;
- во разумен временски рок им се дава пристап до заштита и до трајни решенија на бегалците и на лицата за кои ќе биде утврдено дека имаат потреба од друг вид меѓународна заштита; и
- со решението се зголемува просторот за доделување азил во државата на прием, во државата на трансфер и/или во регионот во целина.
- Ако овие гаранции не може да се усогласат или да се исполнат, трансферот не бил соодветен.
- Исто така, таквите решенија не се соодветни ако претставуваат обид држава потписничка на Конвенцијата од 1951 г. целосно или делумно да се ослободи од одговорност или ако се користат како изговор за отфрлање или ограничување надлежност или одговорност предвидена во меѓународните правни акти за бегалци или за човековите права.

Потсетник за парламентарците: Решенија за доделување одговорност за разгледување барања за азил

- ✔ Ако вашата влада сака да склучи спогодба за пренесување на надлежноста за разгледување барања за азил со други држави кои имаат споредливи системи за заштита, размислете за таа можност имајќи ја на ум потребата од постоење соодветни гаранции, како што е резимирано погоре и како што е утврдено подетално во [Упатството](#) на УНХЦР за ова прашање од 2013 г.

7.7. Првостепена постапка за интервјуирање и одлучување

Квалитетните првостепени одлуки за азил даваат поголема веродостојност на правичноста и ефикасноста на системот за азил воопшто, вклучително и на системот за одлучување по жалби. Дел од клучните елементи на процесот на интервјуирање и одлучување се наведени подолу. Зависно од националниот контекст, овие елементи можат да бидат уредени во закони или во подзаконски акти.

Ако парламентарците се запознаени со нив, тоа може да им помогне да обезбедат тие да бидат вметнати во законски одредби за одлучување по барањата и со тоа да се засили правичноста и ефикасноста на системот за азил. (За повеќе информации за положбата на барателите на азил со специфични потреби в. подолу во глава 7.11. – Баратели на азил со специфични потреби во постапката за азил.)

Барателот на азил треба да ги добие **потребната помош, време и средства за подготовка и поднесување на барањето** што е можно побрзо. Тоа опфаќа пристап до толкувач, по потреба и до правен совет и застапник и други аспекти наведени погоре во глава 7.3. – Минимални процесни гаранции.

Разгледувањето на барањата за статусот на бегалец во прв степен треба да опфаќа **лично интервју со квалификуван и непристрасен службеник** пред донесувањето на одлуката од страна на првостепениот орган надлежен за одлучување по барањето. Треба да биде спроведено интервју со сите возрасни баратели на азил, а не само со главниот барател, бидејќи брачниот другар или други членови на семејството можат да исполнуваат друга основа што ги квалификува за азил. Ако првичното интервју го врши граничен службеник, треба да постои одредба што забранува барателот на азил да биде одбиен или да не му биде дозволен влез без негово упатување до централниот надлежен орган и која предвидува барателот да има можност лично да поднесе барање до централниот надлежен орган. Во случај на очигледно основани барања, може да не биде неопходно интервју, ако се очекува позитивна одлука.

При интервјуто, **на барателот на азил треба да му се даде можност целосно да ги образложи причините за барањето** и да даде информации и докази за своите лични околности или положба во земјата на потекло. Интервјуто треба да го спроведува квалификуван службеник, кој може да донесе индивидуална, објективна и непристрасна одлука. Давањето на оваа можност на барателот на азил е суштински елемент од една правична и ефикасна постапка за одлучување по барања за меѓународна заштита.

Барателот на азил има одговорност да соработува со властите во земјата на азил. Должноста за поткрепување на барањето начелно е кај барателот на азил. **Меѓутоа, во контекст на азилот, товарот на докажување го споделуваат** лицето и државата, поради ранливата положба во која се наоѓа барателот на азил. **Според тоа, органот што одлучува, исто така има обврска да соработува со барателот на азил** за да се олесни процесот на собирање информации и за да се обезбеди дека ќе бидат изведени сите елементи што се од материјално значење за барањето. Постапките за азил треба да ги отсликуваат овие два фактори.

Оценување на веродостојноста: клучни начела и стандарди

Оценувањето на веродостојноста на барањето за азил е суштински дел од процесот на одлучување по барањето. Ако законите и/или другите прописи содржат одредби за процесот на одлучување, важно е во нив да се вметнати следниве аспекти:

- оцената на веродостојноста мора да се врши на **индивидуална основа**, земајќи ги предвид индивидуалните околности на конкретниот барател на азил во нивниот контекст. Таа мора да биде **објективна, непристрасна и заснована на докази** и треба да се фокусира на исказите на лицето во однос на елементите од барањето што се суштински за тоа дали лицето се квалификува за меѓународна заштита;
- мора да се оцени веродостојноста на исказите на барателот на азил за секој материјален елемент, користејќи ги следниве **показатели за веродостојност**: конкретност и доволна деталност; конзистентност меѓу усните и писмените искази на барателот на азил и документацијата поднесена како поткрепа на барањето; конзистентност меѓу исказите на барателот на азил и информациите за земјата на потекло и други веродостојни информации добиени од членови на семејството или од сведоци и веројатност;
- барателот на азил треба да добие **можност да ги разјасни и/или да ги образложи наодите што можат да имаат значително негативно влијание врз веродостојноста**. Оваа можност доаѓа од

правото да биде сослушан;

- оцената на веродостојноста мора да се **заснова на сите достапни релевантни докази** поднесени од барателот на азил и собрани од органот што одлучува на друг начин, вклучително и дополнителни објаснувања и документарни или други докази дадени од барателот на азил;
- оценувањето на веродостојноста на исказите на барателот на азил мора да се врши со **исклучителна внимателност**;
- начелото **во случај на сомнеж да се одлучи во полза на барателот** е признание на значителните тешкотии со кои се соочени барателите на азил при собирањето докази за поткрепа на своите барања, како и на можните тешки последици од евентуалното неоправдано одбивање на барањето за меѓународна заштита. Примената на ова начело му овозможува на службеникот што одлучува, во одредени околности да донесе одлука да ги прифати исказите на барателот на азил за одреден материјален елемент од барањето како веродостојни, иако сè уште постои одреден сомнеж;
- службеникот што одлучува треба да донесе **јасни и недвосмислени заклучоци за веродостојноста на исказите на барателот на азил за материјалните елементи од барањето** и експлицитно да наведе дали се исказите прифатени како веродостојни. **Структурираниот пристап** кон оценувањето на веродостојноста оди во прилог на соодветна примена на горенаведените стандарди.

Барателот на азил треба да добие пристап до записникот од интервјуто со него и треба да се побара негова согласност за содржината на записникот, за да се избегнат недоразбирања и да се разјаснат противречностите. Можно е да бидат потребни дополнителни интервјуа за разјаснување на недоследностите и на противречностите, и за наоѓање објаснување за евентуалното погрешно претставување или сокривање материјални факти.

Сведоштвото на барателот на азил е примарен, ако не и единствен извор на докази во многу случаи. Според тоа, интервјуто е од суштинско значење за да му се овозможи на органот што одлучува да ги утврди материјалните елементи од барањето на барателот на азил, од него да ги собере сите потребни информации поврзани со тие материјални елементи, колку што е тоа можно и со дополнителни прашања да ја провери веродостојноста на исказите на барателот во однос на

материјалните елементи. Признавањето на статусот на бегалец не зависи од поднесувањето на кој било формален доказ и може да се заснова и само на сведоштвото на барателот на азил, т.е. на исказите што ги дал барателот, а што се релевантни за донесување одлука по барањето и што биле оценети како веродостојни.

Процесот на утврдување на фактичката состојба обично вклучува собирање на релевантни информации, идентификување на материјалните елементи на барањето и оценување на веродостојноста на исказите на барателот врз основа на сите достапни докази. Ако остане одреден сомнеж во врска со исказ за конкретен аспект од барањето, во однос на тој исказ треба да се одлучи во полза на барателот, ако е барањето начелно веродостојно.

Одлуките по барања за меѓународна заштита треба да се засноваат на веродостојни, точни и ажурирани **информации за земјата на потекло** (ИЗП) од урамно тежен дијапазон извори. УНХЦР има база на податоци за ИЗП, [Refworld \(http://www.refworld.org/\)](http://www.refworld.org/), која секојдневно се ажурира со документи за ИЗП од широк дијапазон на извори што се избрани претходно. Австрискиот центар за ИЗП, [ACCORD](http://www.ecoi.net), исто така има јавна база на податоци за ИЗП (www.ecoi.net). Многу земји што примаат баратели на азил имаат воспоставено сопствени центри за експертиза за ИЗП, кои нудат ИЗП на јазикот на земјата за службениците што одлучуваат по барањата.

Исто така, **службениците што одлучуваат** треба да бидат обучени за соодветни вештини за интервјуирање лица од други култури, вклучително и за препознавање на траумата и одговор на неа, да бидат запознаени со начинот на употреба на толкувачите и да ги имаат потребните познавања од темите поврзани со бегалците и со азилот, како и на применливите закони.

Квалификувани и непристрасни **толкувачи** треба да бидат обезбедени бесплатно, како и пристап до **правен совет**, кој треба да биде бесплатен во случај на потреба, ако е достапна бесплатна правна помош за државјаните на земјата во слична положба.

Во однос на одлуката, органот што одлучува треба да донесе одлука преку разгледување на материјалните факти во барањето, утврдени врз основа на исказите на барателот на азил што биле оценети како веродостојни и на други релевантни информации, како и преку оценување, имајќи ги предвид релевантните информации за земјата на потекло, дали барателот на азил ги исполнува критериумите за бегалец или за друг вид заштита што го нуди земјата на азил. За да биде исполнета дефиницијата за бегалец од Конвенцијата од 1951 г., треба да се докаже дека е разумно да се заклучи дека е можно постоење на прогон.

Во законодавството треба да биде уредено дека сите баратели на азил треба да добијат писмено решение, независно дали за допуштеноста или за содржината на барањето. Ако барањето биде одбиено или прогласено за недопуштено, одлуката мора да биде образложена и барателот на азил мора да биде информиран за правото на жалба и за применливите постапки и рокови. Одлуката за одбивање на барањето мора да содржи и доволно информации за фактичката и за законската основа на таквата одлука, за да може барателот на азил врз основа на тие информации да одлучи дали ќе поднесе жалба. Добро образложените одлуки, независно дали се позитивни или негативни, придонесуваат кон транспарентност и конзистентност во одлучувањето.

Потсетник за парламентарците:

Првостепена постапка за интервјуирање и одлучување

- ✔ Ако законите и/или другите прописи содржат одредби за процесот на одлучување, се охрабруваат парламентарците да го поддржат вклучувањето на одредби што:
 - на секој возрасен барател на азил му гарантираат лично интервју со квалификуван и непристрасен службеник од првостепениот органот што одлучува по барања за азил;
 - ја уредуваат обврската на барателот на азил да соработува со органот што одлучува во процесот;
 - уредуваат дека барателот на азил и органот што одлучува го споделуваат товарот на докажување;
 - уредуваат дека оценувањето на веродостојноста: треба да ги зема предвид индивидуалните околности на конкретниот барател на азил во нивниот контекст; да се фокусира на исказите на барателот на азил во однос на елементите од барањето што се суштински за тоа дали лицето се квалификува за меѓународна заштита; и, ако остане одреден сомнеж, во однос на конкретниот исказ треба да се одлучи во полза на барателот, ако е барањето начелно веродостојно;
- уредуваат дека, при оценувањето на тоа дали барателот на азил има оправдан страв од прогон, службениците што одлучуваат мора да одлучат дали е разумно да се заклучи дека е можно постоење на прогон;
- предвидуваат обврска централниот орган за азил да обезбеди веродостојни, точни и ажурирани информации за земјите на потекло, за да им овозможи на службениците да одлучуваат по барањата, како и да обезбеди првична и тековна обука, за да се гарантира дека службениците што одлучуваат ќе имаат соодветна стручност за интервјуирање и за одлучување, и познавања од правото за азил;
- гарантираат дека сите баратели на азил ќе добијат писмено решение, независно дали за допуштеноста или за содржината на барањето; и
- предвидуваат обврска за централниот орган за азил, ако барањето биде одбиено или прогласено за недопуштено, да издаде писмено решение во кое ќе бидат наведени фактичките и законските основи за одлуката, и да го информира барателот на азил за правото да поднесе жалба и за применливите постапки и рокови доволно рано за барателот да има доволно време за подготовка и навремено поднесување жалба.

- ▶ [Заклучок бр. 8 \(XXVIII\) Утврдување на статусот на бегалец](#), Извршен комитет на УНХЦР, 1977 г.
- ▶ [Збирка одлуки за оценување на веродостојноста во постапки за азил, Експертска тркалезна маса, Будимпешта, Унгарија](#), УНХЦР, 2015 г.
- ▶ [Повеќе од доказ: оцена на веродостојноста во системите за азил на ЕУ: резиме](#), УНХЦР, 2013 г.
- ▶ [Сржта на одлуката – оценување на веродостојноста кога деца бараат азил во Европската Унија](#), УНХЦР, 2014 г.

7.8. Скратени постапки

Многу држави вовеле скратени постапки за одлучување по барањата што претставуваат очигледна злоупотреба или што се очигледно неосновани и што може прекумерно да ги оптоварат постапките за азил на штета на лицата што имаат основани барања за азил. Извршниот комитет го обработува ова прашање во [Заклучокот бр. 30 за очигледно неосновани и за барања за статус на бегалец или за азил што претставуваат злоупотреба](#). Скратените постапки можат да се користат и за забрзување на оцената на очигледно основани предмети или на предмети во кои постојат убедливи причини за заштита.

Терминот „скратени постапки“ обично се однесува на постапки што опфаќаат материјална и индивидуализирана оценка на барањето за статус на бегалец, но со скратување на сите или на дел од роковите во процесот. Тоа значи пократки периоди меѓу регистрацијата, интервјуто и одлуката. Скратените постапки можат да се комбинираат со поедноставени постапки. Меѓутоа, скратената постапка не имплицира поедноставување на кој било аспект од материјалното испитување на барањето или на постапката ниту, пак, намалување на гаранциите за правична постапка.

Ако видовите барања што може да се категоризираат како очигледна злоупотреба или како очигледно неосновани можат јасно да се дефинираат и да се ограничат и ако постојат соодветни гаранции, овој пристап може да биде корисна алатка за управување со предмети и за забрзување на одлучувањето при справување со значителен број предмети.

Ако земјата прима помалку барања, фокусот на брзо и квалитетно одлучување во рамките на единствена постапка веројатно би бил поефективната опција.

Скратени постапки: кога може да се користат?

Скратените постапки **може да се користат** за:

- барања кај кои постојат убедливи причини за заштита, на пример во очигледно основани предмети и/или ако важи претпоставка за квалификуваност на лицата, со што се овозможува брзо донесување позитивна одлука по барањето за азил;
- „очигледно неосновани“ или барања што претставуваат „очигледна злоупотреба“ во согласност со дефиницијата на Извршниот комитет на УНХЦР, т.е. барања што „се очигледно лажни или барања што не се поврзани со критериумите за доделување статус на бегалец утврдени во Конвенцијата од 1951 г. или со други критериуми што го оправдуваат давањето азил“; и
- барања од лица од т.н. „безбедни земји на потекло“, **но само** ако барателот на азил има ефективна можност да ја оспори презумпцијата за безбедност во својот конкретен случај (за повеќе информации в. подолу во „Безбедна земја на потекло: како се утврдува тоа?“);

...ако се применуваат следниве процесни гаранции утврдени во [Заклучокот бр. 30 на Извршниот комитет на УНХЦР](#):

- како што е случај со сите барања за азил, со барателот треба да се спроведе комплетно лично интервју од страна на целосно квалификуван службеник и, ако е тоа можно, од страна на службеник на органот надлежен за утврдување на статусот на бегалец (што значи дека скратените постапки не се соодветни за фазата на утврдување допуштеност);
- очигледната неоснованост или фактот дека барањето претставува очигледна злоупотреба треба да биде утврден од органот што е надлежен за утврдување на статусот на бегалец; и
- одбиениот барател на азил треба да има право на преиспитување на негативната одлука пред неговото одбивање на границата или принудно отстранување од територијата на земјата. Оваа можност за испитување може да биде поедноставна од онаа што постои за одбиени барања што не се оценети како очигледно неосновани или очигледна злоупотреба.

... А кога не може?

Скратени постапки **не треба да се користат:**

- само поради тоа што барателот на азил нема лични или патни документи или користел лажни документи, бидејќи тоа само по себе не значи дека е барањето злоупотреба или измама. Напротив, претпоставката за постоење злоупотреба треба да биде испитана за да се утврди нејзината валидност (ако барателот на азил свесно ги уништил своите лични документи и одбива да соработува со органите, тоа може да ја поткопа веродостојноста на барањето);
- ако има индикации за постоење основа за исклучување од заштита или алтернатива за бегство или преселување во рамките на земјата на потекло – ова се сложени предмети и бараат целосно разгледување на фактичката состојба и законските основи во предметот, па затоа треба да бидат обработени преку редовната постапка; или
- ако барателот на азил е дете без придружба или разделено дете, претрпел траума или е особено ранлив поради друга причина – неговото барање треба да добие приоритет за разгледување на материјалната основаност во рамките на редовната постапка.

Безбедна земја на потекло: како се утврдува?

Концептот на безбедна земја на потекло може да се користи како ефективна алатка за одлучување, но при **начелното категоризирање на одредени земји на потекло како безбедни** треба:

- тоа да се заснова на точни, веродостојни, објективни и ажурирани информации од широк дијапазон извори;
- да се земат предвид ратификуваните меѓународни инструменти и релевантните закони во земјата и реалниот степен на почитување на човековите права и на владеешето на правото, историјатот на земјата во однос на создавањето бегалци, нејзиното почитување на инструментите за човековите права и пристапот на независни национални или меѓународни организации во земјата за верификување на исполнувањето на обврските за заштита на човековите права;
- да биде предвидена можност за брзо менување на категоризацијата за да се земе предвид евентуалната промена на околностите во земјите на потекло, што значи дека постапката за додавање или исклучување на земјите од таа листа треба да биде респонзивна и транспарентна; и
- на секој барател на азил да му се даде ефективна можност да ја оспори општата претпоставка за безбедност врз основа на своите конкретни околности и да бара барањето да биде целосно разгледано во редовна постапка. На пример, иако државата можеби начелно е безбедна, може да не биде безбедна за мажи и/или жени од конкретна вероисповед или етничка заедница, за девојчиња во ризик од ГОЖ, за лица што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица или интерсексуалци (ЛГБТИ), за жртви на трговија со луѓе или за други лица.

- ▶ [Заклучок бр. 30 \(XXXIV\) Проблемот со очигледно неосновани и со барања за статус на бегалец или за азил што претставуваат злоупотреба](#), Извршен комитет на УНХЦР, 1983 г.
- ▶ [Упатство за заштита на човековите права во контекст на скратени постапки за азил](#), Совет на Европа, Комитет на министри, 2009 г.

Потсетник за парламентарците: Скратени постапки за разгледување на содржината на барањето

✓ Ако законите содржат одредби за скратени постапки, парламентарците се охрабруваат:

- да поддржат внесување одредби што ќе утврдат јасни ограничувања на видовите барања што може да се разгледуваат во вакви постапки, т.е. овие постапки треба да се применуваат само за барања што се очигледно основани, очигледно неосновани, очигледна злоупотреба или што се поднесени од баратели од безбедни земји на потекло, а не и за други категории барања;
- да обезбедат листата на барања што се сметаат за очигледно неосновани или за очигледна злоупотреба да биде ограничена на дефиницијата наведена во Заклучокот бр. 30 на Извршниот комитет дадена погоре;
- да обезбедат утврдените рокови за чекорите во постапката да бидат разумни, да му овозможуваат на барателот на азил да ја води постапката ефективно и да му овозможуваат на органот што одлучува соодветно и целосно да го разгледа барањето; и
- да обезбедат во законодавството да биде утврдено дека скратени постапки нема да се користат за одлучување по прашања како што е исклучувањето од заштита или алтернативата за бегство во

рамките на земјата на потекло, кои бараат целосно разгледување на фактичката состојба и на законските основи во предметот, или за барања поднесени од деца без придружба или од разделени деца, од лица што претрпеле траума или од други особено ранливи лица.

✓ Ако предлозите за закони или за подзаконски акти содржат одредби за обработка на барањата за азил од баратели од безбедни земји на потекло преку скратени постапки, парламентарците се охрабруваат:

- да обезбедат тие предлози да предвидуваат и дека секој барател на азил треба да добие ефективна можност да ја оспори претпоставката дека е безбедна третата земја во неговиот конкретен случај и да бара барањето да биде разгледано во редовна постапка;
- да обезбедат постапката за начелно оценување на земјите на потекло за безбедни да се заснова на точни, веродостојни, објективни и ажурирани информации, да не ги зема предвид само ратификуваните меѓународни инструменти и донесените закони туку и нивното спроведување во практиката, и да биде респонзивна на промени на околностите во земјата на потекло; и
- да обезбедат концептот на безбедна земја на потекло да не се користи за оневозможување пристап до постапка за азил.

7.9. Дополнителни барања и откажување од барање или негово повлекување

За да се спречи злоупотреба на системот на азил, законодавството може да предвидува **дополнителните барања** поднесени по донесување конечна одлука за одбивање на барањето како неосновано да бидат обработувани во скратена и/или поедноставена постапка.

Ако во конкретната земја веќе била донесена соодветна одлука за содржината на барањето (а барањето не било, на пример, одбиено како недопуштено или експлицитно или имплицитно повлечено), едноставна административна одлука дека барањето нема да биде повторно разгледувано би била во согласност со

Потсетник за парламентарците:

Дополнителни барања и откажување од барање или негово повлекување

- ✓ Ако законодавството предвидува дополнителните барања да бидат обработувани во скратени постапки, парламентарците се охрабруваат да обезбедат тоа да важи само во предмети чија основаност веќе била целосно разгледана и таквите предмети да бидат подложени на прелиминарно разгледување за да се оцени дали има нови елементи или нови докази што би оправдале разгледување на основаноста на барањето во конкретниот случај.
- ✓ Ако е уредено прашањето за повлекување на барањето или за откажување од него, парламентарците се охрабруваат да поддржат одредби што уредуваат дека повлекувањето на барањето ќе резултира само со запирање на постапката и затворање на предметот и дека е можно повторно отворање на предметот без временски ограничувања.

начелото на *res judicata*. Тоа начело значи дека за предметот не може повторно да се одлучува, ако веќе била донесена конечна и мериторна одлука.

Меѓутоа, во таквите случаи начелото на соодветна правна постапка и декларативниот карактер на дефиницијата за бегалец бараат од државите, сепак, да ги оценат индивидуалните околности на барателот на азил за да утврдат:

- дали има значајни материјални промени на индивидуалната положба на барателот на азил и/или на околностите во земјата на потекло што може да претставуваат основа за барање *sur place*; и
- дали има нови докази што се однесуваат на првичното барање и што го поткрепуваат, а кои оправдуваат разгледување на содржината на новото барање или повторно разгледување на првичното барање.

Може да постојат оправдани причини, поради кои барателот на азил не ги открил сите релевантни факти во првичното барање, како стигматизацијата

поврзана со сексуалното насилство, траума и/или неинформираност.

Ситуацијата е слична и ако некое лице поднесе барање за азил кога ќе биде соочено со депортација или протерување, а неговото барање веќе било соодветно разгледано и по него било одлучено. Ако некое лице се соочува со депортација или протерување поради друга причина и првпат поднесува барање за азил, тогаш барањето треба да биде разгледано во редовна или во скратена постапка, зависно од неговата природа.

Во однос на **барателите на азил за кои се смета дека го повлекле или се откажале од своето барање**, барањата за азил не треба да се одбиваат само поради тоа што барателот не исполнил некоја формална обврска, како обврската да се пријави во прифатен центар или да се појави пред органите во даден момент.

Барањето за азил може да биде експлицитно или имплицитно повлечено поради повеќе причини што не се поврзани со непостоење потреба од заштита. Можеби барателот на азил не исполнил обврски во постапката поради околности надвор од негова контрола или можеби има друго разумно објаснување.

Ограничувањето на периодот за повторно отворање на барањето или одбивање на барањето во такви околности носи со себе ризик да не бидат разгледани и препознаени потребите од заштита што навистина постојат.

7.10. Жалби и ефективен правен лек

Стандардите за соодветна правна постапка бараат постоење на механизам за жалба или преиспитување на одлуките што обезбедува правичност на постапките за азил и квалитет на првостепените одлуки. Затоа, сите баратели на азил треба да имаат право на жалба против негативна одлука, вклучително и против негативна одлука за допуштеноста на барањето, пред орган, суд или трибунал што е различен од органот што ја донел првостепената одлука и е независен од него.

Ефективен правен лек: што е тоа?

- За да се обезбеди барателите на азил да имаат ефективна можност за поднесување жалба во согласност со меѓународните стандарди за човековите права, треба да постојат следниве гаранции:
- жалбата треба да биде разгледана од орган, суд или трибунал што е различен од органот што ја донел првостепената одлука и е независен од него;
- барателот на азил треба да има непречен пристап до толкувач и до информации за постапките, како и пристап до правен совет, кој треба да биде бесплатен во случај на потреба, ако е достапна бесплатна правна помош за државјаните на земјата во слична положба;
- правниот лек треба да биде достапен и во практиката, а не само во законот, што значи дека, на пример, подносителот треба да има доволно време да ја подготви и да ја поднесе жалбата или да има можност да поднесе жалба од затвор;
- жалбата треба да овозможува разгледување и на фактичката состојба и на законската рамка врз основа на веродостојни, точни и ажурирани информации;
- начелно, треба да биде одржано сослушување или рочиште по жалбата, за да му се даде можност на барателот на азил да поднесе докази и да даде одговор на прашања за доказите поднесени со жалбата, при што сослушувањето е помалку важно ако барањето се смета за очигледно неосновано или за очигледна злоупотреба и ако веќе било одржано интервју со квалификуван службеник;
- меѓутоа, сослушување по жалбата обично е потребно ако: (i) негативната првостепената одлука се засновала на наоди за веродостојноста на барањето што не биле соодветно разгледани во текот на интервјуто или во писмената оценка; (ii) доказите релевантни за одлуката поднесени од барателот на

азил не биле соодветно земени предвид при интервјуто во првостепената постапка или во писмената оценка; (iii) бидат поднесени нови докази што го поткрепуваат првичното барање; и (iv) во првостепената постапка била прекршена правилноста на постапката (на пример, поради несоодветен превод, недавање можност да се поднесат докази што го поткрепуваат барањето, несоодветни прашања, загриженост околу тајноста на постапката итн.);

- барателот треба да има можност да побара усно рочиште во постапката по жалба, ако тоа не е предвидено автоматски, а второстепениот орган треба да има овластување да одржи рочиште или по барање на барателот на азил или по своја одлука;
- начелно, жалбата треба да има „супензивно дејство“, т.е. на барателот на азил треба да му биде дозволено да остане на територијата на земјата до донесување конечна одлука по жалбата. Имајќи ги предвид можните тешки последици од погрешната првостепената одлука, супензивното дејство на жалбите по барањата за азил е суштинска гаранција за обезбедување на почитувањето на начелото на невраќање; и
- супензивното дејство треба да биде автоматско. Исклучоци се дозволени само во случај на барања што се очигледно неосновани или очигледна злоупотреба, а кои се дефинирани во Заклучокот бр. 30 на Извршниот комитет (в. погоре во глава 7.8. – Скратени постапки), во предмети по дополнителни барања што се сметаат за *res judicata* (в. погоре во глава 7.9. – Дополнителни барања и откажување од барањето или негово повлекување), и во однос на одлуки за утврдување на надлежноста за одлучување по барање за азил врз основа на билатерална или мултилатерална спогодба (в. погоре во глава 7.6. – Постапки за допуштеноста). Дури и во овие случаи подносителот треба да има ефективна можност да побара супензивно дејство.

Потсетник за парламентарците:

Жалби и ефективен правен лек

- ✔ За да се обезбеди почитување на меѓународните стандарди, парламентарците се охрабруваат да обезбедат законодавството за жалби:
 - да им нуди пристап до ефективен правен лек на барателите на азил чии барања биле одбиени во прв степен;
 - да уредува дека преиспитувањето на одлуката го врши суд или друго независно тело и, притоа, се разгледува и фактичката состојба и законската рамка врз основа на веродостојни, точни и ажурирани информации;
 - да уредува дека барателите на азил мора да бидат информирани за постапката за поднесување жалба, дека мора да им биде даден разумен рок за поднесување барање за формално преиспитување на првостепената одлука и дека не смее да им биде забрането да изведуваат нови докази во постапката по жалба;
 - да уредува дека на барателот на азил треба да му биде дозволено да остане на територијата на земјата до донесување конечна одлука по жалбата; и
 - да уредува дека, ако постои одредба што предвидува дека суспензивното дејство на жалбата не е автоматско, оваа одредба ќе се однесува само на барања што се очигледно неосновани или очигледна злоупотреба, а кои се дефинирани во Заклучокот бр. 30 на Извршниот комитет, на предмети по дополнителни барања што се сметаат за *res judicata*, и на одлуки за утврдување на надлежноста за одлучување по барање за азил врз основа на билатерална или мултилатерална спогодба, а дури и во тие случаи да има можност да се поднесе барање за суспензивно дејство во конкретен предмет.

Начелно, барателот на азил треба да има право да остане на територијата на земјата на азил и да не биде отстранет, протеран или депортиран до донесувањето конечна одлука во предметот или во врска со надлежноста за разгледување на предметот.

Природата на жалбата може значително да се разликува, зависно од стандардите на управното право, кои се применуваат во земјата. Во повеќето правни системи е дозволен уште еден степен на судско разгледување на предметот, но само во однос на прашања на законитоста. Оваа постапка може да биде зависна од добивање претходна дозвола од судот.

7.11. Баратели на азил со специфични потреби во постапката за азил

Европскиот суд за човекови права има утврдено дека барателите на азил се особено обесправена и ранлива група, која има потреба од посебна заштита, Меѓу нив се наоѓаат баратели на азил што се дополнително ранливи поради возраста, родот или други особини, или поради трауматични искуства во земјата на потекло или во текот на бегството, или како резултат од комбинација од овие фактори.

Меѓу барателите на азил што веројатно ќе бидат особено ранливи спаѓаат децата, децата без придружба и разделените деца/адолесценти, постарите лица, бремените жени или девојчиња, самохраните родители со малолетни деца, жртвите (или можните жртви) на трговија со луѓе, лицата со различни сексуални ориентации и/или

Ранливи баратели на азил во постапката за азил: што да се направи?

Барателите на азил можеби не знаат дека тоа што го преживеале или на што би можеле да бидат изложени ако се вратат во земјата на потекло може да претставува основа за доделување статус на бегалец. Можеби тие сè уште се плашат од претставници на власта или стравуваат од одбивање и/или од одмазда од семејството и/или од заедницата.

Тоа може да важи и за други баратели на азил, но особено често се случува кај луѓе што се обесправени поради возраста, родот, општествената положба, нивото на образование, попреченоста или поради други околности. Исто така, тоа е поверојатно ако искуството на барателот на азил не се вклопува во традиционалните форми на прогон и/или ако лице претрпело траума. Барателите на азил што се изложени на прогон врз основа на возраста или родот, какви што се жените, децата или барателите на азил со различна сексуална ориентација и/или родов идентитет, можат да чувствуваат и срам или стигма поради тоа што им се случило.

Поради сите овие фактори:

- барателите на азил со специфични потреби треба да добијат **информации за процесот и постапките за утврдување на статусот**, за нивното право на пристап до таква постапка, како и правен совет, на јазик и на начин што го разбираат и што е приспособен на нивната положба, вклучително и на нивната возраст, род, ниво на образование, културно и општествено потекло и капацитет за разбирање;
- постоењето **отворена и сигурна средина**, во која барателот на азил ќе се чувствува уверен во тоа дека неговото барање ќе се чува во **строга тајност** (меѓу другото и во однос на други членови на семејството) е особено важно во контекстот на барањата за азил поврзани со родот, на пример,

барања поднесени од баратели на азил што се жени или имаат различна сексуална ориентација и/или родов идентитет;

- на барателите на азил треба да им се даде **можност да побараат да бидат интервјуирани од службеници и толкувачи од претпочитаниот пол**, а органите треба да се потрудат да ги исполнат тие барања, ако ресурсите го дозволуваат тоа. Тоа може да помогне во откривањето на информации што се понекогаш сензитивни и лични во однос на барањата за азил засновани на родот и со тоа да се овозможи правично и ефикасно одлучување. Исто така, многу се важни родово и културно сензитивните техники за интервјуирање;
- **може да бидат потребни неколку интервјуа**, особено кај жртвите на полово и родово засновано насилство или на други видови траума и кај децата за да се воспостави доверба и да се добијат сите неопходни информации. Исто така, службениците што ги спроведуваат интервјуата треба да реагираат на трауматизираноста и на чувствата на барателите и да го прекинат интервјуто ако барателот на азил стане вознемирен;
- во случај на **нецелосно или задоцнето откривање информации**, вклучително и откривање релевантни информации во дополнително барање за азил, треба да се разбере дека тоа не мора да е резултат на неверодостојност. Наместо тоа, ова може да биде резултат на тоа што барателот на азил не можел или не сакал да се сети на целиот прогон што го доживеал или од кој стравува и/или на тоа што барателот не разбира дека неговото искуство може да претставува основа за добивање статус на бегалец;
- почитувањето на **човековото достоинство** на сите баратели на азил постојано треба да биде водечко начело.

родови идентитети, лицата со физичка или со ментална попреченост, лицата без државјанство, припадниците на етнички и верски малцинства, лицата што преживеале мачење, силување или други сериозни форми на психичка, физичка или сексуална злоупотреба и истрауматизираните лица. Таквите лица може да имаат специфични потреби во текот на постапката за азил, а службениците и органот за азил треба да бидат свесни за нив и да ги земат предвид при обработката на барањето.

Во законите и подзаконските акти може да се нагласат тие потреби и да се утврдат мерки што треба да се преземат во врска со нив.

Потребна е посебна обука за да се подобри свесноста и сензитивноста на службениците и на толкувачите за ранливоста и за специфичните потреби на барателите на азил, како и нивната информираност за применливите правни и процедурални прашања. Тоа може да помогне да се гарантира дека ќе бидат земени предвид специфичните потреби на особено ранливите баратели на азил и да се обезбеди сензитивна и флексибилна обработка на нивните барања. Обуката и стручноста се потребни и за да се обезбеди дека службениците ќе бидат информирани и ќе одговорат на евентуалните културни или верски сензитивни прашања, или на одредени лични фактори, како возраста, родот, социјално-економската положба и нивото на образование. Исто така, од суштинско значење е службениците што одлучуваат и што спроведуваат интервјуа, толкувачите, советниците и правните застапници да добијат посебна обука за специфичните аспекти на барањата за азил засновани на различна сексуална ориентација и/или родов идентитет.

За да може правилно да се оценат барањата поднесени од такви лица, **податоците за земјите на потекло** исто така треба да бидат сензитивни за возраста и родот, а не да ги отсликуваат, главно, искуствата на возрасните мажи. Затоа тие податоци треба да даваат информации за законската и за практичната положба на жените, децата, лицата со различна сексуална ориентација и/или родов идентитет и на други лица. Непостоењето такви информации не значи секогаш и непостоење на прогон.

Покрај овие поопшти аспекти, насловите подолу се фокусираат на специфичните потреби на следниве групи баратели на азил:

- деца, вклучително и деца без придружба и разделени деца;
- жени;
- семејства што бараат азил;
- лица што преживеале мачење и траума;
- лица со различна сексуална ориентација и/или родов идентитет; и
- лица со попреченост.

Кога парламентарците разгледуваат и донесуваат закони или други прописи за основање органи за азил и рамка за нивно дејствување, треба да внимаваат да ги земат предвид специфичните потреби на особено ранливите баратели на азил и да обезбедат доволно средства за да им овозможат на органите да ги исполнат своите надлежности.

Деца, вклучително и деца без придружба и разделени деца

Според членот 22 од Конвенција за правата на детето (КПД), државите се обврзани да преземат соодветни мерки за да обезбедат детето што бара статус на бегалец, независно дали има или нема придружба или е разделено, да добие соодветна заштита.

Тоа опфаќа и воспоставување систем за азил што може да ја земе предвид специфичната положба на детето што бара азил и од процедурален и од материјален аспект. Конкретно, тоа опфаќа донесување закони за соодветен третман на деца без придружба и разделени деца, и развој на капацитетите и обезбедување на неопходните ресурси за спроведување на тие закони во согласност со КПД и со другите меѓународни инструменти за човековите права, за заштита на бегалците и за хуманитарни прашања.

Деца во постапката за азил: што да се направи?

Поради својата возраст, зависност и релативна незрелост, децата уживаат посебни гаранции во однос на постапката и доказите за да се гарантира донесување правични одлуки за утврдување на статусот на бегалец по нивните барања.

Минималните стандарди за третман на децата во постапката за азил ги опфаќаат:

- барањата поднесени од деца што бараат азил, независно дали тие се со или без придружба, треба бидат **обработени приоритетно и во редовна постапка** со скратени периоди на чекање во сите фази од постапката за азил и треба да се вложат сите можни заложби за да се донесе брза и правична одлука, бидејќи децата често имаат потреба од посебна заштита и помош;
- пред почетокот на постапката на децата треба да им се дадат информации за постапката, кои ќе им бидат претставени на начин што е соодветен за деца, како и **доволно време да се подготват** за сведочење за своите искуства, да изградат однос на доверба со старателот и со другите стручни работници и да се почувствуваат безбедни и сигурни;
- децата што се главни баратели во постапка за азил имаат право на соодветно обучен **правен застапник**, кој може да му даде поддршка на детето во текот на целата постапка;
- децата имаат право да ги **искажат своите ставови** и да учествуваат во постапката суштински: нивното сведоштво за искуствата често има суштинско значење

за утврдувањето на нивните индивидуални потреби од заштита. Во многу случаи детето е единствениот извор на тие информации;

- тоа опфаќа воведување **безбедни постапки и околина кои се соодветни за деца** и кои создаваат доверба во сите фази од постапката за азил и обезбедување детето што бара азил да ги добие сите потребни информации за можностите што му се достапни и за последиците од нив на јазик и на начин што го разбира;
- во различните фази од постапката се потребни **соодветни методи за комуникација и техники за интервјуирање**, кои мора да ги земат предвид возраста, родот, културното потекло и нивото на зрелост и развој на детето, како и околностите при бегството и начинот на пристигнување;
- **службениците што ги водат интервјуата треба да имаат соодветна обука и вештини** за интервјуирање и за правилно оценување на веродостојноста и значајноста на сведоштвото на детето;
- **детето треба да биде известно за одлуките на јазик и на начин што го разбира**. Детето треба да биде известно за одлуката лично, во присуство на старателот, правниот застапник и/или на друго лице за поддршка во средина што е пријатна и незаконувачка. Ако е одлуката негативна, треба особено да се внимава при пренесувањето на пораката на детето и при објаснувањето кои следни чекори може да ги преземе за да се избегне или барем да се намали психичкиот стрес или штета.

Најважен е најдобриот интерес на детето. Детето не треба да биде одбиено или вратено на местото на влез во земјата или да биде подложено на детално интервју од страна на органите за имиграција на местото на влез.

Штом ќе се идентификува дете без придружба или разделено дете, бесплатно треба да биде назначен независен и квалификуван застапник или **старател**, кој ќе му помага на детето во сите фази од постапката. Што е можно побрзо треба да се преземат мерки за барање и за обединување на детето со неговите родители или со други членови на семејството, освен ако тоа може да ги изложи на опасност родителите или другите членови на семејството или ако не е во најдобар интерес на детето.

Ако постои сомнеж околу возраста на детето, евентуалната **проценка на возраста** треба да биде спроведена на безбеден начин, кој е соодветен за дете од соодветниот род, со почитување на човековото достоинство и во рамките на сеопфатна оценка, која ги зема предвид и физичкиот изглед и психичката зрелост на детето. Во случај на несигурност, лицето треба да се смета за дете. Лицата што тврдат дека се деца, треба да бидат третираны како такви до спроведувањето проценка на возраста.

„Се препорачува државите, УНХЦР и други субјекти тесно да соработуваат (...) во развивањето национални постапки за азил сензитивни за родовите прашања, ако е тоа можно, (...) со приспособени постапки, вклучително и релевантни услови во врска со доказите, приоритетна обработка на барањата поднесени од деца без придружба и разделени деца, бесплатен правен или друг застапник за деца без придружба и разделени деца, како и да размислат за родово сензитивна примена на Конвенцијата од 1951 г. преку признавање на постоењето на појавни облици и форми на прогон што се специфични за децата, меѓу другото регрутирање малолетни лица, трговија со деца и генитално осакатување на жените.“

Заклучок на Извршниот комитет на УНХЦР бр. 107 (LVIII), Деца во ризик, 2007 г.

- ▶ Општ коментар бр. 6 (2005 г.): Постапување со деца без придружба и разделени деца надвор од земјата на потекло, Комитет на ОН за правата на детето (КПД), 2005 г.
- ▶ Општ коментар бр. 14 (2013 г.) за правото на детето неговиот најдобар интерес да биде земен предвид како примарен аспект (член 3 став 1), Комитет на ОН за правата на детето (КПД), 2013 г.
- ▶ Упатство за меѓународна заштита бр. 8: Барања за азил поднесени од деца во согласност со членовите 1А став (2) и 1Г од Конвенцијата од 1951 г. и/или со Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г., УНХЦР, 2009 г., особено параграфите 65–77
- ▶ Сржта на одлуката – оценување на веродостојноста кога деца бараат азил во Европската Унија, УНХЦР, 2014 г.

Жени

За да се обезбеди мажите и жените што бараат азил да имаат еднаков пристап до постапките за азил и државите да ги утврдуваат потребите од меѓународна заштита правилно, државите треба да обезбедат постапките за азил да бидат родово сензитивни. Покрај тоа што треба да обезбедат родово заснованите форми на прогон да бидат признаени како основа за признавање на статусот на бегалец (в. глава 6.4. – Дефиницијата за бегалец: кои лица се опфатени? Прифаќање пристап во утврдувањето на статусот на бегалец што е сензитивен на возраста, родот и разноликоста), постапките за азил треба да бидат поставени и да се спроведуваат на родово сензитивен начин за да можат жените што бараат азил ефективно да го образложат своето барање.

Ако жените што бараат азил се придружувани од машки роднини, треба да бидат известени насамо и на начин што го разбираат дека можеби самите исполнуваат валидна основа за добивање азил и дека имаат право да поднесат одделно

барање за азил во која било фаза од постапката. Треба да им се даде можност да побараат правен совет пред да поднесат такво барање.

Исто така, органот за азил треба да обезбеди одделно интервјуирање на жени-те што бараат азил, без присуство на машки членови на семејството, за да се обезбеди дека тие ќе имаат можност да го образложат својот случај. Родово и културно сензи-тивните вештини за интервјуирање се од клучно значење за да може да се откријат информации, да се утврди постоење прогон и правилно да се оценат таквите барања.

„Извршниот комитет ги повикува државите да обезбедат, секогаш кога е тоа потребно, квалификувани службенички што ќе го спроведуваат интервјутото во постапки за утврдување на статусот на бегалец и да им обезбедат соодветен пристап до таквите постапки на жените што бараат азил, дури и ако се придружувани од машки членови на семејството.“

Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 64 (XLI), 1990 г.

- ▶ Упатство за меѓународна заштита бр. 1: Прогон поврзан со родот во контекст на членот 1А став (2) од Конвенцијата од 1951 г. и/или на Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г., УНХЦР, 2002 г., особено параграфите 35–36

Семејства што бараат азил

Ако цело семејство бара азил, еден или повеќе членови на тоа семејство може да исполнуваат одделни валидни основи за добивање статус на бегалец, не-зависно дали е тоа таткото, мајката, дете или друг роднина. Затоа, општото правило гласи дека барањата на членовите на семејството и на другите лица зависни од него секогаш треба да се разгледуваат одделно, независно од тоа дали главниот барател ќе биде признае за бегалец.

Ако главниот барател добие заштита како бегалец, другите членови на негово-то најблиско семејство и лицата зависни од него начелно треба да го добијат истиот статус во интерес на зачувување на семејното единство на признаениот бегалец. Фак-тот дека е главниот барател исклучен од заштита како бегалец нема влијание врз пра-вото на членовите на семејството да бараат одделно оценување на своите барања.

Лица што преживеале насилство, мачење и траума

Покрај општите поенти наведени погоре, на жртвите/лицата што преживеале насилство, мачење или други трауматични настани треба да им се стават на распо-лагање механизми за упатување на психолошко советување и други услуги за под-дршка. Една добра практика е да бидат достапни обучени психолошки советници, кои ќе им помагаат на таквите баратели на азил во текот на процесот.

„Извршниот комитет (...) препорачува бегалците што биле жртви на сексуално насилство и нивните семејства да добијат соодветна медицинска и психолошка нега, вклучително советување соодветно за нивната култура, и да бидат сметани за лица од посебен интерес за државите и за УНХЦР во однос на помошта и на потрагата по трајни решенија за нив.“

Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 73 (XLIV) (f), 1993 г.

Лица со различна сексуална ориентација и/или родов идентитет

Во однос на барателите на азил со различна сексуална ориентација и/или родов идентитет, покрај аспектите наведени погоре, службениците што ги водат интервјуата и што одлучуваат треба да имаат објективен пристап, за да не изведуваат заклучоци врз основа на стереотипни, неточни или несоодветни перцепции за лицата со различна сексуална ориентација и/или родов идентитет.

Службеникот што го води интервјуто и толкувачот треба да избегнуваат вербално или со говорот на телото да изразуваат осудување поради сексуалната ориентација, родовиот идентитет, сексуалното однесување или интимните врски на барателот на азил. Тие треба да користат речник што не е навредлив и кој покажува позитивен став кон разноликоста на сексуалните ориентации и на родовите идентитети. Користењето несоодветни термини може да му оневозможи на барателот на азил да ја претстави вистинската природа на својот страв.

Ако лице бара азил во држава во која истополовите врски се инкриминирани, тие закони може да му оневозможат пристап до постапка за азил или да го одвратат лицето од споменување на својата сексуална ориентација или родов идентитет на интервјуто за утврдување на статусот. Во такви случаи може да биде потребно УНХЦР директно да се вклучи во предметот, меѓу другото, и преку спроведување на постапка за утврдување на статусот на бегалец во рамките на својот мандат.

► [Упатство за меѓународна заштита бр. 9: Барања за статус на бегалец засновани на сексуална ориентација и/или на родов идентитет во контекст на членот 1А став \(2\) од Конвенцијата од 1951 г. и/или на Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г.](#), УНХЦР, 2012 г., особено параграфите 58–61

Лица со попреченост

При обработката на барања за азил поднесени од лица со попреченост, органите треба да се водат од почитувањето на достоинството и личниот интегритет на лицата со попреченост и од начелата на недискриминација и учество уредени во [Конвенцијата за правата на лицата со попреченост](#).

Тоа значи дека во постапките на азил мора да се обезбеди лицата со попреченост што бараат азил да добијат соодветен правен совет и поддршка и физички пристап до објектите за да можат да го поднесат и ефективно да го образложат своето барање. Лицата со ментална попреченост или оние што имаат проблеми со менталното здравје може да имаат потреба од придружба од назначен старател или застапник (покрај правниот застапник) и од медицинска или психолошка поддршка. Како што беше случај кај децата што бараат азил, начелното правило гласи дека барањата на овие лица треба да бидат разгледани приоритетно и од страна на обучени и стручни службеници за одлучување.

„Извршниот комитет (...) препорачува државите и УНХЦР да обезбедат да бидат достапни постапки за утврдување на статусот на бегалец и сите други релевантни постапки, кои ќе бидат уредени така што ќе им овозможуваат на лицата со попреченост целосно и правично да ги образложат своите барања со добивање на потребната поддршка.“

[Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 110 \(LXI\) Бегалци со попреченост \(s\), 2010 г.](#)

Потсетник за парламентарците:

Баратели на азил со специфични потреби во постапката за азил

Парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да го поттикнуваат вклучувањето посебни мерки за задоволување на специфичните потреби на особено ранливите баратели на азил, меѓу другото на жените што бараат азил, лицата што преживеале насилство, мачење или траума, барателите на азил што се ЛГБТИ и други. Таквите мерки ги опфаќаат обврските на барателите на азил да им се дадат информации за процесот и за постапките за азил, за нивното право на пристап до таква постапка, како и правен совет на јазик и на начин што го разбираат и кој е приспособен на нивната положба, вклучително и на нивната возраст, ниво на образование и евентуална попреченост; на жените што бараат азил да им се даде можност да бидат интервјуирани од страна на квалификувани службенички и толкувачи од женски пол; на членовите на семејството на главниот барател и на лицата зависни од него да им се даде право да поднесат одделно барање за азил и да бидат поединечно признаени за бегалци, ако е тоа соодветно;
- ✔ во согласност со членот 22 од КПД, да обезбедат законодавството:
 - да ја уредува положбата на децата што бараат азил, вклучително и на разделените и на децата без придружба, да предвидува процесни гаранции што се сензитивни за положбата на децата и изречно да се повикува на начелото на „најдоброт интерес на детето“;
 - да предвидува, штом ќе се идентификува дете без придружба или разделено дете, бесплатно да биде назначен независен и квалификуван старател или советник, кој ќе му помага на детето;
 - да предвидува децата без придружба и разделените деца да имаат соодветно квалификуван правен застапник во сите фази од постапката за азил, кој ќе им помогне да го поткрепат своето барање за азил. Правните застапници треба да им бидат достапни на децата бесплатно; и
- (ако законодавството предвидува постапки за проценка на возраста) да уредува таквите постапки да се спроведуваат само ако постои сомнеж околу возраста на детето, тие да бидат дел од сеопфатна оценка што го зема предвид и физичкиот изглед и психолошката зрелост на детето, да се спроведуваат на доброволна основа, на начин кој е соодветен за детето и за неговиот род и од страна на независни стручни лица со соодветна стручност, и во случај на сомнеж да се смета дека е лицето дете;
- ✔ да се залагаат за вклучување одредба што ќе уредува дека, ако главниот барател ги исполнува условите од дефиницијата за бегалец, другите членови на неговото најблиско семејство и лицата зависни од него треба начелно да го добијат истиот статус во согласност со правото на семејно единство на признаениот бегалец, освен ако доделувањето на статусот на бегалец е неспојливо со личниот правен статус на членот на семејството или на зависното лице (на пример, брачен другар што е државјанин на земјата на азил);
- ✔ да обезбедат законодавството да не забранува прием на одделно и независно барање за азил од кој било друг член на семејството или друго зависно лице по донесувањето негативна одлука по барањето на главниот барател, особено имајќи ја предвид потребата од заштита од формите на прогон засновани на родот и од оние што се специфични за децата;
- ✔ да одобрат доволно средства за организирани за азил за да можат да се обезбедат посебни обуки, соодветни информации за земјите на потекло и други услуги, со цел одлуките да се донесуваат така што ќе бидат земени предвид специфичните потреби на особено ранливите баратели на азил, нивната возраст, род и разноликост;
- ✔ да го повикуваат органот за азил да издава соодветни упатства, на пример за процесни гаранции, техники за интервјуирање и за оценување барања поднесени од деца, жени, жртви на мачење, лица што претрпеле траума, баратели на азил што се ЛГБТИ и од други ранливи лица.

7.12. Признавање на статусот на бегалец

Ако барателот на азил биде признаен за бегалец, тој треба да добие сигурен законски престој по признавањето на неговиот статус. Бегалците, исто како барателите на азил, имаат право на издавање лични документи. Покрај тоа, признаените бегалци имаат право да добијат патни исправи.

Сигурен и траен законски престој

Давањето најмалку законски престој на бегалците, ако не и постојан престој, е легитимна и неопходна мерка за да може државата да ги исполни своите обврски според Конвенцијата од 1951 г. и да им овозможи на бегалците да ги уживаат правата уредени во Конвенцијата. Сигурниот законски престој е една од најделотворните мерки што може да ги преземе една држава за да ја овозможи интеграцијата на бегалците, да им отвори можности за создавање траен дом и да им овозможи да ја преземат улогата на рамноправни и еднакви членови на општеството.

Ако државите одлучат во законодавството да предвидат временски ограничен престој што може да се обнови, законскиот престој што им се дава на бегалците по признавањето на нивниот статус треба да биде споредлив со видот на престој што е потребен за натурализација. Тоа значи дека, ако признаените бегалци не добиваат постојан престој, тие треба да добијат барем статус што ќе им овозможи да побараат постојан престој пред да поднесат барање за натурализација.

Парламентарците треба да имаат на ум дека признавањето на статусот на бегалец во ограничен временски период и негово ревидирање по тој период, не само што ги става бегалците во неизвесност и ја забавува нивната интеграција туку и бара значителни административни и финансиски ресурси.

Лични документи

Државите што пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. имаат обврска да му издадат личен документ на секој бегалец на својата територија (член 27). Издавањето лични документи на бегалците, со кои се потврдува нивниот статус, им овозможува пристап до други услуги и права и може да помогне во нивната заштита од вознемирување и од враќање. Такви документи треба да бидат издадени на сите возрасни бегалци и на разделените и на децата бегалци без придружба поради заштитата и пристапот до права што се обезбедуваат со нив. (За повеќе информации за барателите на азил, кои, како и бегалците, имаат право на лични документи, в. глава 5.2. – Прифаќање и третман на барателите на азил, Регистрација и идентификација на барателите на азил и бегалците.)

Патни исправи

Државите потписнички се обврзани да им издадат патни исправи на бегалците што законски престојуваат во земјата за патување надвор од нејзината територија, освен ако постојат убедливи причини поврзани со националната безбедност или со јавниот ред што не го дозволуваат тоа (член 28). Во прилогот кон Конвенцијата се дадени дополнителни детали за патните исправи и образец на патната исправа според Конвенцијата.

Издавањето на патните исправи според Конвенцијата (ПИК), на бегалците им овозможува да го искористат своето фундаментално право да заминат од која било земја, вклучително и од земјата домаќин. Со тоа не се имплицира дека бегалецот добил државјанство, туку, со оглед на тоа што овие документи се нашироко признаени од другите земји, тие им овозможуваат на бегалците да патуваат во други земји, меѓу другото за студирање, вработување, здравствена заштита или населување.

Модерните меѓународни стандарди претпочитаат издавање машински читливи патни исправи, како што е утврдено од Меѓународната организација за цивилно воздухопловство (ИКАО) во прилогот 9 кон Конвенцијата за меѓународно цивилно воздухопловство (Чикашката конвенција). Машински читливите патни документи овозможуваат патување на бегалците во странство и се посигурни и потешки за менување или фалсификување. Патните исправи со електронски чип и биометриските патни исправи нудат уште повисоки стандарди на сигурност.

Новите стандарди за ИКАО станаа задолжителни за сите патни исправи во 2016 г. УНХЦР и ИКАО заеднички издадоа [упатство за издавање машински читливи патни исправи на бегалци и на лица без државјанство](#).

УНХЦР и ИКАО препорачуваат државите да го внесат индивидуалното право на бегалците што престојуваат на нивната територија законски да добијат машински читлива патна исправа во своите национални закони за азил, бегалци, миграција и/или државјанство. Многу држави веќе го направиле тоа. Иако правото би требало да биде содржано во акт донесен од националниот парламент, подетални одредби, стандарди и процедурални прашања може да бидат уредени и во друг пропис. Прашањата што треба да бидат уредени се наведени во заедничкиот документ на УНХЦР и ИКАО.

Исто така, државите потписнички се обврзани да им издадат **документи или потврди** на бегалците што не можат да ги добијат таквите документи од своите национални власти поради својот статус (член 25). Евентуалните такси што се наплаќаат мора да бидат умерени и споредливи со оние што им се наплаќаат на државјаните за слични услуги. Навременото регистрирање на раѓањата, браковите и разводите и издавањето на документите поврзани со тие настани може да биде особено важно за жените и за децата што се бегалци.

- ▶ Заклучоци [бр. 35 \(XXXV\) Лични документи за бегалци](#), [бр. 49 \(XXXVIII\) Патни исправи за бегалци](#) и [бр. 114 \(LXVIII\)](#) на Извршниот комитет на УНХЦР од 1984, 1987 одн. од 2017 г.
- ▶ [Упатство за издавање машински читливи патни исправи според Конвенцијата на бегалци и на лица без државјанство](#), УНХЦР и Меѓународната организација за цивилно воздухопловство (ИКАО), 2017 г.

Потсетник за парламентарците:

Признавање на статусот на бегалец

Законодавството треба да предвидува признаените бегалци да добиваат законски престој во државата и лични (како и барателите на азил) и патни документи. За таа цел парламентарците се охрабруваат:

✔ во врска со **законскиот престој**, да обезбедат:

- да постојат одредби според кои барателот на азил добива сигурен законски престој, по можност постојан престој, по неговото признавање за бегалец и, според кои, ако признаените бегалци не добиваат постојан престој, тие добиваат барем статус што ќе им овозможи да побараат постојан престој пред да поднесат барање за натурализација;

✔ во врска со **личните документи** да обезбедат:

- законодавството да предвидува издавање посебни лични документи и на барателите на азил и на бегалците, со кои се потврдува нивниот статус. Кај признаените бегалци тоа може да се направи и со издавање патна исправа во согласност со членот 27 од Конвенцијата од 1951 г. на сите признаени бегалци;
- такви лични документи да им се издаваат и на членовите на семејството што се признаени за бегалци врз основа на изведен статус (или во случајот на барателите на азил, на членовите на семејството на главниот барател);
- форматот што се користи да спречува злоупотреби и да им овозможи на релевантните органи да бидат уверени дека лицето што ја

користи исправата навистина е лицето на кое му била издадена. Добра практика е документите што им се издаваат на бегалците да имаат сличен формат и период на важност како оние што им се издаваат на лицата со постојан престој, бидејќи тие документи обично даваат пристап до услуги и до права;

✔ во врска со **патните исправи**, да обезбедат:

- законодавството да предвидува издавање патни исправи на признаените бегалци (вклучително и врз основа на изведен статус) во согласност со членот 28 од Конвенцијата од 1951 г. и со правилата што го уредуваат издавањето, важноста и обновувањето на патните исправи според Конвенцијата (ПИК), кои се содржани во прилогот кон Конвенцијата од 1951 г.;
- таксите што се наплаќаат за издавање на исправите да не го надминуваат најнискиот износ што се наплаќа за национални патни исправи (в. прилог кон Конвенцијата од 1951 г., параграф 3) – еден начин за да се намалат административните постапки и трошоците за издавање такви патни исправи е тие да се издаваат со подолг период на важност; и
- да се приспособат националните закони за азил, бегалци, имиграција и/или за државјанство, ако тоа не е веќе направено, за да се обезбеди бегалците што престојуваат во земјата законски да добиваат машински читливи патни исправи, кои ги исполнуваат универзално прифатените стандарди и им овозможуваат на бегалците да уживаат слобода на движење и на патување во странство.

7.13. Поништување, укинување и престанок на статусот на бегалец

Лице што било признаено за бегалец (независно дали од страна на држава според Конвенцијата од 1951 г. и/или од УНХЦР во рамките на својот мандат) може да го изгуби статусот на бегалец само ако се исполнети одредени услови. Статусот на бегалец може да биде повлечен само со негово поништување или укинување или ако се исполнети условите за престанок на статусот на бегалец.

Поништување и укинување на статусот на бегалец

Поништувањето на статусот на бегалец е оправдано само ако се дознае дека лицето било признаено за бегалец, иако не ги исполнувало критериумите за квалификуваност во моментот да признавање. Тоа може да биде случај ако не биле исполнети условите за доделување на статусот или ако требало да се примени одредба за исклучување од статусот. Погрешна одлука за доделување статус на бегалец може да биде донесена бидејќи лицето намерно претставило материјални факти погрешно или сокрило такви факти за да добие статус на бегалец, во случаи на злоупотреба, како давање мито, или поради грешка на органот што одлучувал.

Во повеќето правни системи, независно дали од континенталното или од англосаксонското право, законот за општа управна постапка овозможува повторно разгледување одлука што станала конечна. Ова може да биде ограничено со рок зависно од причините за погрешната одлука. Исто така, често се применливи општи правни начела за сразмерност на мерката и почитување „стекнати права“. Иако тоа не е изречно предвидено во Конвенцијата од 1951 г., поништувањето на статусот е во согласност со меѓународните правни акти за бегалци, ако во постапка со соодветни процесни гаранции се утврди дека засегнатото лице не ги исполнувало критериумите за статусот на бегалец во моментот на првичната одлука.

Во таков случај, лицето чиј статус на бегалец се поништува поради тоа што не ги исполнувало критериумите за квалификуваност во моментот на првичната одлука, може да има оправдан страв од прогон поврзан со основа од Конвенцијата од 1951 г. во моментот на постапката за поништување. Затоа, на лицето треба да му се даде пристап до постапка за утврдување дали во тој момент се квалификува за статус на бегалец, или во рамките на постапката за поништување или во посебна постапка, зависно од правниот систем.

Укинување на статусот на бегалец е соодветно ако признаен бегалец се впушил во постапки што спаѓаат во опсегот на членот 1f букви (а) и (в) од Конвенцијата од 1951 г., се разбира ако се исполнети сите критериуми за примена на овие две одредби или на една од нив.

Поништување или укинување: што е разликата?

Поништување е термин што УНХЦР го користи за одлука за ставање надвор од сила на одлука за признавање на статусот на бегалец која воопшто не требала да биде донесена. Поништувањето се однесува на одлуки што станале конечни, т.е. кои веќе не можат да бидат предмет на жалба или на преиспитување. Со поништувањето статусот на бегалец се поништува од датумот на првичната одлука за негово доделување (ab initio или ex tunc – од почеток или оттогаш).

Укинувањето предвидува повлекување на статусот на бегалец ако лицето се впушти во постапки што спаѓаат во опсегот на членот 1f букви (а) и (в) од Конвенцијата од 1951 г. по добивањето на статусот на бегалец. Тоа има важност во иднина (ex tunc – отсега).

Поништување и укинување: какви процесни гаранции треба да постојат?

За поништување или укинување на статусот може да се одлучи само индивидуално. Бегалецот чиј статус може да биде поништен или укинат треба:

- да биде информиран за природата на постапката и за доказите на кои се заснова предложеното поништување или укинување;
- да добие можност за побивање на наводите на органот за измама или за друга злоупотреба;
- по потреба да добие помош од толкувач и да има можност да побара правен совет и застапник; и
- да добие право да ја обжали одлуката пред различно лице или тело во различен состав од она што ја донело првичната

одлука – во постапката за жалба или преиспитување треба да се разгледа и законитоста и фактичката состојба, и жалбата треба да има суспензивно дејство.

Статусот на бегалец важи до донесувањето конечна одлука за негово поништување или укинување.

Поништувањето и укинувањето на статусот на бегалец не треба да се поистоветува со протерувањето според членот 32 од Конвенцијата од 1951 г. ниту со губење на заштитата од враќање според членот 33 став (2), како што е објаснето погоре во глава 4.2. – Прием на територијата и опсег на обврската за невраќање. Ниту една од тие две можности не предвидува губење на статусот на бегалец на лице што во моментот на првичната одлука ги исполнувало критериумите за квалификуваност според Конвенцијата од 1951 г.

Потсетник за парламентарците: Поништување и укинување на статусот на бегалец

Парламентарците се охрабруваат:

- ✔ ако законодавството им овозможува на властите да одлучуваат за поништување на статусот на бегалец, да обезбедат:
 - материјалните основи за поништување да бидат во согласност со меѓународното право за бегалците и постапката што треба да се следи да ги почитува процесните гаранции наведени погоре и да ги зема предвид прашањата на сразмерноста и на стекнатите права на засегнатиот бегалец, вклучително и евентуалните врски што ги воспоставил во бегалецот земјата; и
 - лицето чиј статус на бегалец се поништува, да добие пристап до постапка за утврдување дали во тој момент се квалификува за статус на бегалец, или во рамките на постапката за поништување или во посебна постапка, зависно од

правниот систем;

- ✔ ако законодавството предвидува одредби за укинување на статусот на бегалец за лица што сториле одредени акти по нивното признавање за бегалци, да обезбедат можноста за укинување на статусот на бегалец да се разгледува само ако лицето се впуштило во постапки што спаѓаат во опсегот на членот 1Г букви (а) и (в) од Конвенцијата од 1951 г. и да не опфаќа акти опишани во членот 1Г буква (б) или во членот 33 став (2) од Конвенцијата и евентуалната одлука за укинување да не влијае на бегалскиот статус на членовите на семејството;
- ✔ да обезбедат законодавството да предвидува засегнатото лице да биде известно за основите за поништување или за укинување на статусот и да добие можност да ја оспори одлуката, по можност пред органот за утврдување на статусот на бегалец, со можност за жалба со суспензивно дејство пред повисок орган.

► [Информација за поништување на статусот на бегалец](#), УНХЦР, 2004 г.

Престанок на статусот на бегалец

Признавањето на статусот на бегалец не е временски ограничено. Тој може да престане само ако се исполнети т.н. „одредби за престанок“ (според членот 1В од Конвенцијата од 1951 г. и според членот 1 став 4 букви (а) до (д) од Конвенцијата за бегалци на ОАЕ од 1969 г.). Во нив се утврдени условите под кои бегалецот престанува да биде бегалец и тие се засновани на сфаќањето дека меѓународната заштита не треба да продолжува ако веќе не е потребна или ако веќе не е оправдана.

Според тоа, статусот на бегалец се задржува, освен ако бегалецот потпадне под опсегот на одредба за престанок на статусот. Тоа резултира од потребата да им се даде уверување на бегалците дека нивниот статус нема да биде предмет на постојано ревидирање поради привремени промени на состојбата во нивната земја на потекло кои не се од фундаментална природа.

Ако сака да ги примени одредбите за престанок на околностите, државата на азил го носи товарот на докажување дека постои фундаментална, стабилна и трајна промена на околностите во земјата на потекло и дека повикувањето на ставот 5 или 6 од членот 1В е соодветно. Може да постојат случаи во кои одредени групи треба да бидат исклучени од примената на општа одлука за престанок на околностите, бидејќи и понатаму се во ризик од прогон.

„Државите внимателно мораат да ја оценат фундаменталната природа на промените во земјата на државјанство или на потекло, вклучително и општата состојба со почитувањето на човековите права, како и конкретниот случај на стравување од прогон, за да можат на објективен и поткреплив начин да се осигурат дека престанала да постои состојбата што оправдала доделување на статусот на бегалец; суштински елемент од таквата оценка од страна на државите е фундаменталната, стабилна и трајна природа на промените, при што се користат соодветни информации што се достапни, меѓу другото и од релевантни специјализирани тела, а особено од УНХЦР.“

[Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 69 \(XLIII\) Престанок на статусот, \(а\), 1992 г.](#)

Дури и ако се промениле општите околности во толков обем што веќе не е потребен статусот на бегалец, можно е конкретните околности на одреден случај да бараат понатамошна меѓународна заштита. Затоа, сите бегалци што се засегнати

Статусот на бегалец: кога престанува?

Според членот 1В од Конвенцијата од 1951 г. статусот на бегалец може да престане или поради постапки на бегалецот (содржани во точките 1– 4) или преку фундаментални промени во објективните околности во земјата на потекло на кои се засновал статусот на бегалец (точки 5 и 6).

Од шесте можности за престанок на статусот, првите четири претставуваат промена на положбата на бегалецот предизвикана од самиот бегалец, имено лицето:

1. доброволно повторно се ставило под заштита на земјата чиј државјанин е;
2. доброволно повторно се стекнало со државјанството што претходно го изгубило;
3. стекнало друго државјанство; и
4. доброволно повторно се населило во држава во која стравувало од прогон.

Последните два услови за престанок на статусот, точките 5 и 6 од членот 1В, се засноваат на утврдување дека веќе не е потребна меѓународна заштита поради промени во земјата во која лицето стравувало од прогон, поради што престанале да постојат причините поради кои лицето станало бегалец. Тие се познати како „одредби за престанок на околностите“.

Потсетник за парламентарците:

Престанок на статусот на бегалец

✔ Со оглед на тоа што листите на основи за престанок на статусот наведени во членот 1В од Конвенцијата од 1951 г. и во членот 1 став 4 букви (а) до (д) од Конвенцијата за бегалци на ОАЕ од 1969 г. се конечни, за да се обезбеди почитување на меѓународните правни стандарди во врска со престанокот на статусот на бегалец, се охрабруваат парламентарците да го задржат текстот на одредбите за престанок на статусот од Конвенцијата од 1951 г. и од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г., ако е таа применлива, и да обезбедат во законодавството да не се вклучуваат други основи за престанок на статусот.

✔ Ако се предвидува престанок на статусот на бегалец врз основа на членот I став 4 буква (е) од Конвенцијата на ОАЕ, во случај лицето да било вклучено во субверзивни активности во смисла на членот III став 2, се охрабруваат парламентарците да обезбедат таквите одредби задолжително да се читаат во рамките на членот 1Г од Конвенцијата од 1951 г. и за таквите одредби да важат стандардите од тој член.

Покрај тоа, во согласност со меѓународните стандарди, парламентарците се охрабруваат:

✔ да обезбедат законодавството да предвидува неприменување на одредбите за престанок на статусот врз бегалци што можат да се повикаат на убедливи причини поради кои

одбиваат да се вратат во земјата на државјанство или на претходен вообичаен престој, а кои произлегуваат од претходен прогон;

✔ да обезбедат дека вториот дел од точката 5 и од точката 6 од членот 1В што се однесува на „убедливи причини“ да се применува и на бегалците според членот 1А став 2, бидејќи тоа е општо хуманитарно начело, кое е веќе цврсто воспоставено во практиката на државите;

✔ да обезбедат законодавството да предвидува секое засегнато лице да биде известно за основите за престанок на статусот и да добие можност да ја оспори одлуката, по можност пред органот за утврдување на статусот на бегалец, со можност за жалба со суспензивно дејство пред повисок орган;

✔ ако домашното законодавство предвидува основи за престанок на комплементарните форми на заштита, да обезбедат овие одредби во суштината да ги следат параметрите од членот 1В од Конвенцијата од 1951 г., вклучително и во однос на исклучоците поради „убедливи причини“, кои се предвидени во точките 5 и 6 од членот 1В од Конвенцијата од 1951 г. и кои важат и за престанокот на комплементарната заштита;

✔ да се залагаат законодавството да содржи одредби што ги обврзуваат властите да се консултираат со УНХЦР, ако размислуваат за примена на одредби за престанок на статусот.

од општа одлука за престанок на околностите треба да имаат можност да поднесат барање за ревидирање на таа одлука во својот случај поради постоење основи за меѓународна заштита кои се релевантни во конкретниот случај.

Двете одредби за престанок на околностите му овозможуваат на бегалецот да се повика на „убедливи причини“ поради кои одбива да се врати во земјата на државјанство или на претходен вообичаен престој, а кои „произлегуваат од претходен прогон“. Целта на овој исклучок е да опфати случаи во кои бегалците или членови на нивните семејства претрпеле ужасни форми на прогон, па затоа од нив не може да се очекува да се вратат во земјата на потекло или на претходен вообичаен престој.

Покрај тоа, Извршниот комитет на УНХЦР предлага во својот Заклучок бр. 69 државите да размислат за „соодветни решенија“ за лица „од кои не може да се очекува да ја напуштат земјата на азил поради долг престој, кој резултирал со силни семејни, општествени и економски врски“.

- ▶ [Заклучок бр. 69 \(XLIII\) Престанок на статусот](#), Извршен комитет на УНХЦР, 1992 г.
- ▶ [Упатство за меѓународна заштита бр. 3: престанок на статусот на бегалец според ставовите \(5\) и \(6\) од членот 1В од Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. \(одредби за „престанок на околностите“\)](#), УНХЦР, 2003 г.

7.14. Лица за кои се утврдило дека немаат потреба од меѓународна заштита

Ако во правична постапка се донела конечна одлука дека одредено лице нема потреба од меѓународна заштита и ако нема убедливи хуманитарни причини лицето да остане, постојат две можности: или лицата да се вратат во земјата на потекло или да побараат други можности за законска миграција. Со оглед на тоа што втората можност обично им е достапна само на лица со специфични профили или во специфични околности, зависно од националното законодавство, овој дел од документот се фокусира на враќањето.

Поттикнување на доброволното враќање: што да се направи?

Ако лицата што немаат право да останат во земјата што ги примила можат да се вратат дома доброволно, одржливоста на нивното враќање е подобро загарантирана. Доброволноста помага да се обезбеди враќањето да биде направено безбедно и достоинствено и да биде поекономично за државата што го враќа лицето.

Добрите практики за охрабрување и поддршка на доброволното и одржливо враќање опфаќаат давање информации и совети за опциите за враќање и за околностите во земјата на потекло; обезбедување превоз, повторна интеграција и/или помош по враќањето; и мониторинг по враќањето.

Во сите случаи мора целосно да се почитува основното начело на невраќање. Затоа, треба да постојат соодветни гаранции за оценување на нови или неиспитани ризици, на пример, дали лицата што се наоѓаат во постапка за враќање имале пристап до постапка за азил, а ако имале, дали настанале нови ризици во земјата на потекло. Државите усвојуваат два различни пристапи за да го обезбедат тоа: повторно отворање на постапката за азил или отворање одделна постапка за разгледување на тие ризици како дел од постапката за враќање, каква

што е проценката на ризикот пред отстранување во **Канада** (в. подолу). На загриженоста дека лицата што треба да се вратат можат да ги злоупотребат овие постапки за да го продолжат својот престој, најдобро може да се даде одговор преку ефикасни процесни и механизми за управување со предмети.

Кај **лицата со специфични потреби** треба да се утврди дали е достапна соодветно приспособена помош при враќањето и при повторната интеграција. Ако не постојат такви можности, тоа може да биде основа за невраќање на лицето во земјата на потекло. На пример, жртвите на трговија со луѓе, за кои било утврдено дека немаат потреба од меѓународна заштита, можат да имаат потреба од медицинска или психолошка нега и специфична поддршка при повторната интеграција, за да се обезбеди дека нема повторно да станат жртви на трговија со луѓе. Ако на лица без државјанство им е дозволено да се вратат во земјата на вообичаен престој, може да биде потребна помош за нивно повторно интегрирање.

Меѓународната организација за миграција (ИОМ) може да им биде важен партнер на владите во однос на програмите за асистирано доброволно враќање и реинтеграција (АДВР).

Дваесет насоки за принудно враќање

Во 2005 г. Комитетот на министри на Советот на Европа усвои [Дваесет насоки за принудно враќање](#) за националните органи надлежни за враќање странци. Овие насоки ги повикуваат националните органи на:

- 1. Поттикнување доброволно враќање** како претпочитана опција на принудното враќање.
- 2. Донесување наредба за отстранување на лицето** само врз основа на одлука донесена во согласност со законот, при што биле разгледани сите релевантни достапни информации и било утврдено: дека враќањето не претставува прекршување на начелото на невраќање; дека е враќањето сразмерно и се врши поради легитимна цел; дека, во случаите на дете, било извршено утврдување на најдобриот интерес на детето и властите на земјата на прием се убедени дека детето ќе биде вратено на член на неговото семејство, на назначен старател или во соодветна прифатна установа во државата во која се враќа; и дека државата во која лицето се враќа ќе го прими повратникот и, ако лицето не биде примено во таа држава, државата што го враќа ќе го прими назад.
- 3. Обезбедување дека нема да има колективно протерување**, со тоа што наредбата за отстранување ќе се издава само по разумно и објективно разгледување на секој поединечен случај, при што ќе се земат предвид специфичните околности во секој случај.
- 4. Доставување писмено известување за наредбата за отстранување** до засегнатото лице, или директно или преку овластениот правен застапник на лицето, и давање образложение на наредбата на јазик што го разбира примателот. Во наредбата треба да бидат наведени законските и фактичките основи на кои почива наредбата, достапните правни лекови, независно од тоа дали имаат суспензивно дејство, и роковите за поднесување на тие правни лекови.
- 5. Обезбедување можност за ефективен правен лек против наредбата за отстранување** пред надлежен, непристрасен и независен орган или тело со овластување да ја преиспита наредбата, вклучително и можност за привремено одложување на нејзиното извршување, и обезбедување соодветни процесни гаранции.
- 6. Наредување задржување на лицето пред неговото отстранување** само за да се обезбеди извршување на наредбата за отстранување, ако тоа се прави во согласност со постапка пропишана во закон и ако, по внимателно разгледување на потребата од лишување од слобода во секој поединечен случај, органите на државата заклучиле дека почитувањето на наредбата не може да се гарантира еднакво ефективно со алтернативни мерки.
- 7. Ослободување на лицето што треба да се врати ако постапката за негово отстранување е запрена** или ако не е извршена со соодветна внимателност.
- 8. Обезбедување задржувањето на лицето пред неговото отстранување да биде што е можно пократко** и преиспитување на потребата од задржување на разумни временски интервали.
- 9. Обезбедување достапна судска постапка против решението за задржување**, во која ќе биде достапна правна помош, а судот брзо ќе реши за законитоста на задржувањето и во која, ако биде утврдено дека е задржувањето незаконско, ќе се гарантира итно ослободување.
- 10. Обезбедување задржувањето на лицето пред неговото отстранување** да се врши во установи за таа намена со соодветни материјални услови, соодветно квалификуван персонал и со пристап до правни застапници, лекари, НВО, членови на семејствата и до УНХЦР.

11. Задржување деца само како последна мерка и за најкраток можен период.
12. **Соработка меѓу државите за реадмисија** за да се овозможи враќање на странците за кои е утврдено дека престојуваат во државата домаќин незаконски, при што мора да се обезбеди дека размената на информации меѓу државата домаќин и државата во која се враќа лицето нема да го стават лицето или неговите роднини во опасност за неговото враќање, а особено со тоа што нема да се споделуваат информации за барањето за азил. (За повеќе информации за применливите стандарди и начела за тајност во овој контекст, в. погоре во глава 7.4. – Обезбедување тајност во согласност со релевантните начела и стандарди за заштита на личните податоци.)
13. Обезбедување почитување на **обврските на државите**, вклучително и обврската на државата на потекло. според меѓународното право. да ги прими своите државјани без формалности, одложувања или пречки.
14. Засегнатото лице да не се лишува од неговото државјанство арбитражно, особено ако тоа може да доведе до **бездржавјанство**.
15. Повикување на **лицата што се враќаат на соработка** во сите фази од постапката за нивно отстранување и на тоа да ја почитуваат обврската да заминат од земјата, за да се ограничи употребата на сила, особено преку давање информации за процесот на отстранување и за информациите што им биле дадени на органите на државата во која лицето се враќа, и преку давање можност на лицето да се подготви за своето враќање со тоа што ќе контактира со соодветните лица во државата домаќин и во државата во која се враќа, и ќе ги собере личните предмети што ќе му овозможат достоинствено враќање.
16. Обезбедување дека лицата се **подготвени за патување** и вршење **медицински преглед** пред отстранувањето на сите лица, ако се знае дека имаат одредено заболување, ако е потребно лекување или ако е предвидено користење на средства за ограничување на нивното движење. Не треба да се отстрануваат лица чија здравствена состојба не дозволува патување.
17. Почитување на **достоинството** на сите лица што се враќаат, а истовремено и гарантирање на **безбедноста** на другите патници, на членовите на екипажот и на самото лице. Можеби отстранувањето на лицето ќе треба да се прекине, ако е загрозувана безбедноста.
18. Обезбедување **персоналот што го придружува лицето** да биде внимателно избран и да добие соодветна обука, меѓу другото и за соодветно користење на техники за ограничување на движењето.
19. Користење само **средства за ограничување на движењето** што се сразмерни на реалниот или на реално очекуваниот отпор од лицето, за да може лицето да се контролира. Да не се применуваат техники за ограничување на движењето или мерки на принуда со кои е веројатно дека дишните патишта ќе бидат целосно или делумно затворени или со кои лицето се става во положба во која е во ризик од задушвање.
20. Спроведување ефективен **систем за следење на принудните враќања** и целосно документирање на операциите за принудно враќање, особено во врска со евентуалните позначајни инциденти или искористени средства за ограничување на движењето. Обезбедување ефективна и независна истрага во разумен временски рок, ако лицето што се враќа поднесе приговор за наводно несоодветно постапување во текот на операцијата.

Донесувањето ефикасни и ефективни одлуки во однос на лицата што не се бегалци и што немаат потреба од друг вид меѓународна заштита е клучно за интегритетот на националните системи за азил. Исто така, тоа е важно за градење доверба на јавноста во системот за азил, за контрола на нелегалната миграција и за спречување на криумчарењето луѓе и на трговијата со луѓе.

Кога државите склучуваат **спогодби за реадмисија**, тие треба да бидат формулирани и спроведувани на начин што е во согласност со обврските на државите од меѓународните правни акти за бегалци и за човековите права. Тоа опфаќа, на пример, да се обезбеди таквите спогодби изречно да уредуваат дека при нивното спроведување мора да се почитува начелото на невраќање и дека не се применуваат на баратели на азил. Во нив, исто така, треба да се уреди дека треба да се направи индивидуална оценка на законитоста и на соодветноста на реадмисијата на секое лице чие враќање се предлага, притоа имајќи го предвид начелото на семејно единство, конкретните потреби на поединецот и потребата да се обезбеди приоритетен фактор во одлучувањето да биде најдобриот интерес на детето. Спогодбите за реадмисија треба да содржат и процесни гаранции, вклучително и јасни инструкции за граничните службеници и пристап до толкувачи на границите.

„Враќањето на лицата чии барања за азил биле одбиени по целосно и правично разгледување, како и на нелегалните мигранти мора да се врши на безбеден и хуман начин, со почитување на начелото на невраќање и на забрана за мачење и за сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување, при што, исто така, мора да се почитува најдобриот интерес на детето и правото на почитување на личниот и на семејниот живот.“

Декларација од Генералната дебата за потребата од поправична, поапаметна и похумана миграција, 133. Генерално собрание на МПУ, Женева, 2015 г.

„Извршниот комитет (...) повторува дека враќањето лица за кои се утврдило дека немаат потреба од меѓународна заштита, треба да се врши на хуман начин, со целосно почитување на човековите права и достоинство, и дека употребата на сила, ако е неопходна, треба да биде сразмерна и направена на начин што е во согласност со правните акти за човековите права; и нагласува дека најдобриот интерес на детето мора да биде примарен фактор во сите постапки што засегаат деца.“

Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 96 (LIV) за враќање лица за кои било утврдено дека немаат потреба од меѓународна заштита, (в), 2003 г.

Национална практика

Проценка на ризикот пред отстранување. Во **Канада** органите вршат проценка на ризикот пред отстранување (ПРПО), пред да отстранат одредени категории лица од земјата, за да гарантираат дека земјата ги почитува своите обврски за невраќање. Секое лице што е предмет на наредба за отстранување, вклучително и одбиени баратели на азил кои стравуваат од прогон по нивното враќање, може да поднесе барање за ПРПО. Ризиците што се оценуваат со ПРПО го опфаќаат ризикот од прогон, ризикот од мачење, ризикот за животот и ризикот лицето да биде подложено на сурово и невообичаено постапување или казнување.

Потсетник за парламентарците: Враќање лица за кои се утврдило дека немаат потреба од меѓународна заштита

За да се обезбеди почитување на меѓународното право и на стандардите за човековите права на лицата што не се бегалци, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да бараат да се претпочита доброволно, а не принудно враќање на лицата, за кои во правична постапка се донела конечна одлука дека немаат потреба од меѓународна заштита и во однос на кои нема убедливи хуманитарни причини да останат во земјата, меѓу другото преку обезбедување лицата да добијат информации и советување за можностите за враќање и за околностите во земјата на потекло, преку обезбедување средства за превоз, за помош при повторната интеграција и за помош и мониторинг по враќањето;
- ✔ со цел да се обезбеди почитување на начелото на невраќање, да поддржуваат вклучување соодветни гаранции во законодавството за оценување нови или неиспитани ризици, независно дали тоа ќе опфаќа повторно отворање на постапката за азил или воведување одделна постапка за разгледување на тие ризици како дел од постапката за враќање на лицата;
- ✔ за да се обезбеди соодветно земање предвид на специфичните потреби на лицата што се соочуваат со враќање, да обезбедат законодавството да предвидува оценување на

тие потреби и неспроведување на враќањето, ако не е достапна соодветно приспособена помош;

- ✔ да поттикнуваат вклучување одредби во спогодбите за реадмисија со кои се бара тие спогодби да се спроведуваат во согласност со меѓународните правни акти за бегалци и за човековите права, а особено изречно да се уредува дека при нивното спроведување мора да се почитува начелото на невраќање и дека тие не се применуваат на баратели на азил. Во нив, исто така, треба да се уреди дека треба да се направи индивидуална оценка на законитоста и соодветноста на реадмисијата на секое лице, чие враќање се предлага, притоа имајќи го предвид начелото на семејно единство, конкретните потреби на засегнатото лице и потребата да се обезбеди приоритетен фактор во одлучувањето да биде најдобриот интерес на детето. Таквите спогодби треба да содржат и процесни гаранции, вклучително и јасни инструкции за граничните службеници и пристап до толкувачи на границите;
- ✔ ако не е можно доброволно враќање на лицето за кое во правична постапка се донела конечна одлука дека нема потреба од меѓународна заштита и ако е предвидено принудно враќање, да обезбедат почитување на горенаведените гаранции;
- ✔ да поттикнуваат мониторинг на реадмисијата на лицата што се враќаат за да обезбедат дека таа се врши хумано, достоинствено и уредно.

- ▶ [Заклучок бр. 96 \(LIV\) за враќање лица за кои било утврдено дека немаат потреба од меѓународна заштита](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2003 г.
- ▶ [Дваесет насоки за принудно враќање](#), Комитет на министри на Советот на Европа, 2005 г.

Глава 8

Почитување на правата и на достоинството на бегалците



© UNHCR / Adam Dean

8.1. Вовед

Бегалците имаат и други права, покрај она на заштита од враќање. Тие уживаат цел дијапазон права во согласност со Конвенцијата од 1951 г. и со меѓународните правни акти за човековите права.

Но, дискусијата за правата на бегалците не може да биде одвоена од контекстот во кој живеат. Некои бегалци формално добиваат азил или се населуваат во трета земја и имаат широк пристап до права, често споредлив со оној на државјаните на земјата што ги примила. Други бегалци минуваат години, па дури и децении во бегалски кампови или во диви населби во рурални или во урбани средини, со ограничени права, без формално признавање на нивниот статус и со малку шанси за трајно решение за нивното страдање.

Несомнено е дека присуството на бегалци може да претставува значителен притисок за заедниците што ги примиле, особено за оние заедници што веќе се соочени со економски и социјални притисоци. Тој притисок често резултира со политички одлуки за скратување на пристапот на бегалците до одредени права, што може да разгори расистички и ксенофобични ставови кон бегалците, па дури и физички напади врз нив. Решението не е во маргинализирање на бегалците, туку во тоа да им се овозможи да бидат продуктивни членови на општеството во кое живеат.

Во оваа глава се разгледуваат мерки и политики за поттикнување на почитувањето на правата на бегалците и на корисниците на комплементарна заштита, со особено внимание на:

- начелото на недискриминација, по кое треба да се водат сите иницијативи;
- правата на бегалците и должноста на сите бегалци да ги почитуваат законите во земјата домаќин;
- правата на лицата со комплементарни видови заштита;
- справувањето со расизмот и со ксенофобијата;
- искористување на механизмите на ОН за човековите права за заштита на бегалците.

8.2. Начелото на недискриминација

Недискриминацијата е основното начело на меѓународното право и основа на сите договори за човековите права. Дискриминацијата е забранета, независно дали се прави врз основа на раса, боја на кожата, пол, јазик, вероисповед, политичко или друго уверување, национално или општествено потекло, имотна состојба, статус при раѓањето или друг статус. Членот 3 од Конвенцијата од 1951 г. ги обврзува државите да ги применуваат одредбите на Конвенцијата без дискриминација врз основа на раса, вероисповед или земја на потекло. Во членот IIS од Конвенцијата за бегалци на ОАЕ се користи истата формулација и дополнително се уредува дека не треба да се врши дискриминација врз основа на припадноста кон одредена општествена група.

Парламентарците треба да направат сè што е во нивна моќ за да обезбедат законските одредби за бегалците да се изготвуваат и да се применуваат без каква било дискриминација.

8.3. Обврски и права на бегалците

Бегалците имаат обврски кон земјата што ги примила, кои се утврдени во членот 2 од Конвенцијата од 1951 г. Во членовите 3–34 од Конвенцијата наведени се правата на бегалците. Дел од овие права се применливи веднаш штом некој бегалец или барател на азил ќе стапне во државата или на друг начин ќе потпадне под нејзина јурисдикција. Други се применуваат откако ќе се поднесе барање за азил, откако ќе се додели статус на бегалец или по одреден период на престој. Се разбира, општите правни акти за човековите права важат за сите бегалци.

Кои обврски ги имаат бегалците според Конвенцијата од 1951 г.?

Секој бегалец има должности кон државата во која добил прибежиште. Бегалците мораат да ги почитуваат постојните закони и други прописи, како и мерките преземени од властите за одржување на јавниот ред (член 2).

...а, какви права имаат?

Покрај формите на заштита што ги нудат членовите 31–33 од Конвенцијата од 1951 г. (од казнување за бесправен влез во земјата, од протерување и од враќање), а кои беа разгледани во претходните глави, Конвенцијата предвидува дека бегалците стекнуваат и други права, зависно од степенот на поврзаност со земјата на азил. Концептот во основата на тие одредби е дека колку подолго бегалецот престојува во земјата толку повеќе права стекнува.

Права на сите баратели на азил и бегалци независно од статусот или од периодот на престој:

- слобода на практикување на верата и верско образование (член 4, не се дозволени ограничувања, ист третман како државјаните);
- стекнување движен и недвижен имот (член 13, што е можно поповолен третман, а во никој случај третманот да не е помалку поволен од оној за странците воопшто);
- пристап до судовите и до правна помош (член 16, не се дозволени ограничувања, ист третман како државјаните);
- основно образование (член 22 став 1, ист третман како државјаните);
- секундарно и терцијарно образование (член 22 став 2, што е можно поповолен третман, а во никој случај третманот да не е помалку поволен од оној за странците воопшто); и
- лични документи (член 27).

Права на баратели на азил и бегалци што се во земјата законски (од моментот на поднесување барање за статус на бегалец):

- самовработување (член 18, што е можно поповолен третман, а во никој случај третманот да не е помалку поволен од оној за странците воопшто); и
- избор на престојувалиште и слобода на движење во рамките на територијата на земјата (член 26, може да се ограничи со прописи што важат за странците воопшто).

Права на баратели на азил и бегалци со законски престој во земјата:

- право на здружување (член 15, најповолниот третман што им се дава на странските државјани);
- вработување (член 17, најповолниот третман што им се дава на странските државјани);
- слободни занимања (член 19, што е можно поповолен третман, а во никој случај третманот да не е помалку поволен од оној за странците воопшто);
- домување (член 21, што е можно поповолен третман, а во никој случај третманот да не е помалку поволен од оној за странците воопшто);
- јавна помош и социјална сигурност (членови 23, 24, ист третман како државјаните); и
- патни документи (член 28).

Право на бегалците што имаат вообичаен престој во земјата:

- права на интелектуална и индустриска сопственост (член 14, ист третман како државјаните);

Потсетник за парламентарците: Обврски на бегалците

- ✔ парламентарците се охрабруваат да поддржат вклучување одредба во законодавството со која се бара од секој бегалец да ги почитува законите и другите прописи во земјата домаќин, како што е наведено во членот 2 од Конвенцијата од 1951 г.

Потсетници со препораки за правата на бегалците се дадени во секој од насловите подолу.

Во следните делови се даваат повеќе детали за правата на бегалците за:

- слобода на движење;
- семеен живот, вклучително семејно единство;
- право на работа;
- право на образование;
- пристап до судовите;
- право на социјална помош и здравствена заштита; и
- други права.

Оваа глава се фокусира на правата на бегалците. Барателите на азил – лицата што поднеле барање за признавање на статусот бегалци, но кои сè уште не добиле конечна одлука по барањето – имаат право на барањата наведени подолу, кои им се даваат на бегалци што се наоѓаат законски во земјата. Повеќе информации за правата на барателите на азил во контекст на нивното прифаќање се дадени во глава 5.2. – Прифаќање и третман на барателите на азил.

Право на слобода на движење

Членот 26 од Конвенцијата од 1951 г. бара од државите потписнички да им дадат право на бегалците што законски се наоѓаат на нивната територија да го избераат своето престојувалиште и слободно да се движат на територијата исто како и другите странци. Тоа значи дека државите потписнички не смеат да наметнуваат ограничувања што се однесуваат само на бегалците, туку мораат да го почитуваат начелото на недискриминација. (За повеќе информации за ограничувањата на слободата на движење што се еквивалентни на задржување, в. глава 5.3.)

Меѓународните правни акти за човековите права исто така го гарантираат правото на избор на престојувалиштето и слободата на движење на лицата што се наоѓаат законски на територијата (член 12 од Меѓународниот пакт

Бегалци во урбаните средини: сега во мнозинство

Кога луѓето помислуваат на бегалци, често си замислуваат луѓе што живеат во кампови во зафрлени, рурални подрачја, зависни од хуманитарна помош. Навистина, владите во земјите што примаат бегалци често инсистираат на отворање бегалски кампови поради зачувување на јавниот ред и сигурност или за да избегнат конкуренција меѓу бегалците и државјаните. Но, уделот на бегалците што живеат во урбани средини постојано се зголемува, па денес просечно шест десеттини од бегалците живеат во урбани средини, главно во земјите во развој и во земјите со средни приходи.

Не треба да нè изненадува тоа што бегалците ја претпочитаат релативната индивидуална слобода што ја имаат надвор од камповите. Иако постојат многу различни видови бегалски кампови, особината што ги дефинира е одреден степен на ограничување на правата и слободите на бегалците и на можноста да донесуваат значајни одлуки за својот живот. Бегалците можат да посакаат да заминат од камповите поради тоа што нивната физичка или материјална безбедност е загрозена, за обединување со членови на семејството, за медицински третман, поради тоа што не постојат можности за секундарно и терцијарно образование или, едноставно, бидејќи немаат пристап до средства за живот.

Давањето можност на бегалците да живеат во заедниците што ги примиле, независно дали тие се урбани или рурални, слободно и законски поттикнува самодоволност и одговорност. Тоа обесхрабрува постоење зависност, охрабрува отпорност и помага бегалците да се подготват за трајни решенија. Оваа филозофија е во основата на [Политиката на УНХЦР за алтернативи на камповите](#) од 2014 г.

Потсетник за парламентарците:

Право на слобода на движење

За да се обезбеди почитување на правата на бегалците според меѓународното право и стандарди, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да претпочитаат пристап што им овозможува на бегалците да го изберат своето престојувалиште и слободно да се движат на територијата на земјата;
- ✔ ако размислуваат за отворање кампови или посебни области или населби, да утврдат дали таквиот пристап им овозможува на бегалците да ги уживаат своите права, вклучително и правото на безбедност;
- ✔ ако бегалците се испраќаат во **кампови или во посебни населби**,
 - да обезбедат тие да бидат сместени на разумно растојание од границата, да се одржува редот во нив, да се спречи каков било влез на оружје во бегалските кампови и населби, да се спречи нивно користење за интернирање воени заробеници, да се разоруваат вооружените лица, а борците да бидат идентификувани, одвоени и интернирани (в. и глава 5.5. – Одговор на кризи. Цивилниот и хуманитарен карактер на азилот);
 - да се залагаат за мерки за обезбедување на физичката и на материјалната сигурност на бегалците, за обединување на семејствата на бегалците, за овозможување медицинска нега за бегалците, за обезбедување можности за секундарно и терцијарно образование и за

стручна обука, и за подобрување на пристапот до средства за живот; и

- да ја поддржуваат слободата на движење на бегалците, а особено да им овозможат пристап до права и услуги, и да работат на исфрлање на политиките за сместување во кампови со кои се ограничува слободата на движење;
- ✔ ако бегалци живеат **надвор од кампови**,
 - да обезбедат ресурси за ефективно и точно регистрирање и документирање на бегалците;
 - да поддржуваат иницијативи за спојување на министерствата надлежни за клучните услуги, како здравство, образование и социјална благосостојба, и на органите на национално, локално и реонско ниво, за да се подобри информираноста за потребите и правата на бегалците, да се координираат иницијативи и да се засили безбедноста и сигурноста за сите во урбаните заедници што примиле бегалци, и да обезбедат поддршка и за заедниците што примиле бегалци, како и за бегалците; и
 - да поддржат иницијативи и партнерства на овие органи со граѓански организации што имаат стручност поврзана со средствата за живот, како стопански комори, здруженија на улични продавачи и соседски групи, за да се зголемат средствата за живот и можностите за самодоволност на бегалците и на заедниците што ги примиле.

за граѓански и политички права). Тоа ги опфаќа и бегалците. Сите ограничувања мора да се засноваат на закон и да се неопходни за заштита на легитимен интерес, како јавната безбедност, јавниот ред или јавното здравје.

Покрај постоењето на овие стандарди за човековите права, многу земји ја ограничуваат слободата на движење на бегалците. Сепак, политиките со кои се затвораат бегалците во кампови или со кои на друг начин се ограничува нивното престојувалиште имаат негативно влијание врз многу аспекти од животите на бегалците, меѓу другото и на нивниот пристап до работа, до образование и до здравствена заштита. (Правото на бегалците на патни исправи се разгледува во глава 7.12. – Признавање на статусот на бегалец. Патни исправи.)

Национална практика

Слобода на движење: [Законот за бегалци на Уганда од 2006 г.](#) и подзаконските акти поврзани со него претставуваат премин од гледање на бегалците како корисници на помош кон нивно гледање како економски фактори, кои самите си ја обликуваат судбината. Овој закон им дава право на признаените бегалци на релативна слобода на движење, право на работа и на основање сопствено претпријатие и пристап до социјалните услуги во Уганда. Бегалците добиваат земјиште на користење (не сопственост) во посебни населби. Тоа може да се користи за изградба на полутрајна куќа, за полјоделство или за сточарство. Овој пионерски пристап ја засилува општествената кохезија и интеграција и им овозможува на бегалците и на заедниците што ги приимале да живеат заедно во мир.

- ▶ [Политика на УНХЦР за заштита на бегалците и за решенија во урбани средини](#), УНХЦР, 2009 г.
- ▶ [Политика на УНХЦР за алтернативи на камповите](#), УНХЦР, 2014 г.
- ▶ [Добри практики за бегалците во урбани средини](#), база на податоци за стручни лица што работат со бегалци во урбани средини

Право на семеен живот, вклучително и на семејно единство

Многу бегалци се разделуваат од своите семејства како резултат на прогон или во хаосот на конфликтот и бегството. Разделбата го зголемува ризикот за сите членови на семејството, а особено за жените и децата, кои, како резултат од тоа, можат да бидат изложени на насилство и на експлоатација, да не можат да ја обезбедат потребната заштита и помош,

Семејно единство: како да се почитува ова право?

Извршниот комитет на УНХЦР ја нагласува потребата од зачувување на единството на бегалските семејства, вклучително и преку:

- воспоставување постапки што спречуваат разделување на семејствата и кои обезбедуваат капацитетите за прифаќање да им овозможуваат на семејствата што се наоѓаат на територијата на земјата да останат заедно;
- разгледување на барањата за семејно обединување во позитивен и хуманитарен дух, без непотребно одложување и врз основа на либерални критериуми за одлучување за тоа кои членови на семејството на бегалецот ќе бидат примени;
- признавање на сите членови на семејството за бегалци, ако е главниот барател признаен како таков, и овозможување секој член на семејството одделно да поднесе барање за азил;
- утврдување на семејното единство како приоритет во раните фази на сите операции за прием на бегалци, меѓу другото и преку давање на сета можна помош за пронаоѓање роднини;
- давање приоритет на идентификувањето на децата без придружба и на разделените деца, пронаоѓање на нивните семејства и овозможување нивно обединување со членови на семејството во согласност со најдобриот интерес на детето;
- поттикнување самодоволност на возрасните членови на семејството за да се зголеми нивниот капацитет да ги издржуваат зависните членови на семејството и со тоа да се поттикне полесно и побрзо интегрирање на бегалските семејства; и
- помош брачните другари и членовите од семејството со различно државјанство да останат заедно како семејство при доброволна репатријација и по неа.

Семејство: кои лица се опфатени?

Начелно, се смета дека **членовите на најблиското семејство** (што често се нарекува и нуклеарно семејство) ги опфаќаат:

- брачните другари – не само законски признаените брачни другари (вклучително оние од ист пол) туку и лицата што се свршени или што живеат во неформален брак, вклучително и партнери од ист пол;
- малолетните или зависни невенчани деца и малолетните браќа и сестри – тоа ги опфаќа и посиноците, паштерките и посвоените деца, независно дали се посвоени законски или на обичајна основа;
- во случај на бегалец помлад од 18 години, членовите на најблиското семејство ги опфаќаат неговите родители или примарни старатели според закон или обичај, другите лица зависни од возрасниот родител или старател, како и неговите малолетни браќа и сестри.

Елементот на **зависност** треба да добие соодветна тежина при донесувањето одлуки за семејно обединување.

- Зависноста имплицира однос што може да биде социјален, емоционален и/или економски. Врската меѓу засегнатите лица обично е силна, континуирана и има разумно времетраење.
- Прашањето дали лицата живееле во исто домаќинство е релевантен фактор при одлучувањето дали постои однос на зависност, но тоа не и одлучувачки фактор.

од неговите родители за влез или за напуштање на држава за семејно обединување на позитивен, хуман и експедитивен начин“ (член 10). Оваа обврска важи независно од тоа дали државата пристапила кон Конвенцијата од 1951 г.

Семејното обединување во земјата на азил може да биде единствениот начин да се заштити правото на бегалецот на семејно единство, бидејќи тој не може да се врати во земјата на потекло или на вообичаен престој.

Не постои една, универзално усогласена дефиниција за тоа што е семејство. Важно е да се усвои културно сензитивен пристап, кој ги надминува границите на традиционалното „нуклеарно“ семејство. Во многу општества „семејството“ ги вклучува и членовите на поширокото семејство кои имаат блиски односи или односи на зависност.

„Се надеваме дека земјите на азил ќе применуваат либерални критериуми при одлучувањето кои членови на семејството можат да бидат примени, со цел целосно обединување на семејството.“

Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 24 (XXXII), Семејно обединување, 1981 г.

а сепак, да мораат да преземат одговорност за домаќинството и за помладите браќа и сестри. Разделбата може да има ужасни последици по благосостојбата на сите членови на семејството што се бегалци и по нивната способност да го изградат повторно својот живот.

Меѓународните правни акти за човековите права го признаваат семејството како основна групна единка на општеството што има право на заштита од страна на општеството и на државата. На Конференцијата на полномошниците, на која беше усвоена Конвенцијата од 1951 г., беше потврдено „основното право“ на бегалците на семејно единство.

„Конференцијата смета дека единството на семејството како природна и основна групна единка на општеството е основно право на бегалецот и дека таквото единство постојано е под закана.“

Конечен акт од Конференцијата на полномошниците за статусот на бегалците и на лицата без државјанство на Обединетите нации од 1951 г.

Конвенцијата за правата на детето, која ја ратификувале речиси сите држави, уредува дека „државите постапуваат по барања поднесени од дете или

Потсетник за парламентарците:

Право на семејно единство

Законодавците можат да работат на заштита на единството на бегалските семејства преку:

- ✔ обезбедување признавање во законодавството на правото на семејно единство, вклучително и на бегалците што се примаат привремено на територијата;
- ✔ застапување за тоа толкувањето на терминот семејство да не ги опфаќа само законски венчаните брачни другари и нивните малолетни деца туку и другите обичајни или неформални заедници што претставуваат вистинска и стабилна семејна единка и другите лица со кои постои однос на социјална, економска или емоционална зависност;
- ✔ обезбедување дека статусот на бегалец нема биде загрозен од промени на семејната состојба или од брак, развод или законска разделба на член на семејството, од смрт на главата на семејството или од навршување полнолетство, освен ако е применлива една од одредбите за престанок на статусот (за повеќе информации за престанокот, в. глава 7.13. – Поништување, укинување и престанок на статусот на бегалец);
- ✔ обезбедување дека законодавството дозволува членовите на семејствата на признаените бегалци да можат да им се приклучат на признаените бегалци во земјата на азил, при што тие треба да добијат исти права на престој како оние што му се дадени на главниот барател. Законодавството треба да предвидува ефективен правен лек против одлука за одбивање барања за семејно обединување;
- ✔ обезбедување и законодавството и практиката да не предвидуваат обврска за бегалците да се вратат во земјата на потекло за да отворат постапка за семејно обединување;
- ✔ овозможување брзо обединување на разделените бегалски семејства, меѓу другото и преку тоа што нема да се бара од бегалците да престојуваат во земјата домаќин одреден период пред да имаат право да ги донесат своите семејства и преку застапување за обработка на барањата за семејно обединување на позитивен и експедитивен начин (член 10 од КПД);
- ✔ ослободување на бегалците од обврската за поднесување докази дека ќе можат да ги издржуваат членовите на семејствата, како докази за соодветно сместување, здравствено осигурување и економски ресурси;
- ✔ усвојување флексибилни начини за докажување на семејните односи, дозволување алтернативни доказни средства, ако не се достапни документарни докази и обесхрабрување систематска употреба на ДНК-тестови за докажување сродство;
- ✔ ако се користат ДНК-тестови за потврдување крвно сродство, следење на насоките во Информацијата на УНХЦР за ДНК-тестови за утврдување семејно сродство во [бегалски контекст](#); и
- ✔ обезбедување пронаоѓање на членовите на семејството, особено во случај на деца без придружба и разделени деца, ако е тоа во најдобар интерес на детето.

- ▶ [Информација на УНХЦР за ДНК-тестови за утврдување семејно сродство во бегалски контекст](#), УНХЦР, 2008 г.
- ▶ Заклучоци [бр. 24 за семејно обединување](#), [бр. 85 за меѓународна заштита](#) и [бр. 88 за заштита на семејствата на бегалците](#), Извршен комитет на УНХЦР, 1981, 1998 одн. 1999г.
- ▶ [Њујоршка декларација за бегалци и мигранти](#), параграфи 57 и 79 и прилог 1 (Сепопатна рамка за одговор на бегалци), параграфи 5 (а) и 14 (в)

Пристап до работа: што донесува ова право?

Пристапот до работа има централно значење за способноста на бегалците да водат нормален живот и да придонесат за заедницата што ги примила. Тоа е важен предуслов за изнаоѓање трајно решение. Со обезбедувањето можност за бегалците да имаат пристап до работа, да ги развиваат своите вештини и да ги користат продуктивно:

- се исполнува суштинската претпоставка за остварување на другите човекови права и за зачувување на човековото достоинство. Тоа е основен чекор кон повторно воспоставување нормален живот и чувство на контрола врз својата судбина, и помага во спречувањето негативни стратегии за справување, како секс за преживување;
- им се овозможува на лицата и на семејствата да имаат приходи, се дава суштински придонес кон достигнувањето соодветен животен стандард и се намалуваат трошоците за социјална помош и поддршка;
- им се овозможува на бегалците да станат поотпорни и поспособни за надминување на предизвиците во иднина отколку ако зависат од хуманитарна помош;
- им се овозможува на бегалците да придонесат кон развојот на своите заедници со својот труд и со плаќање даноци;
- може да им се помогне на општествата да станат покохезивни преку интеракција меѓу бегалците и заедниците што ги примиле; и
- им се овозможува на бегалците да се подготват подобро за евентуално трајно решение.

Ако на бегалците не им се дозволува да работат или ако тие се соочуваат со практични пречки, како скапи работни дозволи, барање јазични познавања или непризнавање на квалификациите, тие често немаат друг избор освен да работат во неформалниот сектор. Во тој контекст, тие се во ризик од експлоатација, дискриминација и злоупотреба, често се платени помалку од државјаните или од нив се очекува да работат повеќе или во поопасни средини.

„Логично е од економски и од социјален аспект да им се дозволи на барателите на азил да работат и да им се даде пристап до пазарот на трудот на бегалците. Јасно е дека државата ќе има помали трошоци ако барателите на азил и бегалците работат, отколку ако зависат од помош од државата. Исто така, вработувањето придонесува кон покохезивно општество преку охрабрување и подобрување на контактите меѓу бегалците, барателите на азил и локалната заедница.“

Совет на Европа. Парламентарно собрание, Резолуција 1994 (2014 г.), Бегалците и правото на работа, 2014 г.

Право на работа

Во Конвенцијата од 1951 г. изречено се потврдува значењето на социјално-економските права на бегалците. Таа содржи четири одредби за пристапот до работа и за правата при работа: правото на вработување (член 17), правото на самовработување (член 18), правото на вршење слободно занимање (член 19) и правото на уживање на правата од трудовото законодавство (член 24).

На признаените бегалци треба да им се дозволи пристап до пазарот на трудот и вработување, самовработување или вршење слободно занимање. (Во врска со барателите на азил, в. глава 5.2. – Прифаќање и третман на барателите на азил. Пристап на барателите на азил до работа.)

Меѓународните правни акти за човековите права исто така го признаваат „правото на секое лице да има можност да заработи за живот од работа што слободно ќе ја избере или ќе ја прифати“ ([Mefty-народен пакт за економски, социјални и културни права](#), член б). Ако им се дозволи на бегалците да придонесат за своите заедници преку вработување или преку претприемаштво, тоа им овозможува да стекнат, да ги подобрат или да ги задржат вештините што можат да ги искористат во случај на враќање во својата или при населување во друга држава.

Бегалска приказна:

Човекот што менува животи

Еден човек може да смени животи. Само прашајте ги сириските бегалци во еден град близу Измир, Турција, за работата на Левент Топчу. Познат на бегалците само по личното име, Левент е генерален директор на турско претпријатие што произведува кожени производи и има 60 вработени.

Тој е дел од една група пријатели на Фејсбук која создаде здружение за помош на луѓе што имаат потреба од помош, вклучително и на дел од оние 2,7 милиони сириски бегалци што живеат во Турција. Левент и пријателите, со помош на УНХЦР, им ги трансформираа животите на повеќе од 100 луѓе.

Неговата група реновира една напуштена зграда за да можат неколку семејства да живеат во неа. Потоа Левент појде до мизерните засолништа и шатори на една група бегалци близу полињата, каде што работеа. „Левент нè пронајде“, вели Абер, 32-годишна Сиријка со 10 деца, која беше избегала од своето село близу Алепо една година претходно. „Не може да се опише како се чувствувавме. Конечно најдовме некој што ќе се грижи за нас.“ Левент и неговото здружение Единство и солидарност реагираа брзо по стапувањето

во сила на новиот турски закон во 2016 г., со кој бегалците добија право на работни дозволи. Дотогаш Сиријците што бегаа од војната и стотици илјади други бегалци немаа законско право на работа.

По добивањето совети и помош од УНХЦР, Левент се реши да го примени новиот закон во практиката. Тој најде двајца Сиријци, ги собра потребните документи и за шест седмици успеа да ги помине бирократските пречки. Двајцата сега работат во фабриката, кое е прво претпријатие во регионот што вработува бегалци. Заработуваат исто колку нивните турски колеги. Наскоро во претпријатието ќе работат шест сириски бегалци.

„Ова е добра работа и му благодарам на Бог за неа“, вели Мохамед, едниот од првите двајца. „Мојата цел е да се вратам дома со семејството. Никогаш не сум помислил на Европа. Затоа останавме тука, а сега можам и да работам.“

Левент вели дека неговата мотивација е едноставна. „Овие луѓе се мои браќа и сестри. Имаме само еден живот и имаме обврска да поагаме. (...) Коранот вели дека, за да им помогнеш на луѓето, треба да им дадеш нешто што го сакаш.“

„Човекот што менува животи“, УНХЦР, 2016 г.

Национална практика

Правото на работа во националното законодавство. Многу држави во своето законодавство изречно уредуваат дека бегалците имаат право на работа. Уставот на Еквадор од 2008 г. предвидува еднакви права за државјаните и за лицата што не се државјани, меѓу другото и пристап до пазарот на трудот, работнички права и целосен пристап до социјална сигурност; од 2012 г. бегалците немаат обврска да вадат работни дозволи. Националното законодавство во други земји во [Латинска Америка](#) го признава правото на вработување на бегалците. Во [Уганда](#) [прописите за бегалци](#) од 2010 г. им дозволуваат на признаените бегалци да се вработуваат под услови исти со најповолниот третман што им се дава на странските државјани. Во [Европската Унија](#) изменетата верзија на Директива за квалификуваност од 2011 г. ги обврзува земјите членки да им дадат право на корисниците на меѓународна заштита на вработување или на самовработување штом ќе им биде одобрен статусот.

Потсетник за парламентарците:

Право на работа

Во согласност со меѓународните стандарди за правото на работа, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да поддржат закони со кои се обезбедува признаените бегалци да се третираат подеднакво со државјаните во однос на вработувањето, самовработувањето или вршењето слободни професии. Ако тоа не е можно, да се поттикнува еднаков третман барем во однос на вработувањето и самовработувањето, во согласност со членовите 17 и 18 од Конвенцијата од 1951 г.;
- ✔ да поддржат мерки за обезбедување признавање на странските академски, професионални и стручни квалификации, како и ослободување од надоместоци и друга помош за полагање тестови за признавање професионални квалификации, ако тие не се признаени;
- ✔ за да се оцени правично и експедитивно дали бегалците ги исполнуваат релевантните услови за вработување, да поттикнуваат користење флексибилни мерки, како привремено признавање квалификации врз основа на изјава под заклетва или посебни испити за проверка на квалификациите што бегалците тврдат дека ги стекнале;
- ✔ да го поддржуваат пристапот на бегалците до стручни и јазични обуки за да им се овозможи пристап до вработување.

две деца бегалци оди во основно, а само едно од четири во секундарно училиште. Постојат предизвици и во однос на обезбедувањето родов паритет и безбедни училишни средини, како и во организирањето на образованието во кризи. Без поголема поддршка за нивното образование, бегалците не можат да ги развијат вештините што им се потребни за да ги изградат повторно своите животи и своите земји.

Извршниот комитет на УНХЦР ги охрабрува државите да обезбедат основно образование со задоволителен квалитет за сите деца бегалци и да им овозможат на бегалците пристап и до секундарно, стручно и терцијарно образование, часови за описменување, обука за стекнување вештини и до стручна обука. Исто така, Комитетот ја препознава поврзаноста меѓу образованието и трајните решенија.

Национална практика

Олеснет пристап до пазарот на трудот. Како еден од многуте проекти во различни земји, агенцијата за вработување (*Arbetsförmedlingen*) во **Шведска** нуди програми за интеграција на бегалци приспособени на нивната индивидуална положба, искуство и потреби. Тие се состојат од јазични курсеви, подготовка за вработување (на пример, потврдување на образованието и работното искуство) и граѓанско образование, кое нуди основни информации за шведското општество. Исто така, агенцијата бара работодавачи што се подготвени да вработат бегалци и преговара со работодавачите за инвестирање во развојот на вештини.

▶ [Мичигенски упатства за правото на работа](#), Правен факултет на Универзитетот во Мичиген, 2010 г.

▶ [Средства за живот и самодоволност](#), УНХЦР, 2016 г.

Право на образование

Недискриминаторскиот пристап до образованието е фундаментално човеково право и има суштинско значење за искористувањето на другите права. Образованието помага да се заштитат децата бегалци од неписменост, злоупотреба, експлоатација, детски труд, рани бракови и регрутирање во вооружени групи.

Повеќе од половина од бегалците во светот се деца. Меѓутоа, само едно од

Бегалска приказна:

Тинејџерка бегалка е борец за образование на девојчињата

Семејството на Музон избега од војната во Сирија на почетокот на 2013 г. Образованието отсекогаш играло важна улога во животот на Музон. Двајцата нејзини родители беа наставници, исто како и тетка ѝ и вујко ѝ. „Не мораше тие да ми кажуваат дека е образованието важно. Отсекогаш го чувствував тоа“, објаснува таа. „Нашата куќа е изградена од инженер. Кога бев болна одев на лекар. Образованието е сè во животот.“

Музон денес има 17 години, а нејзиното длабоко убедување за важноста на образованието стана најважен аспект од нејзиниот живот во егзил. Не само што продолжи со своето образование во Јордан туку и стана силна и сè попозната поборничка за образованието на сириските бегалци, а особено на младите жени и на девојчињата.

По пристигнувањето во бегалскиот камп Заатари во Јордан, најголемиот страв на Музон – дека во кампот нема да има училиште – брзо исчезна. Се запиша на летен курс за да ја совлада новата јорданска наставна програма пред да ги положи испитите за деветто одделение.

Како што продолжи со образованието, забележа дека многу од соучениците престануваат да доаѓаат на часови, а најчесто тоа го правеа девојчиња на нејзина возраст. Слушна за едно девојче што се

откажало од училиште и се обидуваало да ги продаде учебниците. Музон ја пронајде и ја убеди да се премисли. Се роди нов поборник за права.

„Потоа почнав насекаде и постојано да се залагам за образование. Пред пријателките, нивните родители, па дури и пред девојчиња што ќе ги сретне на улица“, вели таа. Исто така, таа се бори против нашироко распространетиот став во камповите дека раниот брак е најдобар начин да се обезбеди иднината на младите бегалки.

„Кога ќе слушнам за луѓе што не им дозволуваат на ќerkите да одат на училиште или што ги мажат млади, се разлутувам“, вели таа. „Образованието е оклопот што ќе те штити во животот. Ако се омажиш пред да го завршиш образованието, нема да можеш да си ги решиш своите проблеми или да си ги образуваш децата.“

Музон има постигнато многу, и покрај својата возраст и тешките околности. „Се разбира, се обидувам да го претворам ова искуство во нешто позитивно“. вели таа. „Тоа што си бегалец не мора да ти го уништи животот. Многу успешни луѓе минале низ тешки периоди во животот.“

Образованието му даде нова цел на животот на Музон во егзил, а нејзината едноставна порака до светот е дека истото може и треба да важи за секој млад бегалец.

„Тинејџерка бегалка е борец за образование на девојчињата“, УНХЦР, 2015 г.

„Извршниот комитет (...) препорачува државите, УНХЦР и другите релевантни агенции и партнери да ги преземат следниве (...) мерки: (...) да го охрабрат вклучувањето на сите деца во образовните програми и да ги засилат капацитетите на децата, меѓу другото преку обезбедување еднаков пристап на девојчињата и момчињата до квалитетно образование во сите фази од циклусот на раселување и во состојбата на бездржавјанство; да промовираат безбедни средини за учење, во кои не се продолжува насилството и во кои се поттикнува културата на мир и дијалог; да предвидат простори во камповите и во урбаните средини, кои се погодни за деца; да поттикнуваат пристап до постпримарно образование, секогаш кога е тоа можно и соодветно, до образование за животни вештини и до стручна обука за адолесценти, и да ги поддржуваат рекреативните активности, спортот, играта и културните активности.“

Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 107 (LVIII) Деца во ризик (ж) (viii), 2007 г.

Потсетник за парламентарците:

Право на образование

Во согласност со меѓународните стандарди за образование, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат основното образование да биде бесплатно и задолжително за сите деца, како што е уредено во членот 28 од КПД. Тоа ги опфаќа и децата бегалци, независно од тоа дали престојуваат законски во земјата;
- ✔ да поддржуваат иницијативи за обезбедување безбедни училишни средини и подобрување на запишувањето и задржувањето на девојчињата и момчињата што се бегалци во училиштата;
- ✔ во однос на секундарното и на терцијарното образование, да се залагаат за еднаков третман на бегалците со државјаните, а особено во однос на надоместоците. Во најлош случај, бегалците треба да се третираат барем како другите странци со законски престој во земјата, како што е уредено во членот 22 од Конвенцијата од 1951 г.;
- ✔ за да се оцени правично и експедитивно дали бегалците ги исполнуваат условите за високо образование, да поддржуваат користење флексибилни мерки, како привремено признавање квалификации врз основа на изјава под заклетва или посебни испити.

„Со сериозна загриженост забележуваме дека голем дел од популацијата што не посетува училиште денес живее во подрачја зафатени од конфликти и дека кризите, насилството и нападите врз образовните установи, природните катастрофи и пандемиите и понајтаму го нарушуваат образованието и развојот на глобално ниво. Се обврзуваме на развивање поинклузивни, пореспонзивни и поотпорни образовни системи, кои ги задоволуваат потребите на децата, младите и на возрасните во таквите контексти, вклучително и на внатрешно раселените лица и на бегалците. Ја нагласуваме потребата од тоа образованието да се одвива во безбедни и сигурни средини за учење, без насилство. Препорачуваме соодветен одговор на кризи, од акутната фаза на кризата до обновата; подобро координирани национални, регионални и глобални одговори; развој на капацитетите за сеопфатно намалување на ризиците и ублажување на последиците од нив, за да се обезбеди продолжување на образованието во конфликти, акутни кризи, по конфликти и во раните фази на обновата.“

УНЕСКО, Декларација од Инчеон, Образование 2030 г.: кон инклузивно, правично и квалитетно образование и доживотно учење за сите, Светски образовен форум 2015 г., Инчеон, Република Кореја, 2015 г.

- ▶ За важноста на пристапот до образование за децата бегалци: [Њујоршка декларација за бегалци и мигранти](#), параграфи 81 и 83 и прилог 1 (Сеопфатна рамка за одговор на бегалци), параграфи 6 (б), 13 (б) и 14 (а)

Пристап до судовите

Членот 16 од Конвенцијата од 1951 г. уредува дека бегалците имаат право на пристап до судовите и на третман еднаков со оној на државјаните во однос на правната помош. Бегалците често се соочуваат со пречки во практиката како резултат на сиромаштија, маргинализација и дискриминација. Обезбедувањето ефективен пристап до судовите е од суштинско значење за системите за заштита на бегалците засновани на владеењето на правото (в. и [Њујоршка декларација за бегалци и мигранти](#), параграф 39).

Потсетник за парламентарците:

Пристап до судовите

За да се обезбеди почитување на меѓународните стандарди за правични постапки и пристап до правда, парламентарците се охрабруваат:

☑ да обезбедат законодавството да го гарантира пристапот на бегалците до судовите (член 16 од Конвенцијата од 1951 г.); да им нуди соодветна поддршка, како услуги на преведувачи и толкувачи, покривање или ослободување од трошоци и надоместоци; и да им нуди бесплатна правна помош на бегалците, ако таква помош им е

достапна на државјаните;

- ☑ да поддржуваат иницијативи за зголемување на свеста на бегалците за правните лекови што им стојат на располагање, ако нивните права се прекршени, меѓу другото и во случаи на полово и родово засновано насилство (ПРЗН), како и други прекршувања на правата на жените и на децата;
- ☑ да поддржуваат иницијативи за подобрување на недискриминаторското функционирање на органите за спроведување на законот, и на формалните и на неформалните или обичајни правни механизми.

Право на социјална помош и здравствена заштита

Членот 25 од [Универзалната декларација за човековите права](#) потврдува дека секое лице има право на **животен стандард што е соодветен за обезбедување здравје и благосостојба**, вклучително и право на храна, облека, домување и на здравствени и неопходни социјални услуги. Ова е поврзано со бројни други права, до кои пристапот, исто така, треба да биде обезбеден на недискриминаторска основа, и кои се детерминанти на здравјето, како пристап до безбедна вода за пиење и санитарни услуги, и пристап до здравствено образование и информации, вклучително и за сексуалното и репродуктивно здравје. (В. и глава 5.2. – Прифаќање и третман на барателите на азил. Пристап на барателите на азил до здравствена заштита.)

Бегалците имаат право на социјална помош и социјална сигурност. Членот 24 (трудова законодавство и социјално сигурност) од Конвенцијата од 1951 г., читан заедно со членот 23 (јавна помош), дава рамка за тоа бегалците што престојуваат законски во земјата, да користат социјално осигурување (програми со плаќање придонес) и социјална помош (програми без плаќање придонес). Овие одредби ги земаат предвид ситуациите во кои бегалците не можат да заработуваат.

Многу држави се потпираат на системи со плаќање придонеси како главен извор на правата на социјална сигурност. Меѓутоа, има ситуации во кои е поверојатно дека бегалците работат во неформалната економија, имаат несигурни и слабо платени работни места или се невработени. Во такви услови тие можат да не бидат во можност да плаќаат придонеси за социјално осигурување и да уживаат права при невработеност или при болест или старосни пензии. Овој проблем несразмерно многу ги засега жените, чија одговорност да се грижат за децата значи дека не можеле да работат надвор од домот, чиј работен стаж бил прекинуван или кои заработуваат помалку од мажите.

Затоа е важно бегалците да имаат пристап и до системот за социјална помош во земјата домаќин. Целта на членот 23 од Конвенцијата од 1951 г. е да се обезбеди бегалците да имаат право да ја користат социјалната помош што можат да ја користат државјаните [в. и [Њујоршка декларација за бегалци и мигранти](#), параграф 39 и прилог 1 (Сеопфатна рамка за одговор на бегалци), параграф 7 (б)].

Потсетник за парламентарците:

Право на социјална помош и здравствена заштита

Се охрабруваат парламентарците да ги преземат следниве мерки за обезбедување почитување на социјалните права:

☑ да лобираат за донесување законодавство со кое на бегалците што престојуваат во земјата законски им се дава ист третман како на државјаните во однос на **социјалната сигурност**, како права на боледување,

мајчинско отсуство, надоместоци за попреченост, надоместоци за невработеност и пензија [член 24 став (1) од Конвенцијата од 1951 г.], ако тоа не е веќе направено;

☑ да лобираат за донесување закони со кои на бегалците што престојуваат законски во земјата им се дава еднаков пристап до **јавна помош**, вклучително и до здравствено осигурување, како и на државјаните (член 23 од Конвенцијата од 1951 г.), ако тоа не е веќе направено.

Други права

Во однос на **политичките права**, бегалците начелно немаат право да гласаат или да се кандидираат на избори во земјата на азил додека не добијат државјанство. Меѓутоа, тие треба да го добијат најповолниот третман што им се дава на странските државјани во однос на членството и на работата во неполитички и непрофитни здруженија и во синдикати (член 15 од Конвенцијата од 1951 г.). Меѓународните правни акти за човековите права исто така го гарантираат правото на слобода на здружување на секое лице [член 22 од [Меѓународниот пакт за граѓански и политички права](#) (МПГПП)].

Во однос на учеството на бегалците на изборите во земјата на потекло, членот 25 од МПГПП уредува дека секој граѓанин има право да избира и да биде избран на слободни избори „без неразумни ограничувања“. Регионалните инструменти за човековите права во Африка и во Америка содржат слични одредби. Учеството на бегалците на избори може да даде значаен придонес кон мерките за градење мир и доверба, и кон создавање услови за одржливо доброволно враќање. Ако бегалци бараат да учествуваат на избори во својата земја на потекло, таа земја и земјата на азил треба да се вклучат за да се обезбеди дека таквото учество се заснова на слободно изразена согласност на бегалците врз основа на факти, со почитување на тајноста на податоците и се прави без принуда, дека ќе се отстранат сите пречки за регистрација и учество и дека нема да се смета дека бегалците што учествувале повторно ја искористиле заштитата на земјата на потекло, со што би ризикувале да го изгубат статусот на бегалец.

Членовите 13 и 21 од Конвенцијата од 1951 г. им гарантираат на бегалците што е можно поповолен третман, а во никој случај третманот да не е помалку поволен од оној за странците воопшто, во однос на **стекнувањето движен и недвижен имот** и во однос на **пристапот до домување**. Сепак, бегалците често се соочуваат со проблеми во остварувањето на правото на соодветно домување, особено како резултат на дискриминација. (За повеќе информации за враќање домови, земјиште и имот во контекст на доброволна репатријација, в. глава 9.3. – Доброволна репатријација.)

Потсетник за парламентарците:

Други права

Потсетник за парламентарците

- ✔ Иако законодавството може им да ги ограничи **политичките права на бегалците**, се охрабруваат парламентарците да обезбедат бегалците да го добијат најповолниот третман што им се дава на странски државјани во однос на членството во неполитички и непрофитни здруженија и во синдикати (член 15 од Конвенцијата од 1951 г.). Покрај тоа, се охрабруваат пратениците:
- ✔ ако бегалци сакаат да **учествуваат на избори** во својата земја на потекло, да поддржат мерки за обезбедување дека таквото учество се заснова на слободно изразена согласност на бегалците врз основа на факти, со почитување на тајноста на податоците
- и се прави без принуда, дека ќе се отстранат сите пречки за регистрација и учество и дека таквото учество нема да се смета за повторно искористување на заштитата на земјата на потекло и нема да резултира со губење на статусот на бегалец;
- ✔ да поддржат закони што им овозможува на бегалците сопственост врз **движен и недвижен имот** на иста основа како и на другите странци (член 13 од Конвенцијата од 1951 г.), а по можност и поповолен третман, кој ги изедначува со државјаните;
- ✔ при дефинирањето на опсегот на **националното законодавство за заштита на децата**, да поттикнуваат пристап на сите деца бегалци до националните системи за заштита на децата.

Во однос на **децата**, Конвенција за правата на детето ги обврзува државите „да обезбедат децата што бараат азил и што се бегалци да добијат соодветна заштита и хуманитарна помош“ и да им даде на децата без придружба и на разделените деца „иста заштита како и на секое друго дете што е лишено од својата семејна средина привремено или трајно поради која било причина“ (член 22). Исто така, Извршниот комитет на УНХЦР ги повикува државите да воведат и да применат **системи за заштита на децата** до кои ќе имаат пристап сите деца на нивната територија, вклучително и барателите на азил и бегалците, без дискриминација [[Заклучок бр. 10](#), параграф (б)(ii)].

8.4. Права на лицата со комплементарни видови заштита

Комплементарните видови заштита понекогаш предвидуваат помалку права од оние што им се даваат на бегалците. Во одредени случаи таа е ограничена само на заштита од враќање.

Сепак, има малку причини да се верува дека потребата од комплементарни видови заштита ќе трае пократко од потребата од заштита според Конвенцијата од 1951 г. или дека хуманитарната положба на двете групи ќе биде значително различна. Поради тоа, УНХЦР препорачува државите да ги изедначат правата на лицата со комплементарна заштита со оние на бегалците.

Права на лицата со комплементарна заштита: кои права треба да се дадат?

- Корисниците на комплементарни видови заштита и членовите на нивните семејства треба да добијат **лични документи**, инаку може да имаат тешкотии со пристапот до правата и до надоместоците што им следуваат.
- Лицата со комплементарна заштита и членовите на нивните семејства треба да добијат патни исправи, ако не можат да добијат пасоши од земјата чии државјани се. Товарот на докажување дека не можат да добијат пасош од државата чии државјани се не треба да биде превисок.
- Како и сите други лица така и корисниците на комплементарна заштита имаат право на **семеен живот** и, исто како и бегалците, тие не можат да го уживаат тоа право во земјата на потекло или на вообичаен престој. Затоа, нема оправдување тие да се третираат различно од бегалците според Конвенцијата од 1951 г. во однос на правото на семејно обединување.
- Лицата со комплементарна заштита треба да имаат право на работа под истите услови како и бегалците, и да користат стручна обука и други образовни можности поврзани со вработување под исти услови. Со давање пристап на овие лица до пазарот на трудот се намалува товарот врз системите за јавна и социјална помош, може да се олесни нивната интеграција во општествата што ги примиле и да им се овозможи да придонесат кон локалната економија.

Потсетник за парламентарците:

Права на лицата со комплементарни видови заштита

- ✔ Се охрабруваат парламентарците да поддржат закони што предвидуваат изедначување на правата на лицата со комплементарни видови заштита со оние на бегалците, вклучително и во однос на: издавање патни исправи на тие лица и на членовите на нивните семејства, ако не можат да добијат пасоши од земјата чии државјани се; пристап до пазарот на трудот, поддршка за интеграција и социјални надоместоци и право на семејно обединување.

„Извршниот комитет (...) ги охрабрува државите при давањето комплементарни видови заштита на лицата на кои таа им е потребна, да им дадат највисоко можно ниво на стабилност и сигурност, обезбедувајќи почитување на нивните човекови права и основни слободи без дискриминација, имајќи ги предвид релевантните меѓународни инструменти и начелата на најдобар интерес на детето и семејно единство.“

[Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 103 \(LVI\) Давање меѓународна заштита, вклучително преку комплементарните видови заштита, 2005 г.](#)

Регионална практика

Права на корисниците на комплементарни видови заштита во Европската Унија. Ревидираната [Директива за квалификуваност](#) начелно предвидува исти права на бегалците и на корисниците на супсидијарна заштита, меѓу другото и во однос на семејното обединување, вработувањето, образованието, постапките за признавање квалификации, здравствената заштита, сместувањето и слободата на движење. Децата без придружба што користат супсидијарна заштита ги имаат истите права како бегалците од истата категорија. Разликите се состојат во тоа што дозволите за престој за корисниците на супсидијарна заштита се издаваат за период од најмалку една година, со можност за обновување за период од две години (наместо издавање за период од три години, со можност за обновување, како кај бегалците); корисниците на супсидијарна заштита треба да добијат документ што им овозможува патување (но, не патна исправа за бегалец); пристапот до социјална помош може да биде ограничен на основните надоместоци, во ист износ и според истите критериуми за квалификуваност што важат за државјаните.

8.5. Борба против расизмот, дискриминацијата и ксенофобијата

Покрај тоа што може да спаѓаат во причините за бегство, расистичките, дискриминаторски и ксенофобични ставови и популистичката политика може да влијаат и врз квалитетот на азилот. Расизмот и ксенофобијата можат да ја спречат интеграцијата на бегалците во општествата што ги примиле и да го направат враќањето помалку веројатно, ако се работи за земји во кои мирот е кршлив, а расните или етничките тензии и понатаму се големи.

Во основата на расизмот и на дискриминацијата често се наоѓа стравот од непознатото, од „другиот“. Други фактори може да бидат: ненадејно зголемување на миграциските движења, економска криза, зголемување на невработеноста и урбанизација. Проблемот се зголемува кога бегалците погрешно се карактеризираат како криминалци, нелегални мигранти, луѓе што сакаат да влезат преку ред, па дури и како терористи. Тоа може да ги поларизира ставовите кон бегалците и да го зголеми ризикот од расизам и нетрпеливост.

Прашањето како се карактеризира одреден проблем може да биде многу значајно за неговото решавање. **Ако прашањето на бегалците се смета за хуманитарно прашања и за прашање на фундаменталните човекови права, тоа овозможува создавање соодветен простор за заштита.** Ако се смета, главно, за прашање на миграцијата, тоа често резултира со недавање заштита на лица на кои таа им е потребна. Треба да се прават заложби за задржување на отвореноста, а истовремено да се прави сè што може за намалување на стравот кај домашното население. Зборувањето за оваа тема како за прашање на човековите права може да помогне да се применат универзалните вредности што важат за сите и да се негува поголемо разбирање и толерантност.

Расизмот, дискриминацијата и бегалците

Бегалците може да се изложени на расизам и на дискриминација во сите фази од циклусот на раселување.

- Етничките, расните и верските тензии често **предизвикуваат бегалски текови.** Дискриминацијата врз одредени етнички или верски групи може да биде резултат на политичка стратегија или нејзин составен дел. Ако етничкиот идентитет се претвори во особина што ја дефинира земјата, малцинските групи може да бидат сметани за пречка за општествена кохезија и за градење на нацијата. Ако државата не сака да ја врши својата улога на медијатор или ако таа стане страна во меѓуетнички конфликт, тоа може да резултира со „етничко чистење“ и со други форми на прогон. Всушност, самостојно протерување на одредена група може да биде цел на конфликтот.
- Бегалците може да бидат сметани за непосакувано нарушување на животите на луѓето меѓу кои побарале безбедност. Нивното пристигнување може да има значително влијание врз земјата на азил, особено ако се работи за голем број лица. Одредени заедници може да ги сметаат бегалците како конкуренти за ограничени ресурси и како закана за начинот на живот или за културата, па дури и за националната безбедност и стабилност. Тоа може да резултира со дискриминација, со акт на отворено насилство или на посуптилни начини.
- Дури и кога бегалците ќе се одлучат за **репатријација**, дискриминацијата може да ги осуети надежите за враќање на нормалниот живот. Репатријацијата често се одвива во неидеални услови, а понекогаш и во услови на продолжување на конфликтот и на нестабилноста. Враќањето на голем број бегалци може да претставува товар врз локалните ресурси и да ги спречи заложбите за обнова и за градење мир, особено ако масовното враќање ја наруши рамнотежата на моќ во корист на една етничка група. Тоа, пак, може да резултира со дискриминација врз бегалците што се враќаат, кои може да бидат сметани за „причина“ за непосакувани економски, воени или политички последици.

Бегалска приказна:

Борба против предрасудите за бегалците

„Сакам да им помогнам на бегалците“ е назив на група создадена на Фејсбук од страна на двојка што има продавница за играчки во главниот град на Латвија, Рига. Групата волонтери се залага за правата на бегалците во држава што се мачи да се приспособи на миграциската криза во Европа, иако во Латвија нема бегалска криза, туку политичка криза поврзана со бегалците.

Затоа, групата се обидува да ја сведе ситуацијата на ниво на поединци. Таа организира настани, како гозби и забави во културен центар за луѓе од Ирак, Сирија, Авганистан и од други земји, за да им овозможи на луѓето да се запознаат со нив и да разберат дека се работи за луѓе, а не за апстрактни бегалци. „Постои многу страв од различни причини“, вели еден волонтер. „Луѓето стравуваат од непознатото. Ова е нешто ново за сите нас.“

Локалното население покажува голема великодушност со носење донации, вклучително и храна и облека.

Барателите на азил во прифатниот центар се благодарни за работата на групата и забележуваат дека забавите претставуваат нешто посебно за децата.

„Не презедовме ризици само за да имаме подобар живот или за да земеме пари, тоа не е точно“, вели еден студент од Сирија. „Имавме убав живот во Сирија, но војната смени сè. Не избегавме од својата земја за пари, туку само сакаме да живееме во мир. Тоа е сè.“

Основачот на групата се надева дека прашањето на бегалците ќе помогне да се сплотат Латвијците, со тоа што ќе им покаже дека единството е поважно од поделбите. „Ако сме обединети како нација, сите етнички групи, ќе бидеме многу посилни, посамоуверени и поподготвени да им помогнеме на другите“, вели тој.

Групата сега е регистрирана невладина организација. Таа продолжува со давање поддршка на барателите на азил и на бегалците, и ги користи латвиските медиуми за зголемување на свеста за положбата на бегалците.

[„Латвиски волонтери се борат против предрасудите за бегалците“](#), УНХЦР, 2016 г.

Бегалците често стравуваат за своите и за животите на членовите на своите семејства. Тие често претрпеле многу работи пред воопшто да пристигнат во земја во која можат да побараат азил. Исто така, тие се многу мотивирани и често спаѓаат во групата претприемачи, иноватори и луѓе што се подготвени да преземат ризици, па често даваат голем придонес за земја на азил.

Најважно е тоа што и бегалците се луѓе. Нивниот соодветен прием не е само во интерес на секое општество туку е и фундаментален дел од тоа што значи да се биде човек. **Заедничкото чувство на хуманост може да помогне во обединувањето на луѓето што живеат во општества со голема разноликост.**

Расизам и ксенофобија: што да се направи?

Заштитата на бегалците од расизам, дискриминација, ксенофобија и нетрпеливост бара политичка волја и лидерство. Кога локалното население чувствува дека е под закана, неговите стравови лесно може да бидат потхранети од негодворни медиуми или да бидат изманипулирани за политички цели. Дискурсот што поттикнува поделби може да има ужасно влијание врз животите на бегалците, кои стануваат цел на напади, а таквиот дискурс на крајот е штетен и за самите општества.

Парламентарците имаат одговорност да се намали драматизирањето и политизирањето на заштитата на бегалците, што во својата основа е хуманитарен предизвик, и да се создаде поголема свест кај јавноста за правото да се бара и да се ужива азил.

Ниту една група, народ или вера не е супериорна во однос на другите. Сите држави имаат одговорност да нудат заштита против дискриминација и да го развиваат образованието, промовирајќи разбирање, толеранција и пријателство меѓу нациите и меѓу расните и етничките групи [член 26 став (2) од УДЧП]. Исполнувањето на оваа обврска помага во создавањето општества засновани на почит, разноликост и толерантност, во кои луѓето се чувствуваат сигурни, нивниот глас се слуша, а тие можат да придонесат за заедницата.

Потребни се мерки за спречување расизам и дискриминација, вклучително и против бегалците, на сите нивоа :

- државите треба да ги охрабрат сите фактори во општеството да преземат координирани активности за спротивставување на расната поделба и на конфликтите, вклучително и на расизмот насочен кон оние што се сметаат за „туѓи“ или „странци“;
- националните и локалните влади треба да

посветат ресурси и заложби за отстранување на причините што се во основата на расизмот и ксенофобијата и за поттикнување интеркултурни активности со учество на НВО, верски организации и на други субјекти;

- институции на сите нивоа на заедницата – семејството, училиштата, претпријатијата, верските храмови – треба да се вклучат во заложбите за негување на толерантноста; и
- државите, НВО, агенциите на ОН и медиумите треба да направат сè што е во нивна моќ за зголемување на свеста за расизмот и дискриминацијата и за промовирање почитување и толерантност, за да предизвикаат позитивни промени во општеството.

Расизам и ксенофобија: клучната улога на парламентарците

Како субјекти што го обликуваат јавното мислење, парламентарците имаат можност:

- да преземат водство во поттикнувањето на почитта и на толеранцијата кон бегалците;
- да користат точна терминологија, која прави разлика меѓу бегалци и мигранти и не создава стереотипи или погрешно карактеризирање на бегалците;
- да го претставуваат прашањето на бегалците како хуманитарно прашање, при што државата на азил може да покаже гордост и почитување на човековите права со отворање на вратите за луѓе што бегаат од конфликт и прогон; и
- да обезбедат националната дебата за лицата што не се државјани, независно дали се бегалци, мигранти или други, да се заснова на рационални аргументи засновани на факти, а не на чувства.

„Силно ги осудуваме актите и појавните облици на расизам, расна дискриминација, ксенофобија и нетрпеливост кон бегалците и мигрантите, како и стереотипите што често се поврзуваат со нив, вклучително и врз основа на нивната вероисповед. Разноликоста ги збогатува општествата и придонесува кон општествена кохезија. Демонизирањето на бегалците или на мигрантите често длабоко го прекршува достоинството и еднаквоста на луѓето како вредности на кои сме се обврзале.“

Генерално собрание на ОН, [Ѓујоршка декларација за бегалците и мигрантите](#), Резолуција 71/1, 2016 г.

Зачувување на достоинството на бегалците: како да се постигне?

Парламентарците можат да придонесат за зачувување на достоинството на бегалците на повеќе начини, меѓу другото и на следниве:

Застапување за почит

- Појаснување дека бегалците имаат право да ги уживаат правата уредени во Конвенцијата од 1951 г. без дискриминација. Бегалците се заштитени и со меѓународните и со регионалните инструменти за човековите права, како и со меѓународното хуманитарно право, во однос на прашањата за кои е тоа применливо.
- Обезбедување националното законодавство да ја содржи таа заштита, меѓу другото и во контекст на постапките за утврдување на статусот на бегалец, на прифаќањето и на пристапот до социјални и економски права.
- Поддршка за инклузивно толкување на дефиницијата за бегалец, која ги опфаќа и лицата што бегаат од вооружено насилство и конфликт, како што е наведено во Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и во Декларацијата од Картагена. Ако тоа не е можно, тогаш да се залагаат за тоа сите луѓе што имаат потреба од меѓународна заштита, а кои не спаѓаат во дефиницијата наведена во Конвенцијата од 1951 г., да добијат барем комплементарна заштита со јасен правен статус и со што е можно поголеми права.
- Застапување за предвидување мерки за да се обезбеди дека бегалците се информирани за своите права.
- Поддршка за кампањи за зголемување на јавната свест и за информирање за бегалците во училишта и во заедниците, и унапредување на свеста за позитивниот придонес на бегалците за економијата и за општеството.

Заштита на бегалците од расистички и ксенофобични дела и ставови

- Бегалците, како и другите луѓе што се цел на расистички и ксенофобични дела, треба да имаат правна заштита од таквите дела, а сторителите на тие кривични дела треба да бидат јавно осудени и ефективно казнети.
- Иако судството е надлежно за прашањата на кривичната правда, парламентарците

можат да донесат правна рамка што ќе гарантира дека ќе бидат инкриминирани расно мотивираните напади и другите кривични дела од омраза и дека нема да се дозволи развивање на култура на неказниност.

- Важно е да се одделат ресурси за обука на службениците на границите, како граничните стражари, службениците за имиграција и полициските службеници, за да можат тие полесно да го препознаат расизмот, ксенофобијата и нетрпеливоста и за да се гарантира дека ќе ги вршат своите должности без дискриминација.
- Исто така, важно е да се одделат ресурси за обука на други лица, како службеници на органите на прогон, толкувачи, правници, даватели на услуги и службеници што одлучуваат, а кои се во интеракција со бегалци и со баратели на азил, за да можат тие полесно да го препознаат расизмот, ксенофобијата и нетрпеливоста, и за да бидат запознаени со своите должности.

Кревање на гласот за бегалците и слушање на бегалците

- Како законодавци и како глас на народот, парламентарците имаат посебен интерес да обезбедат да се почитуваат човековите права и владеењето на правото и бегалците да можат да користат меѓународна заштита и други решенија за своето страдање.
- Парламентарците треба да преземат водечка улога со тоа што ќе обезбедат донесување на потребните закони и постапки за да може земјата да одговори соодветно на евентуално пристигнување на бегалци, да им даде заштита на оние на кои им е потребна и да овозможи нивно доброволно враќање, локална интеграција или населување во трета земја.
- За да ги разберат подобро проблемите на бегалците, парламентарците треба да зборуваат со нив во своите избирачки единици и да ги сослушаат и да посетуваат прифатни центри или бегалски населби и училишта, во кои учат деца бегалци. Тие можат да се среќаваат со бегалци што се населиле трајно во земјата и да присуствуваат на церемонии за издавање уверенија за државјанство на нови државјани кои пристигнале во земјата како бегалци.

Демонстрирање лидерство

- Парламентарците имаат огромни можности за демонстрирање лидерство по прашањата на бегалците и азилот преку унапредување на јавната свест за бегалците како луѓе под закана, а не како закана.
- Парламентарците можат да ја поттикнуваат јавноста да се запознае подобро со меѓународното право за бегалците и да им помогнат на властите и на гласачите да разберат дека земјата има интерес да има великодушен, стабилен и доследен систем за меѓународна заштита.
- Парламентарците можат да дадат поддршка за урамнотежена дебата преку јасно разграничување на миграцијата од заштитата на бегалците, преку отфрлање на расизмот и ксенофобијата и преку избегнување користење стереотипи. Тие треба да охрабруваат објективно и урамнотежено претставување на луѓето, настаните и историјата. Тие можат да се потсетат на тоа дека многу земји создавале бегалци во одреден период од својата историја.

Промовирање регионални и меѓународни иницијативи

- Најпосле, парламентарците можат да побараат соработка со своите колеги во други земји за промовирање регионални и меѓународни иницијативи за почитување на бегалците и за заштита на нивните права.

„Извршниот комитет (...) ги повикува државите да се борат против нетрпеливоста, расизмот и ксенофобијата и да поттикнуваат разбирање и емпатија преку јавни изјави, соодветно законодавство и социјални политики, а особено во врска со посебната положба на бегалците и барателите на азил.“

Извршен комитет на УНХЦР. Заклучок бр. 77 (XLVI) (ж), 1995 г.

„Конференцијата за разгледување на напредокот на Светската конференција против расизмот, расната дискриминација, ксенофобијата и нетрпеливоста ги повикува државите да преземат мерки за борба против ксенофобичните ставови кон лицата што не се државјани и негативните стереотипи за нив, меѓу другото од страна на политичари, службеници на органите за прогон и за имиграција и медиуми, кои водат до ксенофобично насилство, убиства и напади врз мигранти, бегалци и баратели на азил.“

Конференција за разгледување на напредокот на Светската конференција против расизмот, расната дискриминација, ксенофобијата и нетрпеливоста, завршен документ, Женева, 2009 г.

Потсетник за парламентарците:

Борба против расизмот и ксенофобијата

Покрај преземање на поопштите активности за поддршка на достоинството на бегалците што се наведени погоре, за да се справат со расизмот, расната дискриминација, ксенофобијата и нетрпеливоста, парламентарците можат:

- ✔ да обезбедат донесување и спроведување закони за борба против расизмот, расната дискриминација, ксенофобијата и нетрпеливоста, вклучително и против бегалците. Со тие закони треба да се инкриминираат расистичките и ксенофобични дела, како и повикувањето на сите видови омраза, вклучително и говорот на омраза;
- ✔ да ја консултираат [Општата препорака бр. 30 на Комитетот за елиминирање на расната дискриминација](#) и да размислат за тоа кои од мерките што им се препорачуваат во него на државите за спречување на дискриминацијата врз основа на државјанство или имигрантски статус се особено релевантни во националниот контекст, и да лобираат за усвојување на тие мерки;
- ✔ да го поддржуваат донесувањето и спроведувањето политики за промовирање на позитивните аспекти од разноликоста на општеството, како и од интеракцијата меѓу бегалците, локалното население и граѓанското општество;
- ✔ да поттикнуваат изготвување национален акциски план за борба против расизмот, расната дискриминација, ксенофобијата и нетрпеливоста, да го следат неговото спроведување во консултација со релевантните фактори и да донесуваат национални програми за пристап на сите луѓе до социјални услуги без дискриминација;
- ✔ да обезбедат ефективно и отворено осудување на расистичкото и ксенофобичното насилство преку судовите, комисиите за човековите права и јавните правобранители, како и во парламентарниот дискурс.

Национална практика

Иницијативи за борба против ксенофобијата. Во **Јужна Африка** во 2015 г. имаше раст на бројот на ксенофобични инциденти, вклучително и напади врз бегалци, кои резултираа со смртни случаи и тешки повреди, како и со повторно раселување. Со цел да се даде одговор на овој проблем, Полициската служба на Јужна Африка (САПС), Здружението на единиците на локалната самоуправа на Јужна Африка (САЛГА), УНХЦР, НВО, верски организации и универзитети основаа партнерства за поддршка на дијалогот во заедниците и на општествената кохезија. Министерството за внатрешни работи, Министерството за меѓународни односи и заштита и УНХЦР соработуваа за зголемување на свеста за правата на бегалците и на унапредување на општествениот дискурс меѓу бегалците, мигрантите и локалните заедници. Исто така, УНХЦР има силно партнерство со САПС, меѓу другото и преку телефонска линија за пријавување ксенофобија, за поддршка на брз и одлучен одговор на полицијата за спречување на избивањето или на ескалацијата на насилни напади врз бегалци во земјата.

- ▶ [Општа препорака бр. 30 Дискриминација против лица што не се државјани](#), Комитет на ОН за елиминирање на расната дискриминација (КЕРД), 2002 г.

8.6. Користење на механизмите за човековите права на ОН во однос на барателите на азил и на бегалците

Меѓународните правни акти за човековите права се основа за меѓународниот режим за заштита на бегалците и важен извор на информации при формирањето на националните системи за заштита на бегалците. Впрочем, Извршниот комитет на УНХЦР ја препознава „тесната врска меѓу заштитата на човековите права и спречувањето проблеми со бегалците“ и важноста на стандардите за човековите права како извор на информации за донесување политики, од политики за прифаќање до трајни решенија.

Механизмите за човековите права на ОН, кои се воспоставени за заштита на човековите права на сите луѓе, се важни алатки за подобрување на заштитата на бегалците. Во оваа глава се разгледува прашањето како може да се искористат овие механизми за подобрување на почитувањето на правата на бегалците. Поточно, во неа се разгледуваат следниве процеси и постапки:

- универзалниот периодичен преглед;
- посебните постапки на ОН; и
- телата на ОН за следење на примената на договорите за човековите права.

Соработка со телата на ОН за следење на примената на договорите за човековите права

Постојат [десет тела за човековите права](#), а секое од нив е создадено во согласност со одредбите од договорот, чија примена ја следи. Тоа се комитети составени од независни експерти. Девет од овие тела ја следат примената на основните меѓународни договори за човековите права; десеттото, Поткомитетот за спречување тортура, основано според Факултативниот протокол кон Конвенцијата против тортура, врши мониторинг на места за лишување лица од слобода во државите што пристапиле кон Факултативниот протокол. Овие тела имаат важна улога во поддржувањето на заложбите за засилување на заштитата на човековите права, вклучително и на правата на барателите на азил и на бегалците, на национално ниво. Државите поднесуваат извештаи до телата за исполнувањето на обврските и должностите предвидени во основните меѓународни договори за човековите права, а телата, пак, им даваат на државите практични совети и помош за најсоодветна примена на договорите, вклучително и препораки од важност за меѓународната заштита. Неколку од нив имаат издадено општи коментари или препораки за прашањата што ги засегаат барателите на азил и бегалците.

Тела на ОН основани со договорите: кои се тие?

Постојат десет тела основани со договорите за човековите права, кои ја следат примената на [основните меѓународни договори за човековите права](#):

- [Комитет за човекови права](#) (КГПП);
- [Комитет за економски, социјални и културни права](#) (КЕСКП);
- [Комитет за елиминирање на расната дискриминација](#) (КЕРД);
- [Комитет за елиминирање на дискриминацијата врз жените](#) (КЕДЖ);
- [Комитет против тортура](#) (КПТ);
- [Поткомитет за спречување тортура](#) (ПСТ);
- [Комитет за правата на детето](#) (КПД);
- [Комитет за работници мигранти](#) (КРМ);
- [Комитет за правата на лицата со попреченост](#) (КПЛП); и
- [Комитет за принудно исчезнување](#) (КПИ).

Под одредени околности телата основани со договорите разгледуваат и претставки од поединечни лица во врска со прекршувањата на нивните права. Кое било лице може да поднесе претставка против одредена држава до конкретен комитет, ако државата пристапила кон предметниот договор и ако ја прифатила надлежноста на комитетот да разгледува поединечни претставки. Трети лица можат да поднесат претставка во име на одредено лице, ако лицето дало писмена согласност, но согласноста не е неопходна, на пример, ако е лицето во затвор без контакт со надворешниот свет или ако било жртва на принудно исчезнување.

Барателите на азил и бегалците можат да ги користат постапките за поднесување претставки. **Овие постапки се особено релевантни за барателите на азил и за бегалците што се наоѓаат во земји што не пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. или кон Протоколот од 1967 г.** Постапките биле користени од баратели на азил и од бегалци чии права според МПГПП, КПТ, КЕДЖ, МКЕРД или КПЛП биле прекршени – на пример, за да спречат враќање (врз основа на членот 3 од КПТ или членот 7 од МПГПП); во случај на одбивање на барање на азил поради страв од трговија со луѓе за сексуална експлоатација (член 6 од КЕДЖ); или поради дискриминација во однос на стекнувањето државјанство врз основа на етничката припадност (член 5 од МКЕРД).

„Извршниот комитет (...) [п]осочува на комплементарноста на меѓународните правни акти за бегалците и за човековите права, како и на можната улога на механизмите за човековите права на ОН во оваа област и затоа ги охрабрува државите да се осврнат на положбата на принудно раселените лица на нивна територија во своите извештаи до телата на Обединетите нации за следење на примената на договорите, ако е тоа прашање релевантно за земјата, и да предлагаат овие тела во рамките на својот мандат да ја разгледуваат димензијата на човековите права во контекст на принудното раселување.“

[Извршен комитет на УНХЦР, Општ заклучок бр. 95 \(LIV\) за меѓународна заштита, 2003 г.](#)

- ▶ [Систем на договори за човековите права на Обединетите нации, Листа со факти бр. 30/рев. 1, ОХЦХР, 2012 г.](#)
- ▶ Страницата на Рефворлд за човековите права може да се најде на: <http://www.refworld.org/humanrights.html>.

Користење на посебните постапки на ОН

„Посебни постапки“ е општ назив за механизми во надлежност на Советот за човекови права за разгледување на состојбата во конкретни земји или на конкретни теми. Посебните постапки може да се состојат од назначување лице – посебен известувач или независен експерт – или работна група. Назначените субјекти поднесуваат извештај со своите наоди и препораки до Советот; многу од нив поднесуваат извештај и до Генералното собрание. Во август 2017 г. имаше 56 посебни постапки (44 со тематски мандат и 12 со мандат за конкретна земја или територија), а многу од нив се особено релевантни за прашањата на бегалците.

Носителите на мандат за спроведување посебна постапка често вршат **посети на земји**, во текот на кои, зависно од мандатот, посетуваат гранични области, бегалски кампови, прифатни центри, установи за лишување од слобода или места каде што баратели на азил се задржуваат од страна на управните органи. Во текот на таквите посети тие се консултираат со министри, парламентарци, судии, службеници за имиграција, гранични службеници, НИЧП, организации на ОН, вклучително и со УНХЦР, граѓански здруженија и со други фактори, за да се информираат за прашања што се релевантни за нивниот мандат, кои може да се однесуваат и на баратели на азил и на бегалци.

Посебни известувачи со тематски мандати релевантни за бегалците

• **Посебни известувачи** со тематски мандати што се особено релевантни за заштитата на барателите на азил и на бегалците се, меѓу другите: Посебниот известувач за [соодветно домување](#), како составен дел од правото на соодветен животен стандард и за правото на недискриминација во овој контекст; за правата на [лицата со попреченост](#); за правото на [образование](#); за прашањето на човековите права поврзани со уживањето безбедна, чиста, здрава и одржлива [животна средина](#); за [екстремната сиромаштија и човековите права](#); за правото на [храна](#); за унапредување и заштита на правото на [слобода на мислење и изразување](#); за [слободата на вероисповед и на верување](#); за правото на сите да уживаат највисоко достигну ниво на физичко и ментално [здравје](#), за положбата на [бранителите на човековите права](#); за правата на [домородните народи](#); за човековите права на [внатрешно раселените лица](#); за човековите права на [мигрантите](#); за [малцински прашања](#); за современите форми на [расизам](#), расна дискриминација, ксенофобија и нетрпеливост; за продажбата на [деца](#), детската проституција и детската порнографија; за современите форми на [ропство](#), вклучително и причините и последиците од него; за унапредување и заштита на човековите права во рамките на борбата против [тероризмот](#); за [мачење](#) и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување; за [трговијата со луѓе](#), особено со жени и деца; за човековото право на безбедна [вода](#) за пиење и санитарни услуги; и за насилство врз [жените](#), причините и последиците од него.

- **Работни групи** што се особено релевантни за барателите на азил и за бегалците се, меѓу другите, оние за луѓето со [африканско потекло](#); за [арбитарно лишување од слобода](#); за [принудно или недоброволно исчезнување](#); за прашањето на дискриминација врз [жените во законите и во практиката](#); и за прашањето на човековите права и транснационалните корпорации и другите [деловни потфати](#) (последната поради поврзаноста со причините за раселување).
- Исто така, постојат и повеќе **независни експерти**. Експерти што се особено релевантни за барателите на азил и за бегалците се, меѓу другите, оние за уживање на човековите права од страна на [лицата со албинизам](#), за уживање на сите човекови права од страна на [постарите лица](#), за човековите права и меѓународната [солидарност](#) и за заштита од насилство и дискриминација врз основа на [сексуалната ориентација и на родовиот идентитет](#).

Посебни постапки на ОН што им се достапни на бегалците или што се во нивна полза

Во рамките на неколку од посебните постапки, може да се испратат итни апели на строго хуманитарна основа. Посебните известувачи и работните групи можат да интервенираат пред владите за да спречат подложување на барателите на азил или на бегалците на непосредни **прекршувања на човековите права**, или како одговор на наводи за постојење на такви злоупотреби.

Кога се работи за непосредна закана од **прекршување на начелото на невраќање**, повикувањето на [посебните известувачи на ОН за тортура](#) и за [егзекуции без судење](#), или на [Работната група на ОН за принудно исчезнување](#), може да биде особено релевантно во одредени случаи.

Освен тоа, имателите на мандат за водење посебна постапка можат да издадат **тематски студии**, кои може да бидат релевантни за заштитата на бегалците, како оние за предизвиците што ги носат мерките за борба против тероризмот во однос на заштитата на бегалците или предлог-верзијата на водечките начела за екстремната сиромаштија и за човековите права. Импателите на мандат можат да постапуваат и по **поединечни предмети и прашања** од поширока, структурна природа, преку испраќање дописи до државите, во кои ги известуваат за наводните прекршувања.

УПП: клучната улога на парламентите

Парламентите играат значајна улога во процесот на УПП. Меѓупарламентарната унија соработува со Високиот комесаријат за човекови права (ОХЦХР) на меѓународно и на регионално ниво за да се поддржи нивен поактивен ангажман. Националните парламенти:

- треба да бидат вклучени во националните консултации пред подготовката и одобрувањето на националниот извештај;
- треба да се консултираат во врска со прифаќањето на препораките; и
- имаат клучна улога во спроведувањето на препораките, а особено на оние што бараат донесување закони.

Посебните постапки понекогаш се единствениот механизам со кој може да се привлече вниманието на меѓународната заедница врз одредено прашање на човековите права, бидејќи тие **може да се однесуваат на состојби во сите делови од светот, без да постои услов предметните држави да го ратификувале конкретниот инструмент за човековите права** или да ја прифатиле надлежноста на одредено тело ословено со таков договор.

Користење на универзалниот периодичен преглед

Универзалниот периодичен преглед (УПП) е меѓудржавен механизам

воспоставен од Генералното собрание на ОН во 2006 г. како начин на кој Советот за човекови права на ОН може да ги ревидира постапките на сите држави во однос на човековите права. Механизмот се заснова на интерактивен дијалог меѓу државата што е предмет на прегледот и државите што се членови и набљудувачи во Советот за човекови права, откако државата ќе поднесе национален извештај.

Преку УПП секоја држава има можност да објасни кои постапки ги презела за да ги исполни обврските за почитување на човековите права на сите лица под нејзина надлежност, вклучително и на бегалците.

Процесот се состои од неколку фази, вклучително и подготовка на документи на кои се заснова прегледот, самиот преглед и постапување по препораките. Во првиот циклус на УПП (2008–2011 г.) беше разгледано постапувањето на 193 земји членки на ОН по прашањата на човековите права. Во вториот циклус (2012–2016 г.), како и во следните циклуси, фокусот ќе биде ставен на спроведувањето на препораките што им се дадени на државите во сите циклуси и на понатамошниот развој на настаните во однос на човековите права во нив. Граѓански здруженија, национални институции за човекови права (НИЧП) и агенции на ОН, вклучително и УНХЦР, активно учествуваат во процесот.

Државите што учествуваат во УПП препознале широк дијапазон прашања на принудното раселување и на бездржавјанството како прашања што спаѓаат во опсегот на рамката за човековите права, па според тоа и во опсегот на овој механизам. Препораките за државите се однесуваат на почитувањето на начелото на невраќање, пристапување кон Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г., постапки за утврдување на статусот на бегалец, постапки за азил за жртви на трговија со луѓе, активности за поддршка на жртвите на полово и родово засновано насилство, лишување на баратели на азил од слобода и потребни мерки за искоренување на дискриминацијата, вклучително и на онаа врз баратели на азил и бегалци.

Потсетник за парламентарците:

Користење на механизмите за човековите права

Парламентарците можат да ги преземат следниве мерки за користење на механизмите за човекови права за унапредување на почитувањето на меѓународните стандарди:

- ✔ да работат на обезбедување активна улога на парламентот во УПП и вклучување прашања релевантни за заштитата на барателите на азил и на бегалците во подготовката, одобрувањето и во преземањето следни чекори врз основа на националните извештаи за УПП или на други механизми, како заклучни опсервации и препораки од телата на ОН за следење на примената на договорите за човековите права, вклучително и преку овозможување нивно спроведување преку законодавни иницијативи. Релевантни прашања се, меѓу другото, пристапувањето кон Конвенцијата од 1951 г./Протоколот од 1967 г.; реформата на националното законодавство за азил; условите за прифаќање; пристапот до квалитетни постапки за утврдување на статусот на бегалец, до правна помош, до документи и до други права; лишувањето од слобода; слободата на движење; положбата на лица со специфични потреби и расната дискриминација.
- ✔ да даваат информации на посебните известувачи и на работните групи што ја разгледуваат положбата на бегалците и на барателите на азил и прашањата што ги засегаат. Да постапуваат по нивните препораки, ако е потребно постапување на парламентот;
- ✔ да бараат средба со посебен известувач или со работна група што ја посетува земјата;
- ✔ да ја повикуваат владата да одговори на барањата за информации и на итните апели испратени во рамките на посебна постапка;
- ✔ да ги земаат предвид препораките од УПП и заклучните опсервации и општите коментари од извештаите на телата за следење на примената на договорите што се однесуваат на барателите на азил и на бегалците, и да се залагаат за спроведување на активностите што се препорачани во нив.

Глава 9

Обезбедување трајни решенија



© UNHCR / Annie Sakkab

9.1. Вовед

Потрагата по трајни решенија е централен елемент од секоја бегалска ситуација – и најважна работа за секој поединечен бегалец. УНХЦР при своето основање ја доби задачата да бара трајни решенија (анг. „permanent solutions“) за проблемот на бегалците. Терминот што денес се користи во англискиот јазик е „durable solutions“ – долготрајни решенија.

Трајни решенија се постигнува кога бегалците можат да уживаат сигурен правен статус, кој им гарантира траен пристап до нивните права. Тоа може да се постигне преку доброволна репатријација во земјата на потекло, преку населување и интеграција во земја на азил, до која бегалецот стигнал спонтано („локална интеграција“) или преку организирано населување во трета земја. Статутот на УНХЦР ги споменува општо овие патишта до наоѓање решенија, кога зборува за доброволна репатријација на бегалците и за нивно „асимилирање“ во новите заедници.

УНХЦР соработува со државите и со граѓанското општество за да ги утврди и да ги отстрани пречките за наоѓање решенија, понекогаш за групи од бегалци, а понекогаш за поединечни бегалци. Оваа задача може да биде олеснета ако од почетокот на бегалската криза се прават планови за евентуалните решенија и ако

бегалците имаат можност и се охрабруваат да бидат активни и самодоволни, наместо пасивни приматели на хуманитарна помош.

Покрај фокусот поставен на решавањето на проблемите на бегалците, многу бегалци во светот – можеби и повеќето – остануваат без трајно решение, понекогаш и целиот свој живот. Бројот и големината на долготрајните бегалски кризи во светот покажува со колкави тешкотии се соочува меѓународната заедница во справувањето со причините во основата на бегалските текови. Парламентарците можат да помогнат во зголемувањето на свеста за неодољната потреба од наоѓање трајни решенија за бегалците, а особено во случај на долгорочно и, често, повеќегенерациско раселување.

Во оваа глава се разгледуваат патиштата за наоѓање решенија и прашањата поврзани со нив, и тоа:

- поставување на темелите за решенија: системски пристап;
- доброволна репатријација;
- локална интеграција: населување во заедницата домаќин;
- населување во трета земја;
- иновативни пристапи кон населувањето во трети земји и други канали за миграција;
- натурализација; и
- сеопфатни пристапи за решавање долготрајни бегалски кризи.

9.2. Поставување на темелите за решенија: системски пристап

Темелот за секое трајно решение е вклучувањето на бегалците во националните системи и услуги. Тоа по потреба може да се надопolni со поддршка од меѓународната заедница. Важна задача на националните институции за координација и за обука е да обезбедат локалните власти и граѓанското општество да бидат подготвени за проширување и приспособување на своите услуги и системи на новодојденците и на нивните евентуални специфични потреби. Со такви подготовки, и ако е однапред утврдена евентуалната потреба од меѓународна поддршка, би требало да биде можно апсорбирање дури и на голем број новодојдени лица. Дури и ако квалитетот на услугите на почетокот е ограничен, потенцијалната добивка од инвестирањето во системите на државата домаќин, наместо создавање паралелни системи, може да биде значителна и за бегалците и за заедниците домаќини.

Нудењето услуги на зголемен број луѓе – и во земјите на азил и во земјите на потекло по нивното враќање – може да бара структурни промени, на пример, во здравствената заштита и во образованието.

Апсорбирањето на новодојдените лица во административните, судските и во другите државни системи може да биде сложено. Меѓутоа, суштината на секое трајно решение е да им се овозможи на бегалците или на повратниците да се чувствуваат

како дел од заедниците во кои живеат. Колку повеќе бегалците имаат можност да вежбаат отпорност, приспособливост и самодоволност толку е поголема шансата дека успешно ќе ја искористат можноста за трајно решение кога таа ќе се појави.

Ако националните или локалните власти и институции имаат потреба од финансиска или од техничка помош за проширување на националните системи поради прифаќање на новодојденците или на повратниците, тие треба да го побараат тоа. Извршниот комитет на УНХЦР го потврдува тоа во својот [Заклучок бр. 112 \(LXVII\)](#) за меѓународна соработка од гледна точка на заштитата и на решенијата.

9.3. Доброволна репатријација

Милиони бегалци низ целиот свет сакаат само да се вратат дома. Безбедната и достоинствена доброволна репатријација бара целосна посветеност на земјата на потекло повторно да ги интегрира своите граѓани и да им обезбеди ефективна заштита од државата. Исто така, потребна е поддршка од меѓународната заедница за да се обезбеди дека лицата што ќе одлучат да се вратат дома ќе можат да ги изградат своите животи во стабилна средина. Тоа особено важи во случаите во кои бегалците се враќаат во земји што излегле од конфликт и каде што владеењето на правото е нестабилно.

Одлуката за враќање може да биде тешка. Таа не треба да биде резултат на намалување на заштитата и на помошта во земјата на азил, иако, за жал, често се случува токму тоа. Поради тоа, бегалците често се враќаат во услови на нестабилен мир и во места каде што иницијативите за обнова и за помирување штотуку започнале. Тие може да се соочат со економски, правни и социјални проблеми во своите земји, меѓу другото и со проблеми да го вратат владението врз својот имот или да добијат надомест за изгубениот имот.

Стапката на репатријација на бегалци во последните години е ниска. Тоа го отсликува големиот број долготрајни и обновени конфликти и политичките, економските и социјалните проблеми во многу земји од кои потекнуваат бегалците. Како резултат на тоа, повеќе бегалци отколку во минатото остануваат во егзил долгорочно.

Државите и меѓународната заедница имаат интерес репатријацијата да биде доброволна и да се врши безбедно и достоинствено, со обезбедување доволно заштита и помош во текот на процесот на репатријација и по враќањето. Поверојатно е дека враќањето ќе биде одржливо, ако е придружено со мерки за обнова и развој насочени кон поддршка на националните институции надлежни за реинтеграција и за повторно воспоставување на владеењето на правото.

Извршниот комитет на УНХЦР ги препознава предизвиците со кои се соочуваат бегалците што се враќаат дома. Во [Заклучокот бр. 101 \(LV\) за прашањата на правната сигурност во контекст на доброволна репатријација на бегалци](#) наведени се прашања на кои треба да се даде одговор за да може репатријацијата да биде **доброволна, безбедна, достоинствена и одржлива**. Во потсетникот за парламентарците подолу наведени се клучните препораки од тој заклучок.

Доброволна репатријација со безбедност и достоинство: што да се направи?

За да се спроведе репатријацијата на бегалците доброволно, безбедно и достоинствено:

- поединечните бегалци мора да бидат во можност да донесат **слободна одлука за враќањето заснована на факти**. За да можат да го направат тоа, на бегалците им требаат точни информации за состојбата во земјата на потекло, вклучително и за физичката, материјалната и правната сигурност. Во идеален случај, треба да им се даде можност на претставници на бегалската заедница да го посетат местото во кое би се вратиле;
- земјите на азил треба **да ги заштитат бегалците од закани и од вознемирување**, меѓу другото и од страна на групи или поединци што би сакале да го спречат нивниот пристап до информации за состојбата во земјата на потекло или изразувањето на нивната слободна волја во однос на правото на враќање;
- бегалците начелно треба да имаат можност **да се вратат во местото на потекло или во место што ќе го изберат**, што може да биде предмет само на ограничувања кои се дозволени со меѓународните правни акти за човековите права. Треба да се преземат сите можни мерки за да се намали ризикот од внатрешно раселување на бегалците по нивното враќање;
- **треба да се почитува семејното единство** во текот на враќањето и по него, вклучително и преку обезбедување дека членовите на семејството со различно државјанство ќе можат да останат заедно како семејство, ако е тоа потребно;
- треба да се утврдат и да се задоволат **специфичните потреби на повратниците**, како домаќинствата предводени од жени, децата, постарите лица, лицата со попреченост и други, во консултација со заедниците каде што ќе се вратат и со самите бегалци;
- во случај на **деца без придружба или разделени деца** што ќе изразат желба да се вратат, треба да се внимава враќањето да биде во нивен најдобар интерес. Заложбите за пронаоѓање членови на семејството треба да завршат пред враќањето, а враќањето треба да се изврши дури откако ќе се обезбедат услови за нивно соодветно прифаќање и грижа;
- државите треба да му дадат на **УНХЦР непричечен пристап** до повратниците за да се следи дали е нивниот третман во согласност со меѓународните стандарди, меѓу другото и во однос на остварувањето на амнестиите или на други гаранции, врз основа на кои се вратиле бегалците;
- сите повратници треба да имаат **право да им се вратат или да добијат обесштетување за домовите, земјиштето и имотот** од кои биле лишени на незаконски, дискриминаторски или арбитрарен начин пред или во текот на егзилот. Насоки за овие прашања може да се најдат во [„Начелата на Пињеиро“](#) и во [Прирачникот за реституција на домови и имот на бегалци и раселени лица](#);
- земјите на потекло треба да соработуваат со УНХЦР и со другите агенции на ОН, со меѓународни и со невладини организации, а особено со оние што имаат стручност во областа на владеењето на правото, на развојот и на градењето мир, за да се **отстранат правните, административните и другите пречки за враќањето**; и
- пошироката меѓународна заедница треба да мобилизира **соодветна и постојана помош** за земјите во кои се враќаат бегалци, а особено за оние што излегуваат од конфликти, за да им помогне да ја обноват заштитата од државата за граѓаните и за лицата што порано вообичаено престојувале во земјата, а кои сакаат да се вратат дома.

Потсетник за парламентарците: Доброволна репатријација

За да се поддржи безбедната и достоинствена доброволна репатријација како трајно решение, парламентарците се охрабруваат:

Во земјите на азил и на потекло

- ✔ во рана фаза да ги утврдат и да ги решат евентуалните правни и административни пречки за доброволна репатријација и за целосно уживање на правата од страна на бегалците;
- ✔ да поддржуваат склучување трипартитна спогодба меѓу земјата на азил, земјата на потекло и УНХЦР за создавање рамка за репатријација што ќе биде доброволна, ќе може да се изврши безбедно и достоинствено и ќе биде одржлива. Во таквата спогодба треба да се уреди начинот на враќање, улогата и надлежноста на релевантните фактори и обврските на државите кон бегалците што се враќаат;
- ✔ да обезбедат во решенијата за репатријација да се почитува семејното единство во текот на враќањето и по него, вклучително и преку обезбедување дека брачните другари и членовите на семејството со различно државјанство ќе можат да останат заедно како семејство;
- ✔ да обезбедат во решенијата за репатријација да се утврдат и да се задоволат специфичните потреби на одредени групи повратници, како жените, децата, постарите лица, лицата со попреченост и други;
- ✔ да обезбедат децата без придружба и разделените деца да не се враќаат, освен ако се враќаат кај членови на семејството или ако биле најдени други конкретни и соодветни решенија за нивно прифаќање и грижа. Треба да се обезбеди пронаоѓањето на семејството да биде извршено пред репатријацијата;
- ✔ да ги препознаат сложените предизвици на помирувањето по конфликти и, ако е потребно, да го поддржат користењето механизми за транзициска правда, за да се создадат поволни

услови за доброволна репатријација и за одржлива реинтеграција;

Во земјата на азил

- ✔ да му овозможат на секој бегалец да донесе слободна одлука за враќањето заснована на факти и да обезбедат на бегалците да им бидат достапни целосни, веродостојни и точни информации за состојбата во земјата на потекло, вклучително и за физичката, материјалната и правната сигурност. Треба да се охрабрат властите им дадат можност на претставници на бегалците да ги посетат местата во кои би се вратиле;
- ✔ да обезбедат мерки за заштита на бегалците од закани и од вознемирување од страна на кое било лице што би сакало да им го оневозможи искористувањето на правото на враќање;

Во земјата на потекло

- ✔ да обезбедат владата да ја прифати својата обврска да дозволи враќање на своите државјани и да го овозможи нивното враќање во практиката, меѓу другото и со издавање на потребните патни исправи. Треба да се обезбеди прием и на бегалците што не се државјани, но кои претходно имале вообичаен престој во земјата, вклучително и лицата без државјанство;
- ✔ да поддржат мерки за поттикнување на доброволната репатријација, вклучително и преку гаранции дека повратниците нема да бидат гонети поради тоа што заминале од земјата. Меѓутоа, таква амнестија не треба да се дава на повратниците што се обвинети за сериозни прекршувања на меѓународното хуманитарно право, на меѓународните правни акти за човековите права или за друго кривично дело што резултирало со смрт или со тешка телесна повреда, независно дали било сторено пред или во текот на егзилот;
- ✔ да обезбедат националното законодавство да го признава граѓанскиот статус на повратниците, вклучително и промените што настанале во текот на егзилот (раѓања, смртни случаи, склучување бракови и разводи) и да ги признава документите за граѓанскиот

статус што биле издадени од надлежните органи во земјата на азил или на друго место. Во законодавството треба особено да биде земена предвид положбата на повратничките што немаат документи за докажување на својот граѓански статус;

- ✔ да го поддржат донесувањето мерки за реституција, кои ќе им овозможат на повратниците да си ги вратат домовите, земјиштето и имотот од кои биле лишени на незаконски, дискриминаторски или арбитрарен начин пред или во текот на егзилот. Треба да се обезбеди дека и на повратничките ќе им биде овозможено да си ги добијат своите имотни права; да се залагаат за правично и соодветно обесштетување, ако не може да им се врати имотот на повратниците, и за разгледување на положбата на лицата што ги запоседнале нивните имоти;
- ✔ со решенијата за репатријација да обезбедат да им се овозможи пристап на повратниците бездомници до земјиште и/или до соодветни домови споредливи со локалните стандарди;
- ✔ да обезбедат со решенијата за репатријација да биде признаена еквивалентноста на основното и на средното образование стекнато во странство и на повратниците да им се даде пристап без дискриминација до постапки за признавање на еквивалентноста на академските и на професионалните квалификации стекнати во странство;
- ✔ да обезбедат УНХЦР да има слободен и непречен пристап до повратниците за да се следи дали е нивниот третман во согласност со меѓународните стандарди;

Во земјите донатори

- ✔ да обезбедат испраќање финансиска и техничка помош за земјите во кои се враќаат бегалци, а особено за земјите што излегуваат од конфликт. Може да им се даде поддршка на сите иницијативи што се потребни за успешна репатријација, од програми за деминирање, преку проекти за генерирање приходи, до долгорочни развојни активности.

„Извршниот комитет... потсетува на доброволниот карактер на репатријацијата на бегалците и на правото на бегалците да се вратат во своите земји, и во контекстот на доброволната репатријација ја признава важноста на преземањето одлучни заложби во земјата на потекло, вклучително и помош за обнова и развој, за да се поттикне доброволно, безбедно и достоинствено враќање и одржлива реинтеграција на бегалците и да се обезбеди повторно уживање заштита од државата.“

Извршен комитет на УНХЦР, [Заклучок бр. 112 \(LXVII\) за меѓународната соработка од гледна точка на заштитата и решенијата](#), 2016 г.

- ▶ [Заклучок бр. 101 \(LV\) за прашањата на правната сигурност во контекст на доброволна репатријација на бегалци](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2004 г.
- ▶ [Начела за реституција на домови и имот на бегалци и раселени лица](#), Поткомитет на ОН за унапредување и заштита на човековите права, 2005 г.
- ▶ [Прирачник за реституција на домови и имот на бегалци и раселени лица. Спроведување на „Начелата на Пињеиро“](#), УНХЦР, Агенција за храна и земјоделство (ФАО), Норвешки совет за бегалци (НСБ), Меѓуагенциски оддел за внатрешно раселување (ОВР), Висок комесаријат на ОН за човекови права (ОХЦХР), ОН-ХАБИТАТ, 2007 г.

Интеграција: повеќедимензионален и двонасочен процес

Во својот [Заклучок бр. 104](#) Извршниот комитет на УНХЦР наведува дека интеграцијата е динамичен процес, кој ги опфаќа и бегалците и општествата домаќини, и кој треба да се заснова на разноликоста, недискриминацијата и толерантноста како вредности. Таа бара:

- подготвеност на бегалците да се приспособат на локалната средина и културни норми и да ги почитуваат вредностите на заедницата домаќин, но без да мора да се откажат од својот културен идентитет; и
- подготвеност на заедниците домаќини и на јавните институции да им посакаат добредојде на бегалците, да ги вткаат во општествено-културното ткиво и да ги задоволат потребите на едно разнолико население.

Процесот на интеграција има правни, економски, општествени и културни димензии. Сите тие се важни за да можат бегалците да се интегрираат успешно.

- **Правната димензија** значи државата домаќин да им даде сигурен правен статус на бегалците, како и права што ќе се зголемуваат прогресивно и кои ќе бидат во голема мера споредливи со оние што ги уживаат државјаните, а со текот на времето и можност за стекнување државјанство.
- **Економската димензија** на локалната интеграција значи бегалците постепено да стануваат самодоволни и да придонесуваат за локалната економија. Тоа не значи само пристап до вработување туку и до различни управни и правни процеси.
- **Општествената и културна димензија** бара од заедниците домаќини и од бегалците да воспостават рамнотежа и да ги прифатат различните култури, верувања и општествени норми на другиот.

9.4. Локална интеграција: населување во заедницата домаќин

Ако доброволната репатријација не е изводлива опција, интеграцијата во локалната заедница во земјата на азил може да понуди трајно решение. Локална интеграција може да следува по признавање на статусот на бегалец во поединечна постапка, на групна основа или на основа на *prima facie*. Населувањето во трета држава, кое се разгледува подолу, исто така е пат до интеграција.

Интеграцијата е сложен и постепен процес со одделни, но меѓусебно поврзани, правни, економски, општествени и културни димензии. Таа не се одвива самата по себе, туку бара заеднички заложби на бегалците и на заедниците што ги примиле. Интеграцијата е полесна ако бегалците можат да ги користат националните услуги и системи. Со тоа им се помага да ги разберат и да се приспособат на локалните норми и се поттикнуваат подобри општествени и културни врски. Интеграцијата може да биде полесна ако бегалците имаат етнички, културни или јазични врски со заедницата домаќин, но таквите врски не треба да бидат услов.

Државите што пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. не се обврзуваат само да им даваат на бегалците сè пошироки права, зависно од времетраењето на нивниот престој на територијата на државата туку и, во согласност со членот 34, да овозможат нивна интеграција и натурализација.

Предизвикот бегалците да станат членови на општеството кои целосно ќе учествуваат и ќе придонесуваат, бара постапување од органите на сите нивоа (централно, регионално и локално), како и од многу други фактори. Тие фактори се: агенции за домување и за

Бегалска приказна: Нов дом и подадена рака

Времето навидум застанало во Дилингала, заспано земјоделско село во јужен Чад. Но, за многу локални жители, вклучително и за 40-годишниот Николас, животот постојано се менува.

Насилството што беснее во Централноафриканската Република, оддалечена 50 километри, пред една година се прелеа во Дилингала. Сега Николас е домаќин на бегалско семејство, чиј дом бил запален, а добитокот и имотот им биле украдени. „Луѓето од Централна Африка ни се браќа“, вели тој. „Тие ни дадоа засолниште кога нашата земја беше зафатена од војна. Им должиме гостопримство.“

Николас му дал една од своите осум колиби на бегалското семејство: Џејкоб, неговите две сопруги, нивните пет деца и мајка му на Џејкоб. Тие одново го градат својот живот со помош од Николас и од другите селани, како и од УНХЦР и од неговите партнери. „Добивме два вола, рало, запрежна кола и комплет секири и српови. Во сезоната на дождови еден по еден ги користиме воловите за орање на нивите.“

Добитокот и опремата им биле дадени на заем. Џејкоб и неговите соработници ќе мораат да го вратат заемот на рати откако ќе почнат да работуваат.

Бегалците се надеваат дека активноностите за генерирање приходи ќе им овозможат самодоволност – нешто што е неопходно додека беснее конфликтот дома, а враќањето е невозможено.

Преку нудење поддршка и на бегалците и на заедниците што ги примиле, програмата помага да не настане завист и омраза меѓу двете заедници. Бегалците и локалното население добиваат заеми за започнување мали бизниси, како и градежни материјали, како трска и стогови сено, за поправка на колибите. Исто така, УНХЦР и неговите партнерски НВО градат бунари, тоалети, складишта и училишта.

За да се обезбеди општествена хармонија, УНХЦР одбегнува да населува бегалци во села во кои тие би броеле повеќе од една третина од локалното население. Исто така, со ограничување на бројот на бегалци во заедниците, се намалува влијанието врз природните ресурси, а особено врз оскудното дрво за огрев. Културните сличности дополнително придонесуваат за успешна интеграција.

На плоштадот во Дилингала, под сенките на дрвјата манго, е пазарен ден. „Сега е многу поживо отколку пред доаѓањето на Централноафриканците“, вели еден старец.

„Нов дом и подадена рака“, УНХЦР, 2015 г.

вработување, училишта, даватели на здравствени услуги, медиуми, НВО, работодавачи, синдикати, спортски клубови, верски институции, соседи, соученици, колеги и безброј други фактори во општеството. Нивниот придонес, независно дали е голем или мал, се акумулира и прави разлика за бегалците, кои ја загубиле својата заедница и чувството на припадност, и сега почнуваат одново во нова земја.

Национална практика

Постојан престој за бегалци што се наоѓаат во земјата долго. Во 2012 г. Владата на **Замбија** започна програма за издавање дозволи за постојан престој на 10.000 поранешни бегалци од Ангола. Анголците што се квалификуваат за локална интеграција имаат право на државјанство по одреден период, кој е различен зависно од видот на дозволата за престој, но кој просечно изнесува 10 години. Исто така, Владата им стави на располагање земјиште на поранешните бегалци, кои начелно се добро интегрирани во економијата и во општеството, а во 2014 г. беше донесена [Стратегиска рамка за локална интеграција на поранешните бегалци во Замбија](#). Програмата извлече полза од добрата соработка меѓу владите на Замбија и на Ангола, и од поддршката од УНХЦР и од владите донатори.

Потсетник за парламентарците:

Локална интеграција

За да се поттикне интеграцијата во согласност со меѓународните стандарди, ако е таа можна, парламентарците се охрабруваат:

- ✔ да обезбедат законодавството да предвидува навремено давање сигурен правен статус на признаените бегалци. Во идеален случај тоа би значело доделување постојан престој веднаш, а најдоцна по истекувањето на првата дозвола за престој;
- ✔ во духот на членот 34 од Конвенцијата од 1951 г., да поддржат други мерки за овозможување интеграција, а подоцна и натурализација на бегалците во државите домаќини;
- ✔ да дадат поддршка за **правната димензија** на интеграцијата преку:
 - поттикнување на употребата на Конвенцијата од 1951 г. и на Протоколот од 1967 г., како и на релевантните инструменти за човековите права како рамка за процесот на интеграција;
 - застапување за приспособување и менување на националната законска и административна рамка за да се унапреди еднаквото уживање на правата и услугите од страна на бегалците;
 - обезбедување во законодавството и во политиките да се почитуваат основните граѓански, економски и социјални права на бегалците, вклучително и слободата на движење и правото на вршење активности за генерирање приходи; и
 - обезбедување евентуалните санкции поради неисполнување обврски за интеграција предвидени во националното законодавство за странци, како одземање на дозволата за престој ако не се положи тест за јазик, да не важат за бегалците, бидејќи тоа би значело поткопување на правата на бегалците;
- ✔ да ја унапредат **економската димензија** на интеграцијата преку:
 - поттикнување да се разгледуваат

начини за овозможување активно учество на бегалците во економскиот живот во земјата, меѓу другото и преку образование и развој на вештини;

- разгледување на постојните закони и практики за да се идентификуваат и да се отстранат пречките за вработување на бегалците;
 - разгледување начини за олеснување на пристапот на бегалците до земјоделско земјиште, ако е тоа со одветно, за да се дадат можности за самодоволност и да се подобри сигурниот пристап на бегалците и на локалното население до храна;
 - застапување за механизми за признавање на академските, професионалните и стручните квалификации на бегалците стекнати во земјата на потекло; и
 - обезбедување подрачјата што припаѓаат на бегалци да бидат опфатени во националните развојни планови;
- ✔ да дадат поддршка за **општествената и културната димензија** на интеграцијата преку:
- поддршка на антидискриминациски политики и активности што се насочени кон борба против дискриминацијата и промовирање на позитивните аспекти на едно разнoliko општество;
 - застапување за законодавство и за политики што им овозможуваат на бегалците целосно да учествуваат во граѓанскиот, економскиот, општествениот и културниот живот во земјите домаќини;
 - охрабрување на пристапот на бегалците до образование, вклучително и до образование за возрасни и до стручна обука;
 - охрабрување на овозможувањето обединување на бегалските семејства, прифаќајќи го фактот дека присуството на членови на семејството може да го зацврсти општествениот систем за поддршка на бегалците, а со тоа и да се поттикне интеграцијата на бегалските семејства.

Регионална практика

Градови на солидарност во Централна и во Латинска Америка. Иницијативата „Градови на солидарност“ беше дел од Декларацијата и од Акцискиот план од Мексико, усвоени по повод дваесетгодишнината од Декларацијата од Картахена. Со оваа иницијатива градови од **Аргентина, Бразил, Чиле, Костарика, Еквадор, Уругвај и Венецуела** презедоа обврски за олеснување на локалната интеграција на бегалците. Клучна за успехот на иницијативата е целта да се подобрат условите за живот и можностите и за бегалците и за заедниците што ги примиле. Посветеноста на локалните власти има суштинско значење. Нивната улога е да ги проценат потребите и да донесат акциски планови за нивно задоволување. Тоа може да опфаќа програми за домување, образование, вработување и обука на работното место, здравствени и социјални услуги, помош за отворање бизниси или заеми. Дел од конкретните примери се: градба на дополнителни училници во основно училиште, нови јавни тоалети, ново детско игралиште и поддршка за центар за жени што преживеале семејно насилство.

Национална практика

Поддршка на интеграцијата на бегалците. Еден од проектите за поддршка на интеграцијата на бегалците во **Австрија** е „[Интерфејс Виена](#)“. Овој сервис финансиран од ЕУ и од владата нуди индивидуално советување за прашања како домување, грижа за деца, вработување, образование и јазични курсеви, со фокус на првичното стабилизирање и на поттикнувањето на независноста. Од 2008 г. сервисот им помогнал на околу 10.000 бегалци и корисници на супсидијарна заштита.

- ▶ [Заклучок бр. 104 \(LVI\), за локална интеграција](#), Извршен комитет на УНХЦР, 2005 г.
- ▶ [Нов почеток: интеграција на бегалците во Европа](#), УНХЦР, 2013 г.

9.5. Населување во трета земја

Населувањето во трета земја опфаќа трансфер на бегалците од првата земја во која побарале прибежиште, во друга држава што ќе се согласи да ги прими како бегалци и да им даде постојан престој и можност по одредено време да добијат државјанство. Населувањето во трета земја не е право, а државите не се обврзани да примат бегалци за населување. Меѓутоа, тоа претставува моќна алатка за заштита и важен сигнал за меѓународната солидарност. Населените бегалци се на пат кон интеграција од моментот кога ќе пристигнат во својата нова држава.

Релативно мал број држави вршат населување бегалци на своја територија. Од гледна точка на апсолутниот број на населени бегалци, Соединетите Американски Држави се главната држава за населување бегалци уште од периодот кратко по Втората светска војна. Но, гледано по глава на жител, многу други земји, како Австралија, Канада и нордиските земји, даваат особено значаен придонес. Сепак, во 2016 г. само 189.300 бегалци биле населени во 37 земји – помалку од еден процент од глобалната бегалска популација.

Населување во трета земја; што се постигнува со неа?

Населувањето во трета земја има три паралелни функции:

- Населувањето во трета земја е алатка за **обезбедување меѓународна заштита** и за задоволување на специфичните потреби на **бегалците** чиј живот, слобода, безбедност, здравје или други фундаментални права се во ризик во земјата каде што побарале прибежиште.
- Населувањето во трета земја е, исто така, **трајно решение** за бегалците, заедно со доброволната репатријација и локалната интеграција во првата земја на азил.
- Населувањето во трета земја претставува **материјализирање на меѓународната солидарност** и начин државите **да ја споделат одговорноста за заштитата на бегалците** со најпогодените земји на азил.

Понекогаш населувањето во трета земја може да се користи **стратегиски** за да се остварат и други придобивки освен оние за бегалците што се населуваат. На пример, со населување во трета земја може да се отворат нови решенија или да се охрабрат земјите домаќини да ги подобрат условите за преостанатата бегалска популација.

Земји со програми за населување бегалци

Во 2017 г. следниве земји нудеа места за населување бегалци: Аргентина, Австралија, Австрија, Белорусија, Белгија, Бразил, Бугарија, Канада, Чиле, Република Чешка, Данска, Финска, Франција, Германија, Унгарија, Исланд, Ирска, Италија, Јапонија, Република Кореја, Латвија, Лихтенштајн, Литванија, Луксембург, Холандија, Нов Зеланд, Норвешка, Португалија, Романија, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Обединетото Кралство, Соединетите Американски Држави и Уругвај.

Повеќето земји на населување добиваат предлози од УНХЦР за лица што треба да се населат. УНХЦР го поддржува населувањето лица што биле признаени за бегалци во рамките на мандатот на УНХЦР. Приоритет им се дава на бегалците со најакутни потреби од правна и физичка заштита, на лицата што преживеале маچهње и насилство, на бегалците со потреби од лекување, на жените и децата во ризик и за семејно обединување. Ако бројот на места за населување во трета земја го дозволува тоа, УНХЦР се обидува да им овозможи населување на бегалците што немаат шанси за друго трајно решение.

УНХЦР ги повикува државите на населување да се фокусираат на потребите од заштита при одлучувањето за тоа кои бегалци ќе ги населат, а не да користат критериуми засновани на потенцијалот за интеграција, како возраста, големината на семејството, здравствената состојба, нивото на образование или на критериуми што претставуваат друг вид дискриминација.

„Ги повикуваме државите што сè уште не основале програми за населување, да размислат да го направат тоа што е можно побрзо. Оние што веќе го направиле тоа се охрабруваат да размислат за зголемување на бројот на лицата што се населуваат. Нашата цел е да обезбедиме места за населување и други законски патишта за прием во обем што ќе овозможи задоволување на годишните потреби за населување во трета земја, утврдени од Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации.“

Генерално собрание на ОН, [Њујоршка декларација за бегалци и мигранти](#), Резолуција 71/1, 2016 г.

Национална практика

Населување 100.000 долгорочни бегалци од Бутан сместени во Непал во трети земји. Во текот на период од осум години, повеќе од [100.000 бегалци од Бутан беа преселени од камповите во Непал](#) во трети земји.

Бегалска приказна: Безбедност под еден покрив

Во едно австриско гратче близу Виена деветте деца на Амин ал Дајуб и неговата сопруга Издихар добија нов дом и топло добредојде, далеку од бомбите и куршумите што го уништија нивниот живот.

„Во Хомс во Сирија пред војната целото пошироко семејство од 40 луѓе живееше во трикатна арапска куќа“, раскажува 39-годишниот Амин. Тој работел како возач на училиштен автобус, но со тага вели дека тие среќни времиња се минато. „Хомс беше прекрасно место. Никогаш не правевме разлика меѓу алавити, шиити, сунити или христијани“, објаснува тој, „но таквиот живот во Сирија исчезна засекогаш“.

Во 2011 г. ужасите на војната биле надополнети со откритието дека нивната тригодишна ќерка Тураја има животозагрозувачка срцева мана. Потоа нивното маало било уништено, а еден роднина бил убиен.

Заедно со своите девет деца, Амин и Издихар ги собрале своите работи во едно такси и избегале. Тоа било почетокот на ужасна Одисеја низ една земја растргната од војна. Најпрво, семејството побарало прибежиште во еден камп близу Хомс, но животот таму не бил подобар, а наскоро и кампот бил погоден од интензивни борби.

Најпосле, успеале да ја преминат границата со Јордан. Таму биле избрани за населување во Австрија поради срцевата болест на Тураја.

Слетале на аеродромот во Виена кон средината на 2014 г. Шест седмици

подоцна врз Тураја била извршена успешна операција. Најпрво семејството живеело заедно во трисобен стан. Потоа се преселиле во куќа со двор. Лицата на семејството сè уште светнуваат кога ќе се сетат на топлото добредојде од волонтерите. „Ниту дома во Сирија не сме доживеале таква помош и гостопримство“, вели Издихар.

Топлиот прием уште од почетокот навистина направил разлика. Помошта и постојаната поддршка што ја добиваат опфаќа помош со учењето на германскиот јазик и совладувањето на секојдневниот живот, па дури и да се има некој со кого може да се поразговара.

Учењето на германскиот јазик сега е прв приоритет на семејството. Шесте најмали деца одат в училиште, а трите најстари и таткото посетуваат курсеви организирани од Агенцијата за вработување на Австрија. Локални волонтери доаѓаат во куќата за да им помагаат со домашното и да им даваат дополнителни часови по германски.

Соседите не можат да се пожалат на семејството. „Не можам да кажам ништо лошо за нив“, вели еден сосед.

Амин е решен да ѝ ја покаже својата благодарност на Австрија. Откако ќе научи подобро германски, тој се надева дека ќе работи за Црвениот крст или за Каритас, можеби дури и за локалната доброволна противпожарна бригада. „Австрија веќе ни е дом“, вели тој среќен.

„[Безбедност под еден покрив](#)“, УНХЦР, 2016 г.

Тоа следува по договор постигнат во 2007 г. за решавање на долготрајната криза со бегалците од Бутан, кои беа избегале во Непал на почетокот на 90-тите години. Како една од најголемите и најуспешни програми од овој вид, таа опфати осум земји на населување: **Австралија, Канада, Данска, Холандија, Нов Зеланд, Норвешка, Обединетото Кралство и Соединетите Американски Држави**. Во Непал остана само една десеттина од првичното бегалско население, а во тек се заложби за наоѓање трајно решение и за нив.

- ▶ [Прирачник на УНХЦР за населување во трета земја](#), УНХЦР, 2011 г.
- ▶ [Поплочување на патот: прирачник за прифаќање и интеграција на бегалци населени во трети земји](#), Меѓународна католичка комисија за миграција (МККМ), 2011 г.

Потсетник за парламентарците:

Населување во трета земја

Ако вашата земја веќе учествува во програми за населување бегалци, се охрабруваат парламентарците:

- ✔ да обезбедат изготвување и спроведување постапки, политики и програми во земјите на населување, кои даваат делотворна рамка за поддршка на населувањето, која им овозможува на населените бегалци да станат самодоволни, да се интегрираат и да најдат стабилност;
- ✔ да се залагаат за тоа критериумите за населување да се засноваат на потребите од заштита, а не на потенцијалот за интегрирање, за да најдат безбедност и сигурност оние бегалци што се изложени на најголем ризик. Да обесхрабруваат користење критериуми за избор што може да се сметаат за дискриминаторски, како раса, вероисповед, ниво на образование, познавање јазик или други вештини;

- ✔ да се залагаат за зголемување на бројот на достапни места за населување, во согласност со моменталните потреби и сфаќајќи ја важноста на населувањето во трета земја за заштитата, трајните решенија и споделувањето на одговорноста; и

- ✔ да поттикнуваат отворање места за итно населување на бегалци што се соочуваат со закана од враќање или чија физичка безбедност поради друга причина е во сериозна опасност во земјата каде што побарале прибежиште.

Ако вашата земја сè уште не врши населување бегалци, парламентарците можат:

- ✔ да поттикнат дискусија за основање програма за населување и да размислат за започнување пилот-програма; и
- ✔ да поттикнат размена на информации и искуства со земји што имаат воспоставени програми за населување бегалци.

9.6. Иновативни пристапи кон населувањето во трети земји и други канали за миграција

Со зголемување на раселувањето и поради ограничените можности за населување бегалци во трети земји, потребни се свежи идеи за начини за проширување на можностите за населување и за форми на мобилност што можат да претставуваат надополнување на традиционалните програми за населување и да понудат алтернатива на ризичните незаконски бегалски текови.

„Ќе ги разгледаме можностите за проширување на постојните програми за хуманитарен прием, евентуалните програми за привремена евакуација, вклучително и евакуација поради здравствени причини, флексибилните решенија за овозможување семејно обединување, приватните спонзорства за поединечни бегалци и можностите за мобилност на трудот, вклучително и преку партнерства со приватниот сектор, и можностите за образование, како стипендии и студентски визи.“

Генерално собрание на ОН, Њујоршка декларација за бегалци и мигранти, Резолуција 71/1, 2016 г.

Кои нови пристапи можат да бидат дополнување на традиционалното населување во трети земји?

Правните можности за дополнување и проширување на постојните програми за населување во трети земји и за хуманитарен прием ги опфаќаат следниве:

- **Приватните спонзорства** им овозможуваат на бегалци да се населат во трета земја со поддршка од приватни граѓани, НВО, верски групи, универзитети, претпријатија и од други субјекти. Програмите за приватни спонзорства, како онаа што одамна постои во **Канада**, помагаат за зголемување на вкупниот број бегалци што може да се населат во една земја и создаваат врски меѓу бегалците и заедниците што ги примаат за да се олесни интеграцијата. Приватните спонзорства можат да дадат рамка за обединување бегалски семејства надвор од често строгите критериуми на земјите домаќини.
- Во последните години, а особено како одговор на кризата во Сирија, неколку земји воведоа **програми за хуманитарен прием**, кои овозможуваат забрзан прием на бегалци за привремен или за постојан престој. Програмите за хуманитарен прием имаат одредени особини на приватните спонзорства, на пример ако се користат за да им се овозможи на бегалци и на други лица што веќе се населени во земјата на населување да поднесат барање да донесат свои роднини, на кои можат да им дадат одредена поддршка.
- **Хуманитарните визи** им овозможуваат на луѓето што имаат потреба од меѓународна заштита да отпатуваат законски во трета земја за да побараат азил таму. Државите што имаат програми за хуманитарни визи, како **Аргентина** и **Бразил** (в. ја бегалската приказна подолу) им овозможуваат на тие луѓе да допатуваат и да бидат примени на територијата. По пристигнувањето нивниот статус се претвора во статус на бегалец или на барател на азил со пристап до постапка за азил. Хуманитарните визи можат да се користат и за семејно обединување на бегалци и на корисници на комплементарна заштита, на пример ако членови на поширокото семејство не ги исполнуваат редовните критериуми за семејно обединување.
- **Проширување на семејното обединување.** Прифаќањето пофлексибилен пристап во дефинирањето на семејството и проширувањето на семејното

обединување може да даде голем придонес за постигнување трајни решенија и за обесхрабрување на нелегалните текови.

- **Академските стипендии** им овозможуваат на бегалците да го продолжат своето образование. Таквите иницијативи можат да опфатат граѓански здруженија, универзитети и владини фактори што соработуваат во развивањето и финансирањето академски стипендии, кои ги покриваат патните трошоци, трошоците за сместување и за живот и школарината. Тие обезбедуваат студентите да добијат соодветни патни исправи и визи за времетраењето на студиите и можат да вклучуваат јазични курсеви, културна ориентација и психолошка поддршка за студентите. Во идеален случај, по завршувањето на студиите студентите би требало да добијат можност да го продолжат престојот, да поднесат барање за менување на нивниот статус во посигурен или да побараат азил.
- **Мобилност на трудот.** Заштитата на бегалците се разликува од миграцијата од економски причини. Но, миграцијата на трудот може да отвори трајни решенија за бегалците. Два конкретни начини да се постигне тоа е да им се овозможи на бегалците да користат регионални протоколи за слобода на движење, како меѓу државите од Економската заедница на западноафриканските држави (ECOWAS) или од Меркосур и да се отворат постојните програми за миграција на трудот за бегалците.

Нови пристапи: какви елементи треба да се предвидат?

За да бидат новите пристапи во согласност со начелата на меѓународната заштита, тие треба:

- да обезбедуваат право да се побара азил по потреба;
- да гарантираат заштита од враќање;
- да обезбедуваат соодветен правен статус и документи;
- да обезбедуваат признавање на основните граѓански права и на достоинството на луѓето пред законот;
- да нудат пристап до основни услуги и до психолошка и медицинска поддршка по потреба;
- да овозможуваат самодоволност; и
- да обезбедуваат соодветно сместување во место што ја заштитува благосостојбата на бегалецот.

Бегалска приказна:

Сиријците што почнуваат одново во Бразил

Семејството на дванаесетгодишниот Ханан Дака избегало од војната. Од другата страна на океанот, во Саун Пауло, повторно најдоа среќа и надеж. „Многу го сакам Бразил“, вели Ханан. „Многу сум среќен што сум тука. Тука имам другарки, а учителката е супер.“

По четири години војна и бегство, Ханан, татко ѝ Халид, мајка ѝ Јусра, брат ѝ и помалата сестра се преселиле од бегалскиот камп Заатари во Јордан во оваа метропола во рамките на програмата на Бразил за хуманитарни визи, која им нуди можност за нов почеток на бегалците од конфликтот во Сирија.

Од 2013 г. бразилските конзулати на Блискиот Исток ги издаваат овие посебни хуманитарни визи по поедноставени постапки за да им овозможат на луѓето погодени од војната да отпатуваа во Бразил, каде што потоа можат да поднесат барање за азил.

Покрај географската оддалеченост, неодамна Бразил ја продолжи политиката на отворени врати за уште две години, за да им даде можност на повеќе луѓе да си ги изградат животите одново, откако избегале од војната.

Според Бето Васконселос, национал-

ниот министер за правда и претседател на бразилскиот Национален комитет за бегалци, програмата за посебни визи била потребна поради „сериозните прекршувања на човековите права“ во завојувана Сирија. Тој вели дека оваа програма „одговара на логиката на заштита поради хуманитарни причини и ги зема предвид посебните тешкотии во конфликтните зони“.

Целото семејство вели дека многу им се допаѓа во Бразил и дека планираат трајно да се населат тука, бидејќи не се гледа крајот на војната во Сирија. „Повторно стануваш човек кога ќе стигнеш во Бразил“, вели Халид. „Никогаш не сум се чувствувал олку убаво.“

[„Сиријците што почнуваат одново во Бразил“](#), УНХЦР, 2016 г.

Забелешка: [Нормативната резолуција бр. 17](#) донесена во 2013 г. овозможува издавање визи „поради хуманитарни причини (...) на лица засегнати од вооружениот конфликт во Сириската Арапска Република, кои сакаат да побараат прибежиште во Бразил“. Во 2015 г. програмата беше продолжена за уште две години. До март 2016 г. биле издадени речиси **8.500** посебни хуманитарни визи, а 2.250 Сиријци добиле азил.

Национална практика

[Приватно спонзорство во Канада](#). Кон крајот на 2015 г. владата на Канада објави дека планира да насели 25.000 сириски бегалци во земјата во следните неколку месеци и побара помош од канадските граѓани. Приватните спонзорства се појавија во Канада во 1978 г. како одговор на кризата со бегалците од Виетнам и оттогаш се дел од програмата на Канада за населување бегалци. Групи граѓани, НВО и други здруженија, како и приватни групи го понесуваат најголемиот товар од одговорноста за помош на бегалците во текот на нивната прва година во Канада. Речиси половина од првите 25.000 Сиријци населени во Канада добија приватно спонзорство. Истражувањата покажуваат дека преку приватното спонзорство се олеснува интеграцијата, бидејќи бегалците веќе имаат група што ќе им помогне веднаш по пристигнувањето.

Национална практика

[Спогодба за дозволи за престој за државјани на државите од Меркосур и на придружните членки](#). Според оваа спогодба од 2009 г. државјаните на овие држави можат да користат поедноставени постапки за барање дозвола за престој. Дел од луѓето што можат да го користат ова право се колумбиските бегалци што

се населиле во други држави од Јужна Америка и/или што сакаат да мигрираат во друга држава што пристапила кон Меркосур. Дозволата за престој им дава исти социјални, културни и економски права како и на државјаните на земјата, вклучително и право на работа, на семејно обединување и на пристап до социјални надоместоци.

- ▶ [Стратегии за решенија](#), УНХЦР, 2015 г.
- ▶ [Законски патишта до безбедност и заштита преку други форми на прием](#), УНХЦР, 2014 г.
- ▶ [Глобална стратегија за средства за живот: стратегија на УНХЦР 2014–2018 г.](#), УНХЦР, 2014 г.
- ▶ [Трудова мобилност за бегалци: работилница во Женева, 11–12 септември 2012 г.](#), [Заклучоци](#), УНХЦР, 2012 г.

9.7. Натурализација

Кулминацијата на интеграцијата се постигнува кога бегалците ќе можат да го добијат државјанството на новата земја на азил. Според членот 34 од Конвенцијата од 1951 г., државите треба да овозможат натурализација на бегалците, а особено „да ги преземат сите мерки за забрзување на постапките за натурализација и што е можно повеќе да ги намалат таксите и трошоците за таквите постапки“.

Зависно од националниот контекст, државјанство може да се додели по одреден период на постојан престој и откако ќе се исполнат одредени услови во однос на јазикот и интеграцијата. Во некои земји, како **Белгија, Канада и Соединетите Американски Држави** стапката на бегалци што добиваат државјанство е висока и тоа по релативно краток период на постојан престој. Во други земји одредени услови, како некористење социјална помош одреден временски период, можат да бидат тешки за исполнување за бегалците и да ја одложат натурализацијата.

Само неколку држави прават разлика меѓу бегалци и други нови државјани во своите статистики за натурализација, така што постојат само ограничени информации за бројот на натурализирани бегалци.

Потсетник за парламентарците:

Иновативни пристапи кон населувањето во трети земји и други канали за миграција

За да го поддржат проширувањето на можностите за трајни решенија, парламентарците можат:

- ✔ да охрабрат развивање механизми за приватни спонзорства за населување бегалци;
- ✔ да размислат за користење програми за хуманитарен прием како флексибилен начин за одговор на итни потреби во конкретни ситуации, како масовно раселување, иако таквите програми не треба да имаат влијание врз постојните програми за населување бегалци;
- ✔ да го поддржат користењето други форми на прием и населување бегалци, како хуманитарни визи, семејно обединување и стипендии за студирање;
- ✔ ако постојат програми за трудова миграција, да се залагаат за тоа тие да бидат достапни за бегалците;
- ✔ ако постојат регионални рамки за трудова мобилност меѓу државите, да обезбедат бегалците да имаат пристап до тие иницијативи.

Потсетник за парламентарците:

Натурализација

За да се промовираат долгорочни решенија за бегалците, парламентарците се охрабруваат:

- ✓ да го поддржат донесувањето законски одредби за олеснување на стекнувањето државјанство од страна на бегалците, на пример преку:
 - намалување на потребниот период на престој во државата за бегалците и намалување на таксите и трошоците за постапката за натурализација;
 - примена на помалку строги услови за јазични познавања, писменост и граѓанско образование;
 - ослободување на бегалците од условот да се откажат од другото државјанство, ако конкретниот бегалец не може да го исполни тој услов; и
 - разгледување на евентуалните други пречки за натурализација со кои се соочуваат бегалците, имајќи ја предвид нивната специфична положба.

Национална практика

Натурализација во Танзанија: Во 2014 г. владата на [Обединетата Република Танзанија](#) им даде државјанство на поранешните бегалци од Бурунди, кои избегале од својата држава во 1972 г. Во текот на годините тие станале главно самодоволни и плаќале даноци. Во 2016 г. 151.000 поранешни бегалци од Бурунди добија уверенија за државјанство. Беше донесена [нова стратегија](#) за целосно интегрирање на овие нови граѓани, од кои повеќето веќе имаа постигнато големо ниво на самодоволност, со социјално-економски иницијативи и за бегалците и за заедниците што ги примиле. Обединетата Република Танзанија претходно натурализира околу 32.000 бегалци од Руанда во 1982 г., а во 2014 г. заврши со натурализацијата на околу 3.000 сомалиски банту бегалци, кои избегале од Сомалија во 1991 г.

9.8. Сеопфатни пристапи за решавање долготрајни бегалски кризи

Многу бегалци долго живеат во несигурност, не им се дозволува да се интегрираат во земјите на азил и да уживаат слобода на движење во рамките на земјите ниту, пак, можат безбедно да се вратат дома. Ова има многу негативни влијанија врз физичката и врз психичката благосостојба на бегалците. Долготрајните бегалски кризи исто така претставуваат значителен товар за земјите домаќини, особено за оние со ограничени ресурси.

Решавањето на долготрајните бегалски кризи е сложен процес, кој бара јасна политичка волја од сите страни. Секоја бегалска криза е уникатна. Во некои фокусот се става на отстранување на причините за бегството и создавање на потребната нормативна и институционална рамка за постигнување правда и мир во земјата на потекло на бегалците. Во таквите решенија, доброволната репатријација може да се смета за главно решение. Во други, кога се чини дека не е веројатно дека ќе се решат причините во основата на бегството, потрагата по решенија може да се концентрира на локална интеграција и на населување во трета земја. Меѓутоа, во повеќето

случаи ќе бидат потребни сеопфатни пристапи што опфаќаат комбинација од сите три трајни решенија, заедно со соработка на владите на земјите на потекло, на азил и на населување, како и на бегалците, факторите на развојната помош, заедниците домаќини и на други фактори.

„Извршниот комитет (...) ги повикува државите и другите релевантни фактори во духот на меѓународната солидарност и споделувањето на товарот, да се посветат на сеопфатна, мултилатерална и повеќересорска соработка и постапување за отстранување на причините за долготрајните бегалски кризи, со тоа што ќе обезбедат луѓето воопшто да не бидат принудени да бегат од своите земји на потекло и да бараат безбедност на друго место, и со решавање на долгорочните бегалски кризи со целосно почитување на правата за засегнатите лица.“

Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 109 (LXI) за долготрајни бегалски кризи, 2009 г.

Национална практика

Локални програми за самодоволност и отпорност. Како одговор на долготрајните бегалски кризи во Уганда, владата, постојаниот координатор на ОН, УНХЦР и други фактори спроведуваат локални програми за самодоволност и отпорност, кои им овозможуваат на бегалците да дадат позитивен придонес за заедниците што ги примиле. Цели на стратегијата се подобрување на самодоволноста за храна, стручно образование, хармонизирање на социјалните услуги и поддршка на капацитетот на локалните власти за нудење основни услуги. Управувањето со бегалците и нивната заштита се опфатени во Националниот развоен план на Уганда и во Рамката за развојна помош на Обединетите нации. Ваквото инклузивно планирање претставува суштински чекор кон наоѓање решенија.

- ▶ Извршен комитет на УНХЦР, Заклучок бр. 109 за долготрајни бегалски кризи, 2009 г.
- ▶ Средства за живот и самодоволност, УНХЦР, 2016 г.

Долготрајни бегалски кризи: што е тоа?

Долготрајна бегалска криза е состојба во која бегалците живеат во положба што најдобро може да се опише како временски неограничена неизвесност. Нивните животи можеби не се во ризик, но нивните основни права и економски, социјални и психолошки потреби остануваат неостварени. Бегалците во ваква положба често не можат ниту да постигнат самодоволност и зависат од хуманитарна помош.

За статистички цели, УНХЦР ги дефинира долготрајните бегалски кризи како состојба во која 25.000 бегалци или повеќе се во егзил во одредена земја пет години или подолго.

Врз основа на оваа дефиниција, УНХЦР проценува дека на крајот на 2016 г. околу 11,6 милиони бегалци (речиси 70 проценти од бегалците од интерес за УНХЦР) се наоѓале во долготрајна бегалска криза. Овие бегалци живееле во 27 земји домаќини и биле опфатени во вкупно 32 долготрајни кризи.

Потсетник за парламентарците:

Долготрајни бегалски кризи

Се повикуваат парламентарците да ги охрабрат своите влади да придонесат кон наоѓање сеопфатни решенија за долготрајните состојби на раселување и да направат сè што е во нивна моќ за деблокирање на долгорочните бегалски кризи и за започнување процеси за нивно решавање. Поконкретно:

во земјите на потекло

- ✔ да апелираат до владата да покаже јасна политичка волја за ставање крај на раселувањето на своите граѓани;
- ✔ да разгледуваат и да се залагаат за мерки што ќе им овозможат на бегалците да се вратат дома без да стравуваат и да си ги вратат своите граѓански права;
- ✔ да поддржат социјални и економски мерки за обезбедување одржливо враќање на бегалците и за охрабрување на нивната интеграција;

во земјите на азил

- ✔ да поддржуваат мерки за унапредување на самодоволноста на бегалците, со што се инвестира во трајни решенија;
- ✔ да дадат поддршка за локална интеграција, ако е таа можна, на начин што ги зема предвид потребите и гледиштата на заедниците домаќини и на бегалците;

во земјите на населување и во земјите донатори

- ✔ да го поддржуваат стратегиското користење на населувањето во трети земји како алатка за споделување на товарот и на одговорноста и да разгледуваат пофлексибилни методи, кои се во согласност со националните закони и други прописи, за премостување на евентуалниот процеп меѓу националните критериуми за населување бегалци и конкретните потреби и положба на бегалците во долготрајните бегалски кризи;
- ✔ да даваат поддршка за обезбедувањето хуманитарна и развојна помош и други видови поддршка за земјите во кои може да се изврши или во кои веќе се врши доброволна репатријација;
- ✔ ако локалната интеграција е изводливо и соодветно решение, да даваат финансиска помош и други видови поддршка, вклучително и развојна помош, од која ќе имаат корист и бегалците и заедниците што ги примиле. Исто така, да мобилизираат поддршка за рехабилитација на подрачја погодени од бегалци во земји домаќини по враќањето на бегалците дома.

Прилози

Прилог 1

Образец на инструментот за пристапување кон Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г.

**Образец на инструментот за пристапување кон
Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г.**

СО ОГЛЕД НА ТОА ШТО Конвенцијата за статусот на бегалците беше усвоена на Конференцијата на полномошниците за статусот на бегалците и на лицата без државјанство на Обединетите нации на 25 јули илјада деветстотини педесет и првата година и е отворена за пристапување во согласност со членот 39 од Конвенцијата,

ПРИ ШТО во ставот 3 од членот 39 е уредено дека пристапувањето кон Конвенцијата се врши со депонирање инструмент кај генералниот секретар на Обединетите нации,

ЗАТОА долупотпишаниот, [име на шефот на држава, или на влада или на министерот за надворешни работи], со ова ве известува за пристапувањето на [државата] кон горенаведената Конвенција и изјавува дека [државата] се смета обврзана од алтернативата (б) од членот 1Б став (1) од Конвенцијата, имено на „настани во Европа или на друго место пред 1 јануари 1951 г.“

ПОТПИШАНО своерачно во _____ на две илјади и _____ година.

[Јавен печат и потпис на службеникот, по потреба]

[Потпис на шефот на држава, шефот на влада или министерот за надворешни работи]

Прилог 2

Образец на инструментот за пристапување кон Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г.

Образец на инструментот за пристапување кон Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г.

СО ОГЛЕД НА ТОА ШТО Протоколот за статусот на бегалците беше усвоен од Генералното собрание на Обединетите нации на 16 декември илјада деветстотини шеесет и шестата година и е отворен за пристапување во согласност со членот V од Протоколот,

ПРИ ШТО во членот V е уредено дека пристапувањето кон Протоколот се врши со депонирање инструмент кај генералниот секретар на Обединетите нации,

ЗАТОА долупотпишаниот, [име на шефот на држава, или на влада или на министерот за надворешни работи], со ова ве известува за пристапувањето на [државата] кон Протоколот.

ПОТПИШАНО своерачно во _____ на две илјади и _____ година.

[Јавен печат и потпис на службеникот, по потреба]

[Потпис на шефот на држава, шефот на влада или министерот за надворешни работи]

Прилог 3

Образец на инструментот за преземање на Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. по пат на сукцесија

Образец на инструментот за преземање на Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. по пат на сукцесија

СО ОГЛЕД НА ТОА ШТО Конвенцијата за статусот на бегалците усвоена во Женева на 25 јули 1951 г. беше ратификувана од [поранешната држава страна],

ПРИ ШТО Владата на [државата наследничка] ја разгледа Конвенцијата,

ВЛАДАТА на [државата наследничка] изјавува дека наведената Конвенција продолжува да важи за [државата наследничка] и дека ја прифаќа по пат на сукцесија,

ЗАТОА долупотпишаниот, [име на шефот на држава, или на влада или на министерот за надворешни работи], со ова ве известува за преземањето на Конвенцијата од страна на [државата наследничка] по пат на сукцесија и изјавува дека [државата наследничка] се смета обврзана од алтернативата (б) од членот 1Б став (1) од Конвенцијата, имено на „настани во Европа или на друго место пред 1 јануари 1951 г.“

ПОТПИШАНО своерачно во _____ на две илјади и _____ година.

[Јавен печат и потпис на службеникот, по потреба]

[Потпис на шефот на држава, шефот на влада или министерот за надворешни работи]

Прилог 4

Образец на инструментот за преземање на Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. по пат на сукцесија

Образец на инструментот за преземање на Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. по пат на сукцесија

СО ОГЛЕД НА ТОА ШТО Протоколот за статусот на бегалците беше усвоен од Генералното собрание на Обединетите нации на 16 декември илјада деветстотини шеесет и шестата година и беше ратификуван од [поранешната држава страна],

ПРИ ШТО Владата на [државата наследничка] го разгледа Протоколот,

ВЛАДАТА на [државата наследничка] изјавува дека наведениот Протокол продолжува да важи за [државата наследничка] и дека го прифаќа по пат на сукцесија,

ЗАТОА долупотпишаниот, [име на шефот на држава, или на влада или на министерот за надворешни работи], со ова ве известува за преземањето на Протоколот од страна на [државата наследничка] по пат на сукцесија.

ПОТПИШАНО своерачно во _____ на две илјади и _____ година.

[Јавен печат и потпис на службеникот, по потреба]

[Потпис на шефот на држава, шефот на влада или министерот за надворешни работи]

Прилог 5

Поимник на клучни термини поврзани со заштитата на бегалците

азил давање заштита од страна на држава на својата територија на лица што се наоѓаат надвор од земјата на потекло или на вообичаен престој, а кои бегаат од прогон или од сериозна повреда или од други причини. Азилот опфаќа повеќе елементи, вклучително и невраќање, дозвола за престој на територијата на земјата на азил, хумани стандарди за постапување, а на крајот и трајно решение.

алтернатива за бегство во рамките на земјата (или: „начело на преселување во рамките на земјата“) концепт што налага дека, иако во еден дел од земјата на потекло постои утврден оправдан страв од прогон поради основа наведена во Конвенцијата, може да постои конкретно подрачје од земјата во кое не постои ризик од оправдан страв од прогон и во кое, зависно од околностите на конкретниот случај, од барателот може разумно да се очекува да се насели и да води нормален живот. Ако држава сака да го примени овој концепт како дел од сеопфатно разгледување на барањето за статусот на бегалец, треба да се оцени дали е релевантно и разумно бегалецот да се пресели во конкретно друго место во земјата.

алтернативи на задржувањето кој било правен акт, политика или практика што им овозможува на барателите на азил да престојуваат во заедницата под одредени услови или ограничувања на слободата на движење додека се одлучува за нивниот статус. В. и: *задржување*.

барател на азил лице што бара меѓународна заштита. Во земјите со индивидуализирани постапки, барател на азил е лице по чие барање сè уште не е донесено конечно решение во земјата во која го поднело.

Терминот може да се однесува и на лице што сè уште не поднело барање, но можеби има потреба од меѓународна заштита. Секој барател на азил нема да биде признаен како бегалец, но секој бегалец во тие земји прво е барател на азил.

бегалец лице што „(...) поради оправдан страв од прогон врз основа на раса, вероисповед, националност, припадност кон одредена општествена група или политичко уверување се наоѓа надвор од земјата чиј државјанин е и кое не може или поради таквиот страв не сака да се стави под заштита на таа држава или кое доколку е без државјанство е надвор од државата во која имало вообичаено место на престој поради такви настани и не може или поради таков страв не сака да се врати во неа“, како што е дефинирано во членот 1А став (2) од Конвенцијата од 1951 г. и кое не е исклучено од статусот на бегалец поради други причини. Според Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и според Декларацијата од Картагена, бегалец е и лице што се наоѓа надвор од својата земја на потекло или на вообичаен престој и кое не може да се врати таму поради закана за животот, физичкиот интегритет или слободата, што произлегува од општо насилство или од други настани што сериозно го нарушуваат јавниот ред. В.: *бегалец според Конвенцијата, бегалец според мандатот, и бегалец на прв поглед (prima facie)*.

бегалец на прв поглед (prima facie) лице што е признаено за бегалец од страна на држава или на УНХЦР врз основа на објективни критериуми поврзани со околностите на неговата земја на потекло или со неговото бегство, а кои ја оправдуваат претпоставката дека лицето ги исполнува критериумите од применливата дефиниција за бегалец.

Лицето признаено како бегалец на прв поглед (*prima facie*) го ужива истиот статус како лицето што било признаено за бегалец во поединечна постапка. В.: *бегалец според Конвенцијата, бегалец според мандатот, пристап prima facie и бегалец.*

бегалец според Конвенцијата лице што се наоѓа надвор од поранешната земја на потекло или на вообичаен престој поради оправдан страв од прогон врз основа на раса, вероисповед, националност, припадност кон одредена општествена група или политичко уверување, кое не може или не сака да искористи заштита од таа држава или да се врати во неа поради страв од прогон и кое не е исклучено од дефиницијата за бегалец поради друга причина. В. и: *бегалец според мандатот, бегалец на прв поглед (prima facie) и бегалец.*

бегалец според мандатот лице што се признава за бегалец од страна на УНХЦР, постапувајќи по своето овластување доделено со статутот и со релевантните резолуции на Генералното собрание на ОН и на Економскиот и социјален совет (ЕКОСОК). Статусот на бегалец според мандатот е особено значаен во држави што не пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. или кон Протоколот од 1967 г. В.: *бегалец според Конвенцијата, бегалец на прв поглед (prima facie), бегалец и мандат на УНХЦР.*

бегалци sur place лица што не биле бегалци кога заминале од земјите на потекло, но кои станале бегалци подоцна поради настани во меѓувреме. Бегалците sur place можат да имаат страв од прогон поради промени во земјата на потекло, на пример, поради државен удар или поради политички, верски или други активности извршени во земјата на прибежиште со добра волја (*bona fide*).

безбедна земја на потекло концепт што се применува при утврдување на статусот на бегалец, според кој по барање за азил може да се одлучува во скратена постапка, врз основа на тоа што барателот потекнува од безбедна земја на потекло. Оценувањето

на одредена земја како безбедна мора да се заснова на точни, веродостојни, објективни и ажурирани информации од различни извори; да не ги зема предвид само ратификуваните меѓународни инструменти и донесените закони туку и практичното почитување на човековите права и на владеењето на правото во земјата и да биде подложно на брзо менување поради евентуални промени на околности. В.: *скратени постапки.*

безбедна трета земја концепт што се користи во постапки за допуштеност на барањето, според кој барателот на азил можел и требало да побара азил во земја што е безбедна за него, а е на патот до земјата каде што тој побарал азил. Во такви ситуации одредена држава може да одлучи да не го разгледува барањето од материјален аспект, ако третата држава се согласи повторно да го прими лицето и да го разгледа барањето од аспект на неговата материјална основаност во правична и ефикасна постапка за азил и ако лицето може да добие статус на бегалец во таа држава, ако барањето му биде прифатено. В.: *постапка за допуштеност и прва земја на азил.*

бесправен влез в.: *неказнување за бесправен влез.*

внатрешно раселени лица (ВРЛ) лица што се принудени или обврзани да бегаат од својот дом или место на вообичаен престој, „особено како резултат или за да ги избегнат последиците од вооружени конфликти, состојби на општо насилство, прекршувања на човековите права, или природни или антропогени катастрофи и кои не преминале меѓународно признаена државна граница“, како што е дефинирано во *Водечките начела за внатрешно раселување.*

вооружено насилство и конфликт ситуација што се карактеризира со одредено ниво, или со раширеност на насилство или на други форми на сериозно нарушување на јавниот ред, кои влијаат на цивилното население и од кои луѓето бегаат и бараат заштита. Таквите ситуации можат да вклучуваат

вооружено насилство меѓу различни групи во општеството или меѓу државата и вооружени групи. Дефиницијата за бегалец содржана во Конвенцијата од 1951 г. често пати е директно применлива на цивили што бегаат од вооружено насилство и конфликт и кои бараат азил поради тоа. Регионалните дефиниции за бегалец содржани во Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. и во Декларацијата од Картагена можат, исто така, да бидат применливи на таквите лица, додека комплементарните видови заштита можат да бидат соодветни, на пример, ако не постои поврзаност со основа наведена во Конвенцијата. В. и: *комплементарна заштита*.

враќање в.: *невраќање*.

генитално осакатување на жените (ГОЖ) практика што предвидува целосно или делумно отстранување на надворешните гениталии на жената или друга повреда на женските генитални органи поради немедицински причини. ГОЖ е поделено во четири видови и понекогаш се нарекува „сечење на гениталиите кај жените“.

граѓанин в.: *државјанин*.

групно утврдување на статусот на бегалец в. *пристан prima facie* и *бегалец на прв поглед (prima facie)*.

Декларација за бегалци од Картагена декларација усвоена од Колоквиумот за меѓународна заштита на бегалците во Централна Америка во ноември 1984 г. Со Декларацијата од Картагена се проширува дефиницијата за бегалец наведена во Конвенцијата за статусот на бегалците и таа ги опфаќа и „лицата што бегаат од своите земји поради тоа што нивните животи, безбедност или слобода се под закана од општо насилство, странска агресија, внатрешни конфликти, масовни прекршувања на човековите права или други околности што сериозно го нарушуваат јавниот ред“. Иако не се правно обврзувачки, одредбите од Декларацијата од Картагена

се внесени во законодавството на повеќето земји од Централна и Јужна Америка.

дете „секое човечко суштество што не навршило осумнаесет години, освен ако полнолетноста се добива порано според законот применлив на детето“, како што е дефинирано во членот 1 од Конвенција за правата на детето. Терминот ги опфаќа и адолесцентите и се претпочита пред терминот „малолетник“. В. и: *начело на најдобар интерес*.

дете војник секое лице под 18 години што во моментот е или што било регрутирано, или користено од вооружени сили или од вооружени групи во кое било својство, меѓу другото и деца, момчиња и девојчиња користени како борци, готвачи, носачи, курири, шпиони или за сексуални цели. Терминот не се однесува само на дете што учествува или што учествувало директно во борби.

дискриминација в.: *недискриминација*.

доброволна репатријација слободна одлука на бегалците донесена врз основа на факти за безбедно и достоинствено враќање во земјата на потекло. Доброволната репатријација може да биде организирана (т.е. кога се врши под покровителство на засегнатите држави и/или на УНХЦР) или спонтанна (т.е. кога бегалци се враќаат самостојно без или со мала директна вмешаност на владини органи или на УНХЦР). В.: *трајни решенија и реинтеграција*.

договор обврзувачка меѓународна спогодба склучена меѓу држави или меѓународни организации што имаат овластување да склучуваат договори и што се уредени со меѓународното право, независно дали е отелотворен во еден инструмент или во два или повеќе поврзани инструменти и независно од конкретниот назив. Според тоа, конвенциите, спогодбите, протоколите и размената на писма или ноти можат да претставуваат договори. Фактот дека таквиот договор не е во писмена форма нема влијание врз неговата правна важност. В.: *пристапување*,

меѓународно обичајно право, ратификација, резерва и сукцесија.

долготрајна бегалска криза состојба во која бегалците живеат во долготрајна неизвесност. Нивните животи можеби не се во ризик, но нивните основни права и економски, социјални и психички потреби остануваат неостварени по години во егзил. Бегалецот во оваа положба често не може да се ослободи од принудната зависност од надворешна помош. За статистички цели, УНХЦР ги дефинира долготрајните бегалски кризи како состојба во која 25.000 бегалци или повеќе се во егзил во одредена земја пет години или подолго.

државјанин лице што има правен однос со државата предвиден со закон. Некои држави го користат англискиот збор „nationality“ за тој правен однос, а други го користат зборот „citizenship“. Двата збора означуваат „државјанство“. В.: *државјанство*.

државјанство правниот однос меѓу лицето и државата. Државјанството начелно може да се добие при раѓањето според местото на раѓање (jus soli) и/или според крвно сродство (jus sanguinis) или може да се стекне преку натурализација.

Единствен европски систем за азил стандарди усогласени од земјите членки на Европската Унија за усогласување на политиката и практиката за азил врз основа на „целосна и инклузивна примена на Женевската конвенција“. Клучните правни акти што донесени се директивите за привремена заштита, за прифаќање баратели на азил, за квалификуваност за статус на бегалец или за „супсидијарна заштита“ и за стандарди за постапките за азил, како и Регулативата Даблин III.

екстрадиција формален процес за предавање лице од страна на една држава на властите на друга држава поради кривично гонење или извршување санкција. Ако лицето чија екстрадиција се бара („бараното лице“)

е бегалец или барател на азил, мора да се земат предвид неговите потреби од посебна заштита.

ефективен правен лек механизам за жалба или за преиспитување, кој во контекст на азилот опфаќа жалба до или разгледување од страна на орган различен од оној што ја донел првичната одлука и независен од него, при што барателот на азил има пристап до правен совет и до превод. Правниот лек треба да биде достапен и во практиката, а не само според законот, и треба да предвидува разгледување на фактичката состојба и на законитоста, обично со интервју или рочиште за разгледување на жалбата. Начелно, жалбата треба да има автоматско „суспензивно дејство“, т.е. на подносителот треба да му биде дозволено да остане на територијата на земјата до донесување конечна одлука по жалбата.

жени во ризик бегалки со специфични потреби од заштита, вклучително и оние што имаат потреба од населување во трета земја според критериумите на УНХЦР за населување во трета земја. В.: *лице со специфични потреби и критериуми за избор за населување во трета земја.*

задржување ограничување на слободата на движење, обично преку принудно затворање. Во согласност со меѓународните правни акти и стандарди за бегалците и за човековите права, задржувањето на барателите на азил треба да се избегнува и да претставува последна мерка. В. и: *алтернативи на задржувањето.*

заклучоци за меѓународна заштита на Извршниот комитет консензусот за прашањата на меѓународната заштита постигнат во Извршниот комитет на УНХЦР преку дискусија. Иако не се формално обврзувачки, заклучоците на Извршниот комитет претставуваат колективна меѓународна експертиза за прашањата на бегалците, вклучително и правна експертиза. Тие помагаат да се постигне заедничко разбирање и да се постават стандарди во многу области на

заштитата на бегалците и на наоѓањето решенија за нив и претставуваат еден од начините за понатамошно развивање на режимот на меѓународна заштита.

заштита концепт што ги опфаќа сите активности чија цел е да се постигне целосно почитување на правата на човекот во согласност со духот и словото на правото за човековите права, за бегалците и на меѓународното хуманитарно право. Заштитата опфаќа создавање средина што овозможува спречување и/или ублажување на непосредните влијанија од конкретна злоупотреба и враќање на човековото достоинство преку репарации, реституција и рехабилитација. В.: *меѓународна заштита*.

земја на населување земја што нуди можности за трансфер и трајно населување бегалци. В.: *трајно решение, натурализација, населување во трета земја и критериуми за избор за населување во трета земја*.

изведен статус в.: *семејно единство*.

Извршен комитет на програмата на високиот комесар (Екском) комитет што е задолжен да го советува високиот комесар за извршувањето на неговите функции и да врши надзор врз финансиското и административното работење на Комесаријатот. Во средината на 2016 г. Извршниот комитет беше составен од претставници на 98 земји членки со интерес за прашањата на бегалците. Повеќе меѓународни, меѓувладини и невладини организации имаат статус на набљудувач во Извршниот комитет.

комплементарна заштита различни механизми што ги користат државите за уредување на престојот на лица што не спаѓаат во опсегот на Конвенцијата од 1951 г. и на Протоколот од 1967 г., но кои, сепак, имаат потреба од меѓународна заштита. В. и: *супсидијарна заштита*.

конвенција в.: *договор*.

Конвенција за правата на детето (КПД) конвенција од 1989 г. во која се утврдени сеопфатни стандарди за заштита на правата на децата. Таа се применува на сите деца без каква било дискриминација (член 2). Според тоа, децата бегалци се опфатени со стандардите наведени во КПД.

Конвенција за статусот на бегалците (Конвенција од 1951 г.) конвенција со која се уредува најшироко применливата рамка за заштита на бегалците. Конвенцијата е усвоена во јули 1951 г., а стапи во сила во април 1954 г. Членот 1 од Конвенцијата од 1951 г. го ограничува нејзиниот опсег на „настани пред 1 јануари 1951 г.“ Ова ограничување е отстрането со Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. Во јануари 2016 г. имаше 148 држави што пристапиле кон Конвенцијата од 1951 г. и/или кон Протоколот од 1967 г. В. и: *Протокол за статусот на бегалците*.

Конвенција против тортура Конвенцијата против мачење и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување усвоена во 1984 г. Таа има особено значење во меѓународното право за бегалците, бидејќи дава апсолутна заштита од принудно враќање во ситуации во кои постои значителен ризик од тортура.

Конвенција за уредување на специфичните аспекти на проблемите со бегалците во Африка на ОАЕ (Организацијата на африканско единство) од 1969 г. регионален инструмент усвоен во 1969 г. за дополнување на Конвенцијата од 1951 г. Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г. ја повторува дефиницијата за бегалец од Конвенцијата од 1951 г., но таа истовремено се проширува на секое лице принудено да ја напушти својата земја „поради надворешна агресија, окупација, странска доминација или настани што сериозно го нарушуваат јавниот ред во дел или во целата земја на потекло или на државјанство на лицето“. ОАЕ сега се нарекува Африканска унија.

критериуми за избор за населување во трета земја критериуми по кои УНХЦР и

земјите на населување ги избираат кандидатите за населување. Населувањето во трета земја под покровителство на УНХЦР е строго ограничено на бегалци според мандатот кои имаат постојана потреба од меѓународна заштита и кои ги исполнуваат условите од Прирачникот на УНХЦР за населување во трета земја. Различни земји користат широк дијапазон критериуми за населување бегалци. В.: *трајно решение, натурализација, населување во трета земја, земја на населување и жени во ризик.*

криумчарење мигранти обезбедување нелегален влез (на територијата на) во држава на лице што не е ниту државјанин ниту лице што има постојан престој во таа држава, со цел директно или индиректно стекнување финансиска или друга материјална корист. В.: *трговија со луѓе.*

лица од интерес за УНХЦР сите лица на кои УНХЦР им нуди заштита и помош во согласност со својот мандат. Тоа ги опфаќа бегалците, барателите на азил, повратниците, лицата без државјанство, а во многу ситуации и внатрешно раселените лица (ВРЛ). Овластувањето на УНХЦР да постапува во корист на други лица од интерес, освен бегалците, се заснова на различни резолуции на Генералното собрание на ОН и на Економскиот и социјален совет (ЕКОСОК). В.: *барател на азил, внатрешно раселени лица, бегалец, лице без државјанство и мандат на УНХЦР.*

лица со попреченост лица со „долготрајни физички, ментални, интелектуални или сетилни пречки кои во интеракција со различни бариери можат да го попречат нивното целосно и ефективно учество во општеството на еднаква основа со другите луѓе“, како што е дефинирано во Конвенцијата за правата на лицата со попреченост.

лица што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица и интерсексуалци (ЛГБТИ) општ поим за означување разнолика група или заедница на луѓе кои не се подведуваат под традиционалните сфаќања за

машките и женските родови улоги што постојат во повеќето општества. В.: *родов идентитет, прогон поврзан со родот и сексуална ориентација.*

лице без државјанство лице што не се смета за државјанин на ниту една држава во согласност со законот или поради тоа што никогаш немало државјанство или поради тоа што го загубило државјанството без да стекне ново.

лице со специфични (посебни) потреби секое лице на кое му е потребна специфична помош за да ги ужива сите свои човекови права. Децата (особено децата без придружба и разделените деца), жртвите на трговија со луѓе, жените во ризик, постарите лица и лицата со попреченост спаѓаат во групите што често имаат специфични потреби.

локална интеграција трајно решение за бегалци што предвидува нивно трајно населување во земјата на азил. Локалната интеграција е сложен и постепен процес со три одделни, но меѓусебно поврзани димензии: правна, економска и општествено-културна. Процесот често завршува со натурализација на бегалецот. В.: *натурализација.*

малолетник в. *дете.*

мандат на УНХЦР улогата и функциите на УНХЦР уредени во Статутот на УНХЦР, во Конвенцијата од 1951 г., во Конвенцијата за бегалци на ОАЕ, во Декларацијата од Картагена и во резолуции на Генералното собрание на ОН и на Економскиот и социјален совет (ЕКОСОК). Мандатот на УНХЦР според Статутот е да даде меѓународна заштита на бегалците и да бара решенија за нивните проблеми заедно со владите. УНХЦР има и дополнителни овластувања во однос на лицата без државјанство според Конвенцијата за намалување на бездржавјанството и поврзаните резолуции на Генералното собрание на ОН, во однос на повратниците, а во многу ситуации и во однос на внатрешно раселените лица (ВРЛ). В.: *внатрешно*

раселени лица, лица од интерес за УНХЦР, лице без државјанство и Статут на Високот комесаријат за бегалци на Обединетите нации.

масовен прилив ситуација што може, меѓу другото, да ги има следниве карактеристики или дел од нив: (i) значителен број луѓе што пристигнуваат преку меѓународна граница; (ii) голема стапка на прилив; (iii) несоодветни капацитети за прием или за одговор во државите домаќини, особено во услови на криза; и (iv) поединечни постапки за азил, ако воопшто постојат, што не можат да се справат со толкав голем број баратели.

меѓувладина организација (МВО) организација составена од држави членки. Примери се Организацијата на обединетите нации (ОН), Африканската унија (АУ), Организацијата на американските држави (ОАД), Европската Унија (ЕУ) и Лигата на арапски држави (ЛАД).

меѓународна заштита сите постапки насочени кон обезбедување еднаков пристап и уживање на правата од страна на жените, мажите, девојчињата и момчињата од интерес за УНХЦР, во согласност со релевантното право (вклучително и меѓународното хуманитарно право, правото за човековите права и правото за бегалците). Таа ги опфаќа интервенциите од страна на државите и на УНХЦР во корист на барателите на азил и бегалците за да се обезбеди признавање и заштита на нивните права, сигурност и благосостојба во согласност со меѓународните стандарди. Такви интервенции се: обезбедување почитување на начелото на невраќање, прием на безбедно, пристап до правични постапки за утврдување на статусот на бегалец, хумани стандарди за постапување и спроведување трајни решенија. УНХЦР е единствената агенција на ОН со мандат да ги заштитува бегалците на глобално ниво. В.: *заштита*.

меѓународна соработка и солидарност начело дека постои колективна одговорност за хуманитарните кризи и сложените популациски движења без кое не може да

се постигнат задоволителни решенија за бегалските кризи. Иако таквите кризи често не можат да бидат решени од само една држава, колективниот одговор не е замена за постојните обврски на државите според меѓународното право, вклучително и обврската за невраќање.

меѓународно кривично право област од меѓународното право развиена главно од страна на Меѓународниот кривичен суд врз основа на својот статут, како и од страна на други меѓународни трибунали, како оние за поранешна Југославија и за Руанда.

меѓународно обичајно право меѓународни норми што го црпат својот авторитет од постојаната и доследна практика на државите, а не од формален договор или правен текст. За да може практиката на државите да придонесе кон формирање на меѓународното обичајно право, таа практика треба да се спроведува со чувство на правна обврска. Меѓународното обичајно право е обврзувачко за сите држави, независно од тоа дали ратификувале одреден релевантен договор, освен за државите што се „доследни приговарачи“. В.: *договор*.

меѓународно право за бегалците збир од меѓународното обичајно право и меѓународните инструменти со кои се утврдуваат стандарди за заштита на бегалците. Камен-темелник на правото за бегалците е Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот за статусот на бегалците од 1967 г. В.: *меѓународно обичајно право*.

меѓународно право за човековите права збир од меѓународното обичајно право и инструментите за човековите права што ги признава и ги заштитува човековите права. Правото за бегалците и за човековите права заемно се дополнуваат. В.: *човекови права и меѓународно обичајно право*.

меѓународно хуманитарно право (или: право на вооружените конфликти) збир од правни акти и начела што ги уредува

меѓународните и внатрешните вооружени конфликти. Основни инструменти на меѓународното хуманитарно право се четирите Женевски конвенции од 12 август 1949 г. и двата дополнителни протоколи од 8 јуни 1977 г. Речиси сите држави се страни во Женевската конвенција од 1949 г.

мигрант нема универзално прифатена дефиниција за терминот „мигрант“. Под тој термин обично се подразбира лице што избрало да замине не поради директна закана од прогон или смрт, туку за да ја подобри својата положба преку наоѓање работа или можности за образование, поради семејно обединување или поради други причини. За разлика од бегалците, мигрантите продолжуваат да уживаат заштита од својата влада, дури и кога се во странство, и ќе продолжат да ја добиваат таа заштита ако се вратат. Освен ако изразат страв од прогон поради една од основите наведени во Конвенцијата од 1951 г. или во регионалните дефиниции за бегалци, тие немаат право на заштита како бегалци. Мигрантите, исто како и бегалците, се заштитени со меѓународното право за човековите права.

надзорна улога на УНХЦР улога доверена на УНХЦР според неговиот Статут, Конвенцијата од 1951 г. и Протоколот од 1967 г. за вршење надзор врз спроведувањето на меѓународните инструменти за бегалци.

населување во трета земја избор и трансфер на бегалци од држава во која побарале заштита во трета земја што се согласила да ги прими како бегалци и да им даде постојан престој. Одобрениот статус обезбедува заштита од враќање и на населениот бегалец, на неговото семејство и на лицата зависни од него им дава пристап до права слични на оние што ги уживаат државјаните. Населувањето во трета земја подразбира и можност по одреден период лицето да стане натурализиран државјанин на земјата во која се населува. Поради тоа, населувањето во трета земја е механизам за заштита на бегалците, трајно решение и дел од сподедувањето на товарот и на одговорноста. В.:

трајно решение, натурализација, земја на населување и критериуми за избор за населување во трета земја.

натурализација кулминација на процесот на локална интеграција, независно дали во првата земја на азил или во трета земја по населување таму, што опфаќа стекнување на државјанството на земјата на азил од страна на бегалецот. Членот 34 од Конвенцијата од 1951 г. ги обврзува државите, во обем во кој е тоа можно, да овозможат натурализација на бегалците, а особено „да ги преземат сите мерки за забрзување на постапките за натурализација и што е можно повеќе да ги намалат таксите и трошоците за таквите постапки“. В.: *трајни решенија, локална интеграција и населување во трета земја.*

национални институции за човекови права институции, како комисии за човекови права или народни правобранители, што работат на унапредување и заштита на човековите права и кои можат да играат суштинска улога во унапредувањето и следењето на ефективната примена на меѓународните стандарди за човековите права на национално ниво.

начело на најдобар интерес начело утврдено во членот 3 од Конвенција за правата на детето, кое уредува: „Во сите активности што се однесуваат на децата од примарно значење е најдобриот интерес на детето, независно дали тие активности ги спроведуваат јавни или приватни институции за социјална заштита, судови, управни органи или законодавни тела.“ Најдобриот интерес на детето се утврдува врз основа на повеќе лични околности, како возраста и нивото на зрелост на детето, присуството или отсуството на родителите и средината и искуствата на детето.

невладина организација (НВО) организација што е функционално независна и која не претставува влада или држава. Употребата на терминот произлегува од членот 71 од Повелбата на ОН, која му дозволува на ЕКОСОК да дава советодавен статус на

меѓународни, регионални, подрегионални и национални НВО, ако се признаени во својата област на работење, ако имаат седиште, демократски донесен основачки акт, овластување да говорат во име на своите членови, репрезентативна структура и соодветни механизми за отчетност кон членовите, кои мора да имаат ефективна контрола врз политиките и постапките, и ако ги добиваат своите ресурси главно од независни извори.

невраќање основно начело на меѓународното право и основа на сите договори за човековите права што им забранува на државите на кој било начин да вратат лица до границите на териториите каде што биле во ризик од прогон, мачење или од други форми на сериозна и непоправлива штета. Најважната експресија на начелото на невраќање во меѓународното право за бегалците е содржана во членот 33 став 1 од Конвенцијата од 1951 г. Начелото е дел и од меѓународното обичајно право. В.: *Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. и меѓународно обичајно право.*

недискриминација пристап чија цел е да обезбеди сите луѓе да бидат еднакви пред законот и да имаат право на иста заштита од законот без разлика на нивната раса, боја на кожата, пол, јазик, вероисповед, политичко или друго уверување, национално или општествено потекло, имотна состојба, статус при раѓање или друг статус. Терминот антидискриминација имплицира поактивен пристап во борбата против причините и последиците од дискриминацијата.

неказнување за бесправен влез одредба од членот 31 од Конвенцијата од 1951 г. што ги обврзува државите да не ги казнуваат за бесправен влез или престој бегалците кои доаѓаат директно од територија во која нивниот живот или слобода биле во опасност, ако веднаш им се пријават на надлежните органи и ако изложат оправдани причини за своето бесправно влегување или престој.

дете без придружба дете што е разделено и од родителите и од други роднини, и за

кое не се грижи возрасен човек кој има одговорност за тоа според закон или обичај. В.: *разделено дете.*

обврски на бегалците обврската на бегалците да ги почитуваат законите и другите прописи на земјата во која се наоѓаат е уредена во членот 2 од Конвенцијата од 1951 г. Поконкретно, бегалците мораат да се воздржат од постапки што ја загрозуваат безбедноста, сигурноста или јавниот ред во заедниците или во земјите во кои побарале азил.

одбивање на граница во контекст на бегалците, одбивање да му се дозволи влез на барател на азил во земја на азил. Одбивањето на граница може да резултира со прекршување на начелото на невраќање.

одредби за исклучување правни одредби што исклучуваат меѓународна заштита за лица што инаку би ги задоволиле критериумите за добивање на статусот на бегалец. Во Конвенцијата од 1951 г. одредбите за исклучување се уредени во членовите 1Г, 1Д и 1Е. Овие одредби се применуваат на следниве категории лица: лица што добиваат заштита или помош од други агенции на ОН, а не од УНХЦР; лица што имаат права и обврски што се поврзани со поседување државјанство на земјата на престој; и лица за кои постојат сериозни причини да се верува дека сториле злосторство против мирот, воено злосторство, злосторство против човештвото, сериозно неполитичко кривично дело или дела спротивни на целите на Обединетите нации.

одредби за престанок на статусот правни одредби што ги уредуваат условите под кои престанува да важи статусот на бегалец, бидејќи веќе не е потребен или не е оправдан. Одредбите за престанок на статусот се содржани во членот 1В од Конвенцијата од 1951 г. и во членот 1 став (4) од Конвенцијата на ОАЕ од 1969 г.

одредена општествена група (припадност кон...) една од петте основи наведени

во членот 1А став (2) од Конвенцијата од 1951 г. врз основа на кои може да се утврди постоење прогон на барател на азил за да биде тој признаен за бегалец. Одредена општествена група се однесува на група лица што споделуваат друга заедничка особина, освен ризикот од прогон, или кои општеството ги перципира како група. Особината често е вродена, непроменлива или на друг начин суштинска за идентитетот на лицето, неговата совест или за уживање на неговите човекови права. В.: *прогон и оправдан страв од прогон*.

оправдан страв од прогон клучна фраза во дефиницијата за бегалец содржана во Конвенцијата од 1951 г. Одговорот на прашањето што претставува оправдан страв од прогон зависи од околностите во конкретниот случај. Конвенцијата од 1951 г. предвидува дека оправданиот страв од прогон мора да биде поврзан со една или со повеќе од петте утврдени основи: раса, вероисповед, националност, припадност кон одредена општествена група или политичко уверување. В.: *прогон и одредена општествена група (припадност кон)*.

општо насилство в.: *вооружено насилство и конфликт*.

полово и родово засновано насилство (ПРЗН) секој чин на насилство што резултира или што веројатно ќе резултира со физичка, сексуална или психичка повреда или страдање за лицата врз основа на нивниот пол или род, вклучително и закани за такви акти, присилување или арбитражно лишување од слобода, независно дали се врши во јавниот или во приватниот живот. Тоа ги опфаќа, меѓу другото, следниве постапки: (i) насилство во семејството, вклучително и тепање, сексуална злоупотреба на женските деца во домаќинството, насилство поврзано со чеизот, силување во брак, генитално осакатување на жените и други традиционални практики штетни за жените, друго семејно насилство освен насилство од брачниот другар и насилство поврзано со експлоатација; (ii) насилство во пошироката заедница,

вклучително силување, сексуална злоупотреба, сексуално вознемирување и заплашување на работното место, во образовни установи или на друго место, трговија со жени и принудна проституција; и (iii) насилство извршено или одобрено од државата, каде и да се случува тоа.

помош хуманитарна помош што се дава за задоволување на физичките, материјалните и правните потреби на лицата од интерес за УНХЦР. Таа може да опфати храна, медицински производи, облека, засолништа, семиња и алати, како и изградба на инфраструктура, како училишта и патишта. Според практиката на УНХЦР, помошта го поддржува и го надополнува постигнувањето на целите на заштитата.

понатамошно движење појавата бегалци или баратели на азил без формално овластување да заминат од првата земја домаќин во друга земја во потрага по заштита и решенија.

поништување на статусот на бегалец термин што УНХЦР го користи за одлука за ставање надвор од сила на одлука за признавање на статусот на бегалец која воопшто не требала да биде донесена. Поништувањето се однесува на одлуки што станале конечни, т.е. кои веќе не може да бидат предмет на жалба или преиспитување. Статусот на бегалец се поништува од датумот на првичната одлука за негово доделување (ab initio или ex tunc – од почетокот или од тогаш). В. и: *укинување*.

попеченост в.: *лица со попеченост*.

посебни постапки на ОН општ назив за механизми воспоставени од Комисијата за човекови права и во надлежност на Советот за човекови права за разгледување на состојбата во конкретни земји или на конкретни теми во сите делови од светот. Посебните постапки може да се состојат од поединечно лице – посебен известувач или независен експерт – или од работна група. Тоа се

угледни, независни експерти, кои работат доброволно и кои се назначени од Советот за човекови права.

постапка за допуштеност постапка што се користи во некои држави за да се утврди дали треба да се разгледува одредено барање за азил од материјален аспект во земјата во која е поднесено или во друга земја што е надлежна за тоа. Со постапката за допуштеност се утврдува дали барателот веќе добил ефективна заштита во друга земја и дали одговорноста за оценување на материјалните аспекти на конкретно барање за азил ќе биде преземена од трета земја, каде што барателот на азил ќе биде заштитен од враќање и ќе може да бара и да ужива азил во согласност со прифатените меѓународни стандарди. В. и: *прва земја на азил и безбедна трета земја.*

права на бегалците правата утврдени во членовите 3 до 34 од Конвенцијата од 1951 г., од кои некои важат за барателите на азил и за бегалците штом потпаднаат под јурisdикција на државата, како заштитата од враќање и од протерување и неказнувањето за бесправен влез. Други права се стекнуваат прогресивно, зависно од степенот на поврзаност на бегалецот со земјата на азил и од периодот на престој во неа. Меѓународните правни акти за човековите права исто така утврдуваат одредени права што важат за бегалците, ако стекнувањето државјанство не е услов за уживање на тие права.

право за бегалците в.: *меѓународно право за бегалците.*

прва земја на азил концепт што се користи при одлучувањето за допуштеност на барањето, според кој барањето не треба да се разгледува од материјален аспект поради тоа што барателот на азил веќе добил заштита во друга земја, може да се врати таму и може да ја искористи таквата заштита. В. *постапка за допуштеност и безбедна трета земја.*

пресретнување практика на некои држави да ги прошират мерките за контрола на границите надвор од својата територија или од територијалните води за да спречат незаконско пристигнување на лица. Меѓутоа, државите мора да се придржуваат до своите обврски според меѓународното право, а особено до начелото на невраќање, секаде каде што применуваат свои овластувања.

привремена заштита решение или механизам донесен од држави за да им дадат привремена заштита на лица што пристигнуваат во голем број од вооружени насилства и конфликти без претходно поединечно утврдување на нивниот статус. Привремената заштита главно се користи во индустријализираните држави.

пристап *prima facie* признавање на статусот на бегалец поради очигледни објективни околности во земјата на потекло или, во случај на баратели на азил без државјанство, во земјата на претходен вообичаен престој. Со пристапот *prima facie* се признава дека лицата што бегаат од овие околности се во ризик од повреда, со што потпаѓаат под применливата дефиниција за бегалец. Иако пристапот *prima facie* може да се применува во поединечни постапки за утврдување на статусот на бегалец, тој почесто се користи за групни одлуки, кога поединечно утврдување на статусот е непрacticalно или непотребно. В.: *бегалец на прв поглед (prima facie).*

пристапување акт со кој држава што не потпишала одреден договор изразува согласност да стане страна во договорот со депонирање „инструмент за пристапување“ кај генералниот секретар на Обединетите нации. Пристапувањето има исто правно дејство како ратификацијата, прифаќањето или усвојувањето. За разлика од ратификацијата, на која мора да ѝ претходи потпишување за да создаде правни обврски според меѓународното право, пристапувањето бара само еден чекор, имено депонирање инструмент за пристапување. Генералниот секретар, како депозитар, ги третира инструментите за ратификација на кои не им

претходело потпишување како инструменти за пристапување, а засегнатите држави се соодветно известени за тоа. В. и: *меѓународно обичајно право, ратификација, резерва, сукцесија и договор.*

прифатен центар локација со капацитети за прифаќање, обработка и задоволување на непосредните потреби на новопристигнати баратели на азил или бегалци.

прогон поврзан со родот термин што не е утврден правен термин и што опфаќа цел дијапазон различни барања, во кои родот е релевантен фактор во утврдувањето на статусот на бегалец. И жените и мажите можат да поднесат барања поврзани со родот, но таквите барања почесто ги поднесуваат жени. Прогонот поврзан со родот обично ги опфаќа следниве постапки, но не е ограничен само на нив: сексуално насилство, семејно насилство, принудно семејно планирање, гениталното осакатување на жените и други штетни традиционални практики, казнување за прекршување на општествените обичаи и дискриминација врз основа на сексуална ориентација или родов идентитет. В.: *генитално осакатување на жените, родов идентитет и сексуална ориентација.*

прогон термин што не е точно дефиниран во Конвенцијата од 1951 г., а кој може да се смета дека ги опфаќа сериозните прекршувања на човековите права, вклучително и закани за животот или за слободата, како и други видови сериозни повреди. Помалите повреди можат кумулативно да претставуваат прогон. Одговорот на прашањето што претставува прогон зависи од индивидуалните околности во случајот, вклучително и возраста, родот, уверувањата, чувствата и психичката состојба на барателот. Прогонот обично се однесува на постапки на организите на државата. Тој може да потекнува и од недржавни фактори, како членови на семејството или општата популација. В.: *оправдан страв од прогон.*

пронаоѓање на семејството во контекст на бегалците, заложби за утврдување на

локацијата на членови на семејството или на блиски лица на лицата од интерес за УН-ХЦР. Пронаоѓањето може да се прави за целите на семејното обединување, во контекст на трајни решенија или за да се овозможи контакт меѓу членовите на едно семејство. Меѓународниот комитет на Црвениот крст (МКЦК) има Централна агенција за пронаоѓање, која има посебни компетенции во оваа област.

протерување отстранување на лице што престојува законски од територијата на една држава од страна на властите. Според членот 32 од Конвенцијата од 1951 г., националната безбедност и јавниот ред се единствените дозволени основи за протерување бегалец. Постапките за донесување одлука за протерување треба да бидат правични и на бегалецот треба да му се даде разумен период да побара прием во друга држава.

протокол в.: *договор.*

Протокол за статусот на бегалците протокол кон Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г., усвоен во 1967 г. Со Протоколот се отстрануваат временските и географските ограничувања од Конвенцијата и повеќето членови од Конвенцијата од 1951 г. (членовите 2–34) се применуваат на сите лица опфатени со дефиницијата за бегалец во Протоколот. В.: *Конвенција за статусот на бегалците.*

профилирање в.: *скрининг.*

разделено дете дете што е разделено од двајцата родители или од претходниот законски или вообичаен примарен старател, но не секогаш и од други роднини. Според тоа, разделени деца можат да бидат и децата што се придружувани од други возрастни роднини. В.: *дете без придружба.*

разноликост различни вредности, ставови, културни гледишта, верувања, етничко потекло, националност, сексуална ориентација, родов идентитет, способност,

здравствена состојба, општествен статус, вештини и други специфични лични особини. Иницијативите за обезбедување заштита на бегалците треба да ја земат предвид разноликоста на засегнатата популација и различните искуства и предизвици на групите што често се соочуваат со општествена исклученост. В. и: *родов идентитет, лица со попреченост, лица со специфични (посебни) потреби и сексуална ориентација.*

раселување поради климатските промени раселување што е резултат на последиците од климатските промени, како поплави, покачување на нивото на морето, суша или други катастрофи.

расна дискриминација кое било разликување, исклучување, ограничување или претпочитање, засновано на раса, боја на кожа, национално или етничко потекло, чија цел е поништување или попречување на поеднаквото признавање, уживање или користење на човековите права и фундаменталните слободи во политичката, економската, социјалната, културната или која било друга област од јавниот живот, како што е дефинирано во Конвенцијата за елиминирање на сите форми на расна дискриминација.

ратификација акт со кој државата дава согласност да биде обврзана од некој договор. Повеќето мултилатерални договори изречно предвидуваат дека државите треба да ја искажат својата согласност да бидат обврзани од договорот со негово потпишување, по што следува ратификација, прифаќање или усвојување. Предвидувањето потпишување на договорот и негова ратификација им дава време на државите да побараат одобрение за договорот на национално ниво и да го донесат евентуалното потребно законодавство за спроведување на договорот на национално ниво пред да ги преземат правните обврски предвидени со договорот на меѓународно ниво. По ратификацијата државата е правно обврзана од договорот. В.: *пристапување, меѓународно обичајно право, резерва, sukcesija и договор.*

регионални инструменти за бегалците меѓународни правни документи за бегалци што се усвоени од држави или од меѓувладини организации во рамките на географски регион или подрегион. Таквите инструменти обично ја дополнуваат Конвенцијата за статусот на бегалците и го отсликуваат посебниот карактер на бегалските прашања во конкретната географска област. В.: *Конвенција на ОАЕ за уредување на специфичните аспекти на проблемите со бегалците во Африка и Декларација за бегалците од Картагена.*

регистрација на баратели на азил процес на евидентирање, потврдување и ажурирање информации за лица што бараат азил со цел нивна заштита и документирање и спроведување трајни решенија.

резерва изјава од држава со која таа имплицира исклучување или менување на правното дејство на одредени одредби од договор при нивната примена во таа држава. Државите можат да изјават резерви во однос на договор при неговото потпишување, ратификување, усвојување или при пристапување кон него. Резервите не можат да бидат спротивни на предметот и на целта на договорот. Држава во секое време може да повлече изјавена резерва или приговор кон резерва, целосно или делумно, освен ако е поинаку уредено во договорот. В.: *пристапување, меѓународно обичајно право, ратификација, sukcesija и договор.*

реинтеграција процес што им овозможува на бегалците да ја вратат физичката, социјалната, правната и материјалната сигурност, која им е потребна за живот, обезбедување средства за живот и достоинство, и кој на крајот доведува до исчезнување на сите препознатливи разлики во однос на нивните сограѓани. В.: *средства за живот и доброволна репатријација.*

репатријација в.: *доброволна репатријација.*

род односите меѓу жените и мажите засновани на општествено или културно конструирани и дефинирани идентитети, статус, улоги и должности што му се припишуваат на едниот или на другиот пол. Полот е биолошка одредница. Родот не е статичен или вроден, туку стекнува општествено и културно конструирано значење со текот на времето. Родот често ги дефинира должностите, одговорностите, ограничувањата, можностите и привилегиите на жените и мажите во кој било контекст.

родов идентитет длабоко внатрешно и индивидуално чувствување на родот кај секое лице, кое може да одговора или да не одговара на полот при раѓањето, вклучително и личното чувство за своето тело и други изразни облици на родот, вклучително облеката, говорот и манеризмите. В.: *прогон поврзан со родот, лица што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица и итерсексуалци (ЛГБТИ) и сексуална ориентација*

самодоволност можноста на едно лице, домаќинство или заедница да си ги задоволи основните потреби и да ужива социјални и економски права одржливо и достоинствено. Преку стекнувањето самодоволност, бегалците и раселените лица водат активни и продуктивни животи и можат да воспостават силни општествени, економски и културни врски со заедниците домаќини. Самодоволноста може да обезбеди подобра заштита на лицата од интерес со тоа што ќе им се засили капацитетот да ги искористат своите граѓански, културни, економски, политички и социјални права. В.: *средства за живот*.

сексуална ориентација капацитет на секое лице за емоционална, афективна и сексуална привлечност и интимни односи со лица од различен род, од истиот род или од повеќе родови. В.: *родов идентитет, прогон поврзан со родот и лица што се лезбијки, геј, бисексуалци, трансродови лица и итерсексуалци (ЛГБТИ)*.

семејно единство правото на семеен живот и на семејно единство е инхерентен

дел од универзалното признавање на семејството како основна групна единка на општеството. Правото на семејно единство ги обврзува државите да се воздржат од постапки што би резултирале со разделување семејства и да ги преземат сите мерки за задржување на единството на семејствата и за обединување на членовите на семејството што биле разделени.

семејно обединување процес на спојување семејства, а особено на спојување деца и постари зависни лица со своите семејства или со претходните старатели за воспоставување или повторно воспоставување долгорочна грижа.

скратени постапки приоритетна обработка на барањата со пократки периоди на чекање меѓу регистрацијата, интервјуто и одлучувањето, а понекогаш и со поедноставено разгледување на барањето. Некои земји користат скратени постапки за одлучување по барања што претставуваат очигледна злоупотреба или што се очигледно неосновани, како и по очигледно основани барања. В. и: *безбедна земја на потекло*.

скрининг необврзувачки процес, кој се користи главно во управувањето со мешани миграциски движења, а кој им претходи на формалните постапки за утврдување на статусот и чија цел е да се диференцира меѓу различните категории лица, вклучително и баратели на азил, што патуваат како дел од такви движења. Наречен уште и профилирање, тој е алатка за управување со случаи, а не материјална постапка со законски обврзувачки исход.

солидарност в.: *меѓународна соработка и солидарност*.

специфични потреби в.: *лица со специфични потреби*

средства за живот комбинација од искористените ресурси и преземените активности за да може да се живее. Ресурсите

можат да се состојат од индивидуални вештини и способности (човечки капитал), земјиште, заштеди и опрема (природен, финансиски и физички капитал) и од формални групи за поддршка или неформални мрежи што помагаат во преземените активности (општествен капитал). В.: *самодоволност и реинтеграција*.

Статут на Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации (Статут на УНХЦР) документ усвоен од Генералното собрание во 1950 г., со кој се уредува мандатот и структурата на УНХЦР и критериумите по кои лица потпаѓаат под надлежност на УНХЦР. Мандатот на УНХЦР подоцна е проширен со Конвенцијата за статусот на бегалците и со резолуции на Генералното собрание и на ЕКОСОК. В.: *мандат на УНХЦР*.

сукцесија во случаи на сукцесија, во кои држави се распаѓаат или се поделени, новата држава или држави начелно се обврзани од договорите во кои страна била државата претходничка. Според тоа, тие треба да го известат генералниот секретар за прифаќањето на тие договори по пат на сукцесија. В.: *пристапување, меѓународно обичајно право, ратификација, резерва и договор*.

супсидијарна заштита вид на меѓународна заштита што им се дава на лица за кои е утврдено дека не ја исполнуваат дефиницијата за бегалец според Конвенцијата, но кои се соочуваат со реален ризик од сериозна повреда. Тоа опфаќа смртна казна или егзекуција, мачење или нечовечко или понижувачко постапување или сериозна и индивидуална закана по нивниот живот или безбедност поради неселективно насилство во ситуација на вооружен конфликт. В.: *комплементарна заштита*.

тајност обврска дека податоците за одредено лице, дадени во однос на доверба, нема да бидат откриени или ставени на располагање на друг начин на неовластени лица или субјекти на начини што не се во согласност со договореното при првичното нивно давање или без претходна согласност.

тела на ОН за следење на примената на договорите за човековите права комитети од независни експерти задолжени за следење на примената на основните меѓународни договори за човековите права од страна на државите. Тие се нарекуваат „тела според договорите“, бидејќи секое од нив е основано во согласност со одредбите од договорот, чија примена ја следи. Тие се независни од системот на ОН од повеќе важни аспекти, иако добиваат поддршка од Секретаријатот на ОН и поднесуваат извештаи до Генералното собрание.

трајни решенија средства со кои може да се најде задоволително и трајно решение за положбата на лица од интерес за УНХЦР, за да им се овозможи да водат нормален живот. Во контекст на бегалците, тоа обично ја опфаќа доброволната репатријација во земјата на потекло, локалната интеграција во земјата на азил и населувањето во трета земја, што во вториот и во третиот случај треба да резултира со натурализација. В. и: *локална интеграција, натурализација, населување во трета земја и доброволна репатријација*.

трговија со луѓе врбување, превезување, пренесување, засолнување или прифаќање лица заради експлоатација со закана или употреба на сила или со други форми на принуда, грабнување, измама, доведување во заблуда или злоупотреба на моќ или на ранливост, или со давање или примање пари или друга корист заради добивање согласност на лице што има контрола на друго лице. Таквата експлоатација опфаќа најмалку проституција или други форми на сексуална експлоатација, принудна работа или служба, ропство или практики слични на ропство, слугување или отстранување органи. В.: *криумчарење мигранти*.

укинување на статусот на бегалец повлекување на статусот на бегалец ако лицето се впушти во постапки што спаѓаат во опсегот на членот 1Г букви (а) и (в) од Конвенцијата од 1951 г. по добивањето на статусот на

бегалец. Тоа има важност во иднина (ex nunc – од сега). В.: *поништување*.

универзален периодичен преглед меѓудржавен кооперативен механизам воспоставен од Генералното собрание на ОН во 2006 г. како една од постапките на Советот за човекови права на ОН за ревидирање на постапувањето на државите во областа на заштитата на човековите права. Механизмот се заснова на интерактивен дијалог меѓу државата што е предмет на прегледот и државите што се членови и набљудувачи во Советот за човекови права (кој ја замени Комисијата за човекови права на ОН во 2006 г.).

утврдување на статусот на бегалец (УСБ) правен и/или административен процес што го спроведуваат држави и/или УНХЦР за да утврдат дали одредено лице треба да биде признаено за бегалец во согласност со националното, регионалното и меѓународното право. В.: глави 6 и 7.

хуманитарен прием забрзан процес за заштита на бегалци со итни потреби во трета земја. Престојот по хуманитарен прием може да биде постојан или привремен, зависно од законодавството на државата. Хуманитарен прием може да се користи за специфични категории бегалци, како ранливи лица, членови на поширокото семејство или за лица со здравствени потреби.

цивилен и хуманитарен карактер на азилот услов за бегалските кампови и населби, бидејќи давањето азил е миротворен и хуманитарен акт, кој не треба да биде сметан за непријателски од ниту една друга држава. Примарната одговорност за гарантирање на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот ја сносат државите. Тоа опфаќа сместување на бегалските кампови и населби на разумно растојание од границата, одржување на редот во нив, спречување влез на оружје во бегалските кампови и населби, спречување нивно користење за интернирање воени заробеници, разоружување на вооружените лица и идентификување, одвојување и интернирање на борците.

човекови права усогласени меѓународни стандарди за признавање и заштита на инхерентното достоинство и на еднаквите и неотуѓиви права на секое лице, без разлика на неговата раса, боја на кожа, пол, јазик, вероисповед, политичко или друго уверување, национално или општествено потекло, имотна состојба, статус при раѓање или друг статус. Тие можат да претставуваат дел од меѓународното обичајно право и/или да се утврдени во различни национални, регионални и меѓународни правни инструменти. В. *меѓународно обичајно право и меѓународни правни акти за човековите права*.

Прилог 6

Избрани веб-локации со информации за различни аспекти од заштитата на бегалците

Тема	URL
Преглед на држави што ги ратификувале договорите на ОН на веб-локацијата што ги содржи договорите на ОН	https://treaties.un.org/pages/participationstatus.aspx во глава V – Бегалци и лица без државјанство
Меѓупарламентарна унија (МПУ)	http://www.ipu.org/english/home.htm и http://www.ipu.org/french/home.htm (на француски)
Главна веб-локација на УНХЦР	http://www.unhcr.org/
Заклучоци на Извршниот комитет на УНХЦР (Екском)	http://www.refworld.org/type/EXCONC.html
Дијалог на високиот комесар за предизвиците со заштита	http://www.unhcr.org/pages/501a39166.html
Статистички податоци и податоци за работењето на УНХЦР, вклучително и годишниот извештај Глобални трендови, кој се објавува на 20 јуни секоја година	http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html
Веб-локација: Глобален фокус на УНХЦР	http://reporting.unhcr.org/
Алијанса за решенија на УНХЦР	http://www.solutionsalliance.org
Информативен портал на УНХЦР за големи кризи и долготрајни бегалски кризи	http://data.unhcr.org
Рефворлд на УНХЦР	http://www.refworld.org
Прирачник за заштита на УНХЦР на Рефворлд	http://www.refworld.org/protectionmanual.html
Рефворлд за човековите права	http://www.refworld.org/humanrights.html
Добри практики за бегалци во урбани средини, база на податоци за стручни лица што работат со бегалци во урбани средини	http://www.urbangoodpractices.org/

Справување со масовни движења на бегалци и мигранти	https://refugeesmigrants.un.org
Глобална хуманитарна платформа	www.globalhumanitarianplatform.org
Нансенова иницијатива за заштита на прекугранично раселените лица во контекст на катастрофи и климатски промени	https://www.nanseninitiative.org/
Висок комесаријат на ОН за човекови права (ОХЦХР)	http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx
ОХЦХР и национални институции за човекови права (НИЧП)	http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx
Универзален периодичен преглед (УПП)	http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx

Неколку зборови за...

УНХЦР

УНХЦР, организација за бегалци на Обединетите нации, има мандат од Обединетите нации да ги води и да ги координира меѓународните активности за заштита на бегалците низ целиот свет и да работи на решавање на проблемите на бегалците заедно со владите.

Примарна цел на УНХЦР е заштита на правата и на благосостојбата на бегалците. УНХЦР се стреми да обезбеди секој човек да може да го искористи правото да бара азил и да најде прибежиште во друга држава. Со тоа што им помага на бегалците да се вратат во својата земја доброволно или да се населат во друга земја, УНХЦР бара и трајни решенија за нивното страдање.

УНХЦР го црпи овластувањето за своите активности од својот Статут и се води според Конвенцијата на ОН за статусот на бегалците од 1951 г. и Протоколот кон неа од 1967 г.

Со текот на годините Генералното собрание на ОН и Економскиот и социјален совет на ОН (ЕКОСОК) ги проширија надлежностите на УНХЦР, па тие денес опфаќаат заштита на различни групи луѓе што не се опфатени во горенаведените инструменти, а кои се наоѓаат во ситуација на принудно раселување поради вооружено насилство и конфликт. Дел од овие луѓе се познати како бегалци „според мандатот“; други се повратници, лица без државјанство, а во одредени околности и внатрешно раселени лица.

Организацијата се стреми да го намали бројот на ситуации на принудно раселување со охрабрување на државите и на други институции да создадат услови што поттикнуваат заштита на човековите права и мирно решавање на споровите. Стремејќи се кон таа цел, УНХЦР се залага за консолидирање на реинтеграцијата на бегалците што се враќаат во своите земји на потекло, со што се спречува повторната појава на ситуации што создаваат бегалци.

УНХЦР нуди заштита и помош на бегалци и на други лица непристрасно, врз основа на нивните потреби и независно од нивната раса, боја на кожата, пол, јазик, вероисповед, политичко или друго уверување, национално или општествено потекло, имотна состојба, статус при раѓање, попреченост или друг статус. Во сите свои активности УНХЦР посветува особено внимание на специфичните потреби на децата и се залага за унапредување на еднаквите права на жените и на девојчињата и на ранливите и/или маргинализирани групи.

Во своите заложби за заштита на бегалците и за поттикнување решенија за нивните проблеми, УНХЦР работи во партнерства со влади и со регионални, меѓународни и невладини организации.

УНХЦР е посветен на начелото на учество, со тоа што ги консултира бегалците за одлуките што влијаат на нивните животи и преку земање предвид на возраста, родот и разноликоста во сите свои одлуки.

Меѓупарламентарна унија

Меѓупарламентарната унија (МПУ) е уникатна организација, составена од национални парламенти од целиот свет. Ние ја штитиме и ја градиме демократијата преку политички дијалог и конкретни постапки. Во декември 2017 г. МПУ имаше **178 парламенти членови** и 11 придружни членови. Тесно соработуваме со Обединетите нации и со други организации со кои споделуваме исти цели.

Посветени сме на **сè поголем број области на дејствување**, при што мирот, правдата, демократијата и развојот се во сржта на нашата работа. Работиме на различни прашања, од ХИВ/СИДА, преку човекови права, родова еднаквост и климатски промени, до политичкото учество на младите. Им помагаме на земјите кога излегуваат од конфликти или кога се развиваат како демократии.

Исто така, работиме на внесување на гласовите на граѓаните на светот во одлучувањето на глобално ниво, преку нашата сè поважна работа за **владеењето на меѓународно ниво**.

Денес ние сме организацијата што најточно го отсликува јавното мислење во светот. Повеќе од 6,5 од 7 милијарди луѓе во светот живеат во држави чии парламенти се членови на МПУ, а нивните избрани претставници се вклучени и ги насочуваат нашите политики.

Со сплотувањето на парламентите ние ги сплотуваме луѓето.

Најстарата мултилатерална политичка организација во светот, МПУ, е **основана во 1889 г.**, со цел користење на меѓупарламентарниот дијалог за мирно решавање на споровите меѓу државите. Таа визија е исто толку реална и релевантна денес колку што беше во 1889 г.

Организацијата се финансира главно преку членките, од јавни средства. Нашето седиште се наоѓа во Женева, Швајцарија.

Ова дело е неофицијален превод на Наташа Колекеска за кој издавачот
прифаќа целосна одговорност.



Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.

Телефон: +41 22 919 41 50

Факс: +41 22 919 41 60

Е-пошта: postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5

Поштенски фах 330

1218 Le Grand-Saconnex

Женева, Швајцарија www.ipu.org



UNHCR
The UN Refugee Agency

УНХЦР

Агенција за бегалци на ОН

Телефон: +41 22 739 81 11

Факс: +41 22 739 73 77

Поштенски фах 2500

CH-1211 Geneve 2 Depot

Швајцарија

www.unhcr.org