

## УПАТСТВА ЗА МЕЃУНАРОДНА ЗАШТИТА БРОЈ 11:

### **Prima Facie признавање статус на бегалец**

УНХЦР ги издава овие Упатства во согласност со својот мандат, пропишан во Статутот на канцеларијата на Високиот комесар на Обединетите нации за бегалци, а во врска со Членот 35 од Конвенцијата од 1951 година за статусот на бегалците и Членот II, од нејзиниот Протокол од 1967 година. Овие Упатства претставуваат надополнување на *Прирачникот на УНХЦР за постапките и критериумите за определување статус на бегалец, во согласност со Конвенцијата од 1951 година и Протоколот во врска со статусот на бегалците од 1967 година* (1979 година, дополнително издание, Женева, 2011 година), како и на останатите Упатства за меѓународна заштита.

Овие Упатства се резултат на еден широк консултативен процес и се наменети да послужат како толковни правни напатствија за владите, практичарите од правната сфера, носителите на одлуки и персоналот на УНХЦР, кој врши определување статус на бегалец, согласно добиениот мандат и/или ги советува властите во однос на примената на prima facie пристапот.

Прирачникот на УНХЦР за постапките и критериумите за определување статус на бегалец и Упатствата за меѓународна заштита, можат да се погледнат на следнава адреса: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

Сите повици за јавни консултации во врска со идните упатства, ќе бидат објавени на следнава адреса: <http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

## I. ВОВЕД

1. *Prima facie* пристапот, односно групното утврдување на бегалски статус, значи признавање на статусот на бегалец од страна на некоја држава или УНХЦР, врз основа на очигледни, објективни околности во државата на потекло или, во случајот на баратели на азил без државјанство, во нивната држава на поранешен вообичаен престој.<sup>1</sup> Ваквиот *prima facie* пристап го препознава фактот, дека лицата што бегаат поради ваквите околности се изложени на ризик од евентуални повреди и како резултат на тоа, може да се подведат под применливата дефиниција за бегалец.<sup>2</sup>
2. Иако *prima facie* пристапот може да се користи во рамки на поединечните постапки за утврдување бегалски статус (погледнете го делот III.Г од овие Упатства), тој многу почесто се употребува во групните ситуации, на пример, кога поединечното утврдување на статусот не е практично, возможно или неопходно, во ситуациите на масовен прилив на бегалци. Ваквиот пристап, исто така, може да се користи и на други примери на групно заминување, на пример, кога бегалскиот карактер на лицата што се наоѓаат во слична ситуација е повеќе од очигледен.
3. Во текот на изминатите 60 години, признавањето на бегалскиот статус на *prima facie* основа претставуваше вообичаена пракса, како за државите, така и за УНХЦР. И покрај вообичаената употреба на овој пристап и фактот, што мнозинството бегалци низ светот се всушност признати како такви на *prima facie* основа,<sup>3</sup> сепак, не би можело да се каже дека постојат точно определени и единствени стандарди за постапување во пракса. Овие Упатства ја објаснуваат правната основа, како и некои од процесните и доказните аспекти на примената на *prima facie* пристапот. Во нив се посочени стандардите за општа примена од страна на државите и УНХЦР, иако некои од нив (на пример, законските декрети) се користат само во државите. Во основа, Упатствата се фокусираат на групното утврдување на бегалскиот статус, меѓутоа, до одреден степен, во делот III.Г, објаснуваат и на кој начин *prima facie* пристапот би можел да се примени и во индивидуалните постапки за утврдување статус на бегалец.

### A. Дефиниција и опис

4. Генерално, изразот “*prima facie*” значи “на прв поглед”<sup>4</sup> или “спрема изгледот”<sup>5</sup>. Во *Прирачникот за постапките и критериумите за утврдување статус на бегалец на УНХЦР*, групното утврдување на бегалски статус врз *prima facie* основа е опишано на следниов начин:

<sup>1</sup> UNHCR, “Заштита на бегалци во ситуации на масовен прилив: Општа рамка за заштита”, 19 февруари 2001 година, EC/GC/01/4, достапно на следнава адреса: <http://www.unhcr.org/3ae68f3c24.html>, точка 6.

<sup>2</sup> Ајвор Џ. Џексон (Ivor C. Jackson), “Бегалски концепт во групни ситуации” (издавач Martinus Nijhoff, 1999 година, страна 3).

<sup>3</sup> Податоците на УНХЦР укажуваат дека во 2012 година, 1,121,952 бегалци биле признати на групна основа, а 239,864 бегалци биле признати на индивидуална основа. За сите бегалци признати врз групна основа, тоа било сторено по основ на групно утврдување на статусот на бегалец.

<sup>4</sup> Изведено од Латинскиот јазик. “Случаи во кои постојат докази што се доволни за да се поддржат тврдењата засновани врз нив и кои се реални, освен доколку не се појават други докази, со кои би се побиле таквите тврдења”: *Прецизен правен речник на Озборн* (10-то издание, издавач Thomson Sweet & Maxwell, 2005 година).

<sup>5</sup> Оксфорд англиски речник (прво издание од 1933 година, повторно печатено во 1978 година, интернет електронската верзија е достапна на следнава адреса: <http://www.oed.com/view/Entry/151264?redirectedFrom=prima+facie#eid>).

..ситуации во кои цели групи на лица биле раселени, во околности, кои посочуваат дека сите членови на тие групи поединечно, би можеле да се сметаат за бегалци. Во такви ситуации, често постои исклучително итна потреба за давање помош и од чисто практични причини, би било невозможно да се врши индивидуално утврдување на бегалскиот статус, за секој поединечен член на групата. Од тие причини, решението е пронајдено во таканареченото “групно утврдување” на бегалскиот статус, каде секој член на групата се смета како *prima facie* бегалец (односно, во отсуство на докази што би го докажале спротивното).<sup>6</sup>

5. Статусот на бегалец може да биде признат врз *prima facie* основа, согласно било која од применливите дефиниции за бегалците, вклучувајќи ги и следниве:

- Членот 1А(2) од Конвенцијата од 1951 година и/или Протоколот од 1967 година, во врска со статусот на бегалците (понатаму во текстот именувана како “Конвенција од 1951 година”);<sup>7</sup>
- Некоја од дефинициите во регионалните инструменти за бегалците;<sup>8</sup>
- Статутот на УНХЦР и неговиот мандат за помош на бегалците, со сите измени и дополнувања направени под раководство на Генералното собрание на Обединетите нации.<sup>9</sup>

Регионалните дефиниции за бегалците се дизајнирани со цел, барем делумно да одговорот на масовните пристигнувања на луѓе што бегаат, поради некои објективни околности присутни во нивните држави на потекло, како на пример, вооружени конфликти, окупација, масивно кршење на човековите права, општо присутно насилство или инциденти што предизвикуваат сериозно нарушување на јавниот ред и мир и како такви се особено поволни за групни форми на признавање. Иако, вообичаено се поврзува со дефиницијата за бегалци од 1969 година на Организацијата на африканско единство (Африканска унија), содржана во Конвенцијата за специфичните аспекти на бегалските проблеми во Африка (понатаму во текстот именувана како “ОАЕ Конвенција”),<sup>10</sup> усвојувањето на ваквиот *prima facie* пристап не е единствен само за Африка. Без разлика кој инструмент се применува, оценката се врши врз основа на лесно видливите, објективни околности во државата на потекло или државата на поранешниот вообичаен престој, релевантни за применливата дефиниција за бегалец (II.A).

<sup>6</sup> УНХЦР, Прирачник и Упатства за постапките и критериумите за утврдување статус на бегалец, согласно Конвенцијата од 1951 година и Протоколот во врска со статусот на бегалците од 1967 година, повторно издаден во месец декември 2011 година, HCR/1P/4/ENG/REV.3 (понатаму во текстот именуван како “Прирачник на УНХЦР”, точка 44.

<sup>7</sup> Групното утврдување на бегалскиот статус би можело да се примени и на палестинските бегалци, согласно Членот 1Г од Конвенцијата од 1951 година, во околности кога ќе биде прекината заштитата и помошта, кои ги нуди Агенцијата за помош и активности на Обединетите нации (UNRWA).

<sup>8</sup> Погледнете ги на пример проширените дефиниции за бегалците во: Организација за африканско единство (Африканска унија), Конвенција за специфичните аспекти на бегалските проблеми во Африка, 10 септември 1969 година (понатаму во текстот именувана како “ОАЕ Конвенција), Член I(2); Декларација за бегалците од Картагина, усвоена на Состанокот за меѓународна заштита на бегалците во централна Америка, Мексико и Панама, 22 ноември 1984 година (понатаму во текстот именувана како “Декларација од Картагина”), Заклучок III(3).

<sup>9</sup> УНХЦР, “Забелешка за мандатот на Високиот комесаријат за бегалци и неговата канцеларија”, октомври 2013 година, страна 3, која содржи резиме за мандатот за заштита на бегалците на УНХЦР, наведувајќи дека заштитата ги опфаќа “сите лица што се наоѓаат вон нивната држава на потекло, поради страв од прогонување, конфликт, општо присутно насилство или други околности што сериозно го нарушуваат јавниот ред и мир и кои, како резултат на тоа, имаат потреба од меѓународна заштита.”

<sup>10</sup> ОАЕ Конвенција, Член 1.

6. Групниот пристап може да се применува само за потребите на признавање статус на бегалец. За одлуките за одбивање, мора да се изврши поединечна проценка.

## **Б. Статус на бегалец и соодветни права**

7. Секој бегалец, чиј статус ќе биде признаен на групна основа, може да ги ужива погодностите што ги носи бегалскиот статус, во земјата каде истиот е определен, а ги има и сите права што се пропишани во соодветната конвенција / инструмент. Групното утврдување на бегалскиот статус не треба да се поистоветува со привремениот или пробниот статус, кој дополнително треба да биде потврден. Напротив, откако бегалскиот статус еднаш е утврден врз *prima facie* основа, истиот е важечки во конкретната држава освен доколку не бидат исполнети предвидените услови за негово укинување<sup>11</sup> или пак статусот биде поништен<sup>12</sup> или одземен<sup>13</sup> на друг начин и од други причини.
8. Бегалците чиј статус е признаен врз *prima facie* основа, треба да бидат соодветно информирани за истото и треба да добијат соодветна документација, со која се потврдува нивниот статус.<sup>14</sup>

## **В. Услови за примена и ситуации во кои е соодветна употребата на групниот приод за утврдување статус на бегалец**

9. Групниот *prima facie* пристап е особено корисен во ситуациите на масовно пристигнување на голем број бегалци. Масовните ситуации се карактеризираат со пристигнување на лица, кои ја минуваат меѓународната граница и на кои им е потребна меѓународна заштита, а поради нивниот број и брзината со која пристигнуваат, индивидуалното постапување и одлучување по нивните барања би било непрактично.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Клаузули за престанок: Упатства за нивна примена”, 26 април 1999 година, достапен на следнава адреса: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3c06138c4>, точка 2 и УНХЦР, “Упатства за меѓународна заштита број 3: Престанок на бегалскиот статус според Членот 1B(5) и (6)”, 10 февруари 2003 година, HCR/GIP/03/03, достапни на: <http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html> (понатаму во текстот именуван како “УНХЦР Упатства за престанок”), точка 1.

<sup>12</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Белешка за укинување на статусот на бегалец” од 22 ноември 2004 година, достапен на следнава адреса: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=41a5dfd94> (понатаму во текстот именуван како “УНХЦР Белешка за укинување”), точка 1(i).

<sup>13</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Упатство за меѓународна заштита број 5: Примена на клаузулите за исклучок: Член 1Г од Конвенцијата од 1951 година во врска со бегалскиот статус”, 4 септември 2003 година, HCR/GIP/03/05, достапен на: <http://www.unhcr.org/3f7d48514.html> (понатаму во текстот именуван како “УНХЦР, Член 1Г, Упатства за исклучоци”), точка 6.

<sup>14</sup> Извршен комитет (понатаму во текстот именуван како “ИзКом”) Заклучок број 8 (XXVIII) од 12 октомври 1977 година, за утврдување статус на бегалец, достапен на следнава адреса: <http://www.unhcr.org/3ae68c6e4.html>, точка (5).

<sup>15</sup> УНХЦР, “Упатства за примена во ситуации на масовен прилив, на одредбите за исклучоци од Членот 1Г од Конвенцијата од 1951 година во врска со статусот на бегалците” од 7 февруари 2006 година, достапни на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html> (понатаму во текстот именуван како “Упатства на УНХЦР за исклучоци при масовен прилив”), точка 1. Термините што вообичаено се користат во овие Упатства се “движења од голем обем” или “масовни пристигнувања”, иако се посочува дека во другите Упатства се користат и некои други изрази, како на пример “масовен прилив”. Не постои некој научно утврден, конкретен број на лица, за една ситуација да биде означена како “движење од голем обем” или “масовно пристигнување”. Таквите

10. Групниот *prima facie* пристап би можел да биде соодветен и во однос на групите лица што се наоѓаат во слична ситуација, но, не пристигнуваат масовно во земјата, туку за лица, за кои постои лесно забележлив ризик од наштетување. Заедничките карактеристики на овие лица што се наоѓаат во слична ситуација би можеле да бидат, на пример, нивната етничка припадност, местото на поранешниот вообичаен престој, верата, полот, политичките убедувања или возраста, или пак било која нивна комбинација, поради која тие се изложени на ризик.
11. Групниот *prima facie* пристап би можел да се примени во урбано или рурално опкружување, како и во кампови или надвор од нив.
12. Групниот *prima facie* пристап не е секогаш најсоодветното решение во гореспоменатите ситуации, имајќи ги предвид безбедносните, правните или оперативните фактори. Во таквите ситуации, алтернативните заштитни механизми би можеле да претставуваат подобро решение, како на пример, проверки или други постапки (на пример, привремена заштита) и во некои околности, индивидуалното утврдување на статусот.<sup>16</sup>

## II. СУШТИНСКА АНАЛИЗА

### A. Очигледни, објективни околности

13. Групното признавање на статусот се заснова врз лесно забележливи, објективни околности во државата на потекло или државата на поранешен вообичаен престој, проценети наспроти дефиницијата за бегалец, соодветно применета на конкретната ситуација.
14. При одредувањето на соодветниот инструмент, согласно кој ќе се врши признавањето на бегалскиот статус врз групна *prima facie* основа, најпрво треба да се земат предвид критериумите од Конвенцијата од 1951 година, како универзален и основен правен инструмент за бегалците, освен доколку не постојат некои други оправдани причини за поинакво постапување.<sup>17</sup>

---

квалификации зависат од ставот на државата во која пристигнуваат бегалците, а притоа се земаат предвид и некои други фактори, како што се на пример, капацитетите за регистрација и обработка, како и можностите за нудење помош во таквата ситуација, а сè тоа поврзано со брзината и бројот на бегалци што пристигнуваат во земјата, на дневна или месечна основа.

<sup>16</sup> Секоја алтернативна мерка или активност на заштита, мора да биде реализирана без предрасуди и не смее штетно да влијае врз заштитниот режим, воспоставен со Конвенцијата од 1951 година или некои од другите правни инструменти што се прифатени и потпишани од засегнатата држава. Погледнете ја точката II.D, во врска со привремената заштита или организацијата на престојот.

<sup>17</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Завршни заклучоци за меѓународната заштита на лица што бегаат поради вооружени конфликти и други ситуации на насилство; Тркалезна маса од 13 и 14 септември 2012 година, Кејптаун, Јужна Африка”, 20 декември 2012 година, точка 6, достапен на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html>. Во завршните заклучоци се наведува, дека некои држави имаат усвоено поинаква пракса: некои држави го имаат усвоено препорачаниот секвенцијален пристап, каде се врши оценка врз основа на критериумите за бегалската дефиниција од Конвенцијата од 1951 година, пред примената на една од проширените дефиниции; други држави го имаат усвоено таканаречениот пристап на “природа на бегството”, каде ситуацијата која преовладува во државата на потекло (на пример, вооружен конфликт), би била причина за првична примена на проширената дефиниција, наместо дефиницијата за бегалци содржана во Конвенцијата од 1951 година; а постојат и други ситуации, кои бараат прагматичен пристап, каде проширената дефиниција за користи за да се обезбеди поголема ефикасност и полесна реализација на целокупниот процес (точка 31).

15. Што се однесува до дефиницијата од Конвенцијата од 1951 година, секогаш кога постојат докази за прогонување на една цела група, по било кој основ наведен во Конвенцијата од 1951 година, статусот на бегалец треба да се признае согласно Конвенцијата од 1951 година. Во такви околности, индивидуалното оценување на присуството на страв е непотребно, затоа што стравот, сам по себе е очигледен, поради настанот или ситуацијата која била причина за бегството.
16. Што се однесува до регионалните дефиниции за бегалците, статусот на овие лица би можел да биде првично или дополнително признаен, согласно проширените дефиниции за бегалците содржани во ОАЕ Конвенцијата или Декларацијата од Картагина.<sup>18</sup> Во такви случаи, државите се секогаш согласни во однос на постоењето на одредени ситуации што “создаваат бегалци” и во тој случај го применуваат групниот *prima facie* пристап.
17. Информациите за државите играат важна улога при идентификацијата на лесно забележителните околности, поради кои се носи одлука за признавање на бегалскиот статус, врз групна *prima facie* основа.<sup>19</sup> Таквите информации мора да бидат релевантни и нови, како и да потекнуваат од доверливи извори. Истовремено, сложеноста на настаните во земјата на потекло или поранешен вообичаен престој може да резултира, барем на почетокот, со недоволни или противречни информации. Како резултат на својот мандат за нудење меѓународна заштита, вклучувајќи ја и надзорната и контролната одговорност,<sup>20</sup> присуството на терен и оперативните активности, УНХЦР многу често има единствена можност за обезбедување информации од прва рака, во врска со причините и мотивацијата која стои зад бегството од земјата. УНХЦР одамна и веќе долго време има воспоставено пракса на давање препораки на властите во поединечни држави, со препорачување на примената на групниот *prima facie* пристап во одредени ситуации. Кога добиените информации не се сигурни и кога состојбата постојано се менува, во раните фази од постапувањето, би можеле да се искористат некои други мерки и активности за заштита (како на пример, привремената заштита, погледнете го делот П.Д подолу во текстот), пред да се активира групниот *prima facie* пристап за доделување бегалски статус.

## **Б. Докази за спротивното**

18. Кога ќе почне да се применува групниот *prima facie* пристап, тој се однесува на сите лица што ѝ припаѓаат на заштитената категорија, освен доколку за тој конкретен индивидуален случај постојат докази што укажуваат на поинаква ситуација. Под докази за спротивното, се подразбираат информации поврзани со лицето што сугерираат дека тоа лице не треба да биде третирано како бегалец – или затоа што лицето не е член на идентификуваната група или категорија или затоа што и покрај тоа што е член, тоа лице не би требало да добие статус на бегалец од други причини (на пример, поради исклучок).
19. Меѓу примерите на можни докази за спротивното се и следниве информации (списокот не е целосен и конечен) што се однесуваат на подносителот на барањето и посочуваат дека лицето:

---

<sup>18</sup> Погледнете ја точката 5 од овие Упатства.

<sup>19</sup> За општи информации, погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Информации за државата на потекло: Пат кон зајакната меѓународна соработка”, февруари 2004 година, достапен на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/403b2522a.html>, точка 14.

<sup>20</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Белешка за мандатот”.

- i. не потекнува од конкретната земја на потекло или не поседува соодветно поранешно вообичаено престојувалиште, или не ги поседува карактеристиките што се заеднички за составот на конкретната група бегалци;
  - ii. не ја напуштило земјата во конкретниот временски период;
  - iii. си заминало од земјата поради некои други причини, што не се поврзани со тамошната ситуација / настан, а не поради лична заштита и нема можност за поднесување барање за добивање статус на бегалец на лице место (*sur place*);
  - iv. имало или има постојан престој во државата во која бара азил и е признато од страна на надлежните органи, како лице кое ги ужива истите права и обврски што му припаѓаат на секој државјанин на засегнатата држава (Член 1Д од Конвенцијата од 1951 година);<sup>21</sup>
  - v. може да се подведе под одредбите за исклучок, содржани во Членот 1Г од Конвенцијата од 1951 година или оние содржани во другите релевантни регионални инструменти.<sup>22</sup>
20. Од причини на правна сигурност, сите докази во полза на спротивното треба да се забележат и оценат, што е можно поскоро по пристигнувањето. Таквите информации, на пример, можат да бидат откриени во текот на процесот на регистрација (погледнете го делот Ш.Б. подолу во текстот). Кога за време на регистрацијата ќе бидат откриени информации што укажуваат на некоја друга состојба, може да се јави потреба за примена на различни стратегии за постапување по предметот (погледнете го делот Ш.Б. подолу во текстот). Како што беше претходно посочено во точката 6, групниот *prima facie* пристап се користи само за признавање статус на бегалец. За носење одлуки за одбивање, потребно е да се спроведе посебна индивидуална оценка.
21. Докази за спротивното, кои веќе постоеле во моментот на признавање, можат да се појават само по признавањето статус на бегалец и во тој случај треба да се започне постапка за поништување на доделениот статус.<sup>23</sup>

## **В. Постапување со борци или членови на вооружени групи**

22. Како резултат на цивилниот и хуманитарен карактер на азилот, странските борци и другите членови на вооружени групи, не можат да се квалификуваат за меѓународна заштита, сè додека не се утврди дека тие навистина и трајно се откажале од сите понатамошни воени или вооружени активности.<sup>24</sup> Во контекст на масовните движења, како резултат на воените конфликти, борците и другите членови на вооружени групи треба рано да се идентификуваат и да се одвојат од останатото цивилно население, преку механизам на внимателна селекција и идентификација.<sup>25</sup> Дури и во случај, кога тие вистински и трајно се откажале од било какви воени активности или учество во вооружени судири и на тој начин, се стекнале со право да поднесат барање за добивање статус на бегалец, обично е потребно да се спроведе целосно поединечно разгледување и оценка на таквото

<sup>21</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Белешка кон толкувањето на Членот 1Д од Конвенцијата од 1951 година во врска со бегалскиот статус, март 2009 година, достапен на следнава адреса: <http://www.refworld.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

<sup>22</sup> УНХЦР, “Член 1Г од Упатствата за исклучоците”.

<sup>23</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Белешка за укинување на статусот на бегалец”.

<sup>24</sup> ИзКом, “Цивилен и хуманитарен карактер на азилот”, 8 октомври 2002, Заклучок број 94 (LIII), достапно на следнава адреса: <http://www.unhcr.org/3dafdd7c4.html>, точка (в)(vii) (понатаму во текстот именуван како “ИзКом Заклучок број 94”).

<sup>25</sup> Истиот извор, точка (в)(iii).



барање (особено поради можноста да учествувале во одредени активности, поради кои не би имале право да бараат да бидат признати како бегалци).<sup>26</sup>

23. За децата што во минатото учествувале во некакви вооружени дејствија, треба да се воспостават посебни процедури.<sup>27</sup>
24. Цивилните членови на семејствата на борците, можат да бидат признати како бегалци врз групна *prima facie* основа, освен доколку во нивниот конкретен случај, не постојат докази што би укажувале на спротивното.<sup>28</sup>

#### Г. Поднесување барања на лице место (*sur place*)

25. Лицата што ја напуштиле земјата на потекло или поранешен вообичаен престој, пред да настане ситуацијата / настанот, кој бил причина за примена на групниот *prima facie* пристап, можат, исто така, да извлечат полза од објавувањето на бегалски статус на групна основа.<sup>29</sup> Доколку лицето добило постојан престој во државата на азил и од надлежните власти е признато како лице, со права и обврски што инаку произлегуваат од поседувањето државјанство на таа земја, тогаш би можел да се примени Членот 1Д од Конвенцијата од 1951 година (погледнете ја точката 19).

#### Д. Поврзаност со привремената заштита или организираниот престој

26. Бегалскиот статус добиен врз групна *prima facie* основа, не смее да се меша со другите форми на привремена заштита или организиран престој. Таквите решенија имаат долга историја, како итни реакции на масовни движења на лица што имаат потреба од меѓународна заштита, нудење заштита од евентуално недоброволно враќање и соодветен третман, во согласност со меѓународните стандарди за заштита на човековите права.<sup>30</sup> Нивната цел, не е да ги заменат постојните механизми на заштита (како што е на пример, групното *prima facie* признавање) и

<sup>26</sup> УНХЦР, “Член 1Г од Упатствата за исклучоците”, точка 15; повторено во документот на УНХЦР под назив “Оперативни упатства за одржување на цивилниот и хуманитарниот карактер на азилот” од септември 2006 година, достапен на: <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>, страна 33 (понатаму во текстот именуван како “Оперативни упатства на УНХЦР за одржување на цивилниот и хуманитарниот карактер на азилот”).

<sup>27</sup> УНХЦР, “Оперативни упатства на УНХЦР за одржување на цивилниот и хуманитарниот карактер на азилот”, Дел 2); УНХЦР, “Упатства за меѓународна заштита број 8: Барања за азил поднесени од деца, согласно Членовите 1(А)2 и 1(Г) од Конвенцијата од 1951 година и/или Протоколот од 1967 година во врска со статусот на бегалците” од 22 декември 2009 година, HCR/GIP/09/08, достапни на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>, точка 51; УНХЦР, “Упатства за меѓународна заштита број 10: Барања за добивање статус на бегалец поврзани со воената служба во контекст на Членот 1А(2) од Конвенцијата од 1951 година и/или Протоколот од 1967 година во врска со статусот на бегалците”, од 3 декември 2013 година, HCR/GIP/13/10/Corr. 1, достапни на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html>, точки 12 и 37-41.

<sup>28</sup> ИзКом Заклучок број 94, точка (в)(vi).

<sup>29</sup> Прирачник на УНХЦР, точки 94-96.

<sup>30</sup> УНХЦР, “Упатства за привремена заштита или организација на престојот” од февруари 2014 година, достапни на: <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>, (понатаму именувани како “Упатства на УНХЦР за привремена заштита или организација на престојот”). Во Упатствата се идентификувани четири ситуации, во кои би било соодветно да се обезбеди привремена заштита или организација на престојот, во точка 9: (i) масовно пристигнување на баратели на азил или други слични хуманитарни кризи; (ii) сложени или мешовити придвижувања на населението преку границите, вклучувајќи го и пристигнувањето по воден пат и сценаријата за помош на вода; (iii) флуидни или предни контексти; или (iv) други исклучителни и привремени услови во земјата на потекло, кои се причина за меѓународна заштита и пречка за безбедното и достоинствено враќање во земјата.



вообичаено, тие почесто се користат во државите што не се потписнички на Конвенциите или служат како регионални пристапи во конкретни кризи во регионите, каде има само мал број држави потписнички на релевантните меѓународни и регионални инструменти за бегалците.<sup>31</sup>

27. Во одредени сценарија, би можело да биде соодветно да се користи привремената заштита или организираниот престој, како вовед кон групниот *prima facie* пристап или на неговиот крај, па дури и во земјите што се потписнички на релевантните инструменти. Во еден еволутивен или транзиционен контекст, како на пример, на почетокот на одредена криза, каде точната причина и карактерот на движењето не се утврдени со сигурност и затоа не може веднаш да се донесе одлука за групно *prima facie* признавање на бегалците, или на крајот на една кризна ситуација, кога мотивираноста за континуираното заминување можеби треба дополнително да се оценува, привремената заштита или организираниот престој би можеле да претставуваат соодветен одговор и решение.<sup>32</sup>

## Г. Престанок

28. Додека Членот 1В(1)-(4) се применува во зависност од постапките на поединците, државите често се повикуваат на одредбите за “прекинатите околности” од Членот 1В(5)-(6) од Конвенцијата од 1951 година (“општ престанок”) и истите ги применуваат врз бегалците, чиј статус бил признаен врз групна *prima facie* основа.<sup>33</sup> Во однос на ова второто, иако сите признати бегалци, опфатени со условите на објавувањето на општ престанок на околностите, автоматски го губат својот бегалски статус откако објавувањето на престанокот ќе стапи на сила, пред тој датум, нив мора да им се даде можност да поднесат барање за да бидат изземени од опфатот на прогласениот престанок на околностите (“процедури на исклучок”). И покрај тоа што можеби општите околности не се повеќе какви што биле, кај одреден број бегалци и понатаму може да постои сосема основан страв од прогонување, или во врска со минатото или во врска со ново настанатите околности, или пак тие можат и понатаму да имаат убедливи причини за да останат, кои произлегуваат од нивното прогонување во минатото, што пак ја оправдува нивната континуирана потреба од меѓународна заштита.<sup>34</sup>

## III. ДОКАЗНИ И ПРОЦЕСНИ АСПЕКТИ

29. Одлуката за прифаќање на групниот *prima facie* пристап, зависи од оценката на релевантните органи во земјата на азил или онаа на УНХЦР, кој постапува во согласност со својот мандат, дека лесно забележителните, објективни околности во државата на потекло или поранешен вообичаен престој, поради кои лицата си заминале (или пак остануваат вон својата земја) ја задоволуваат важечката бегалска дефиниција. Консултациите со УНХЦР и напорите за остварување регионална кохерентност, претставуваат вообичаена пракса на почетокот, при активирањето и на крајот, при прекинувањето на групниот *prima facie* пристап.

<sup>31</sup> УНХЦР, “Упатства за привремена заштита или организација на престојот”, точки 3 и 8.

<sup>32</sup> Истиот извор, точка 9(iii).

<sup>33</sup> УНХЦР, “Упатства за престанок”, точка 23.

<sup>34</sup> УНХЦР, “Упатства за постапките на исклучок во однос на декларациите за престанок”, декември 2011 година, достапни на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/4eef5c3a2.html>.

## A. Формална одлука пропишана со закон

30. Одлуката за прифаќање на групниот *prima facie* пристап, треба да се донесе во согласност со националната законска регулатива. Различните држави имаат усвоено различни начини за признавање на бегалскиот статус врз оваа основа, при што, најчестиот вклучува носење одлука од страна на извршниот надлежен орган, како на пример, некое релевантно владино министерство или пак со помош на владина или претседателска одлука. Таквата одлука може да ја усвои и донесе и собранието или некој административен орган, задолжен за бегалските прашања во земјата на азил, кој е задолжен и за редовната постапка за утврдување на статусот на бегалците. Во сите овие случаи, субјектот што ја носи одлуката, мора да е законски овластен да го стори тоа. Одлуката може да биде донесена во форма на јавен проглас, декрет или наредба (за потребите на овие Упатства, во понатамошниот дел од текстот, таквиот документ е именуван како “Одлука”).<sup>35</sup>
31. Вообичаено, одлуката треба да го содржи следново:
- i. повикување на применливиот домашен закон, кој дава овластување за прогласување на примената на групниот *prima facie* пристап;
  - ii. насловот на Конвенцијата од 1951 година или регионалниот инструмент согласно кој се признава бегалскиот статус, заедно со правата и обврските што таквиот статус ги носи со себе;
  - iii. опис на настаните / околностите во земјата на потекло или поранешен вообичаен престој поради кој се носи Одлуката, или карактеристиките на групата корисници, односно лицата на кои се однесува Одлуката;
  - iv. обврска за периодично разгледување и модалитети за нејзино поништување.
32. Прилозите А и Б кон овие Упатства содржат примери за можните обрасци на одлуките што би можеле да бидат донесени во ситуациите опишани во точките 9 и 10.
33. Во согласност со својот мандат, УНХЦР има овластување луѓето да ги прогласува за бегалци, врз основа на групното *prima facie* утврдување на таквиот статус. Од државите се очекува да соработуваат со УНХЦР, во практикувањето на неговите функции, насочени кон обезбедувањето меѓународна заштита и изнаоѓањето решенија за бегалците, заедно со владите и сите останати релевантни фактори.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Понекогаш, извршната власт се решава да го признае статусот на бегалците врз *prima facie* основа, без носење формална одлука, туку само информирајќи го УНХЦР за таквата одлука преку писмо. Иако УНХЦР го поздравува фактот, што е формално известен за одлуката за признавање на бегалски статус врз *prima facie* основа, тоа сепак би требало да се стори како дополнување на поформалните постапки, опишани во точките 30-31 од овој текст.

<sup>36</sup> УНХЦР, “Белешка за мандатот”, страна 3-4. Погледнете ја Конвенцијата од 1951 година, Член 35; Протокол од 1967 година, Член II, како и Декларацијата од Картагина, Заклучок II(2); ОАЕ Конвенција, Член VIII(1); и Спогодбата за функционирањето на Европската унија од 13 декември 2007 година, ОЈ С 115/47 од 9.05.2008, Член 78(1) со општо упатување на Конвенцијата од 1951 година; Декларација 17 од Спогодбата од Амстердам, Декларација за Членот 73к од Спогодбата за воспоставување на Европската заедница, ОЈ С 340/134 од 10.11.1997; Директива на Советот на ЕУ 2005/85/ЕС за минималните стандарди за постапките во државите членки за доделување и одземање на статус на бегалец, ОЈ L 326/13 од 13.12.2005, Член 21.

## **Б. Идентификација и регистрација**

34. Постапките за регистрација се клучни за примената на групниот *prima facie* пристап и тие го претставуваат основниот начин, на кој поединците се идентификуваат во фазата на групна обработка.<sup>37</sup> Постапките за регистрација имаат за цел, да обезбедат соодветна идентификација на лицата, за тие да можат да ги остварат правата што им следуваат преку групниот *prima facie* пристап, како и да ги одвојат лицата, за кои би можеле да бидат потребни дополнителни поединечни испитувања и информации. Иако, се знае дека видот и количеството на собрани податоци ќе се разликуваат во зависност од самата ситуација,<sup>38</sup> целта на регистрацијата како посебен дел на примената на групниот *prima facie* пристап, е да обезбеди доволно информации за поединецот и членовите на неговото или нејзиното семејство, со цел, да се потврди нивното членство во конкретната заштитена група. Во рамки на процесот на регистрација, треба да се поставуваат и соодветни прашања, со кои би можеле да се идентификуваат и докази за спротивното, како и поединци што веројатно треба да бидат исклучени.<sup>39</sup> Вообичаено, регистрацијата треба да започне веднаш по пристигнувањето или што е можно поскоро.<sup>40</sup>
35. Кога постојат индикации за постоење на докази за спротивното, лицата мораат да бидат изложени на еден построг процес на регистрација, за да се соберат повеќе информации. Доколку сепак останат некои неодговорени прашања, за лицето мора да се спроведе редовна постапка за утврдување статус на бегалец, за соодветно да се оценат одредени прашања, како што се на пример, кредибилитетот и/или потребата за исклучување. Доколку редовната постапка за утврдување статус на бегалец не функционира, тогаш оценката на доказите за спротивното веројатно ќе мора да се одложи, притоа уверувајќи се дека сите информации се јасно и прецизно евидентирани во системот за регистрација. Ваквиот начин на постапување го олеснува разгледувањето на квалификуваноста за добивање статус на бегалец или можно поништување на истиот подоцна, кога поединечната обработка ќе биде можна и/или оперативна.<sup>41</sup> Во меѓувреме, засегнатите лица можат да ги уживаат придобивките од останатите алтернативни форми на престој.

## **В. Одлука за прекин на групниот *prima facie* пристап и враќање кон редовното поединечно утврдување на бегалскиот статус**

36. Групниот *prima facie* пристап е најсоодветното решение, сè додека лесно забележителните околности што преовладуваат во земјата на потекло или поранешен вообичаен престој, и понатаму ја оправдуваат примената на групното *prima facie* утврдување на бегалскиот статус. Од тие причини, одлуката за

<sup>37</sup> Погледнете го документот на ИзКом на УНХЦР под наслов “Регистрација на бегалци и баратели на азил” од 5 октомври 2001 година, Заклучок број 91 (LII), достапен на: <http://www.unhcr.org/3bd3e1d44.html>, точка (a).

<sup>38</sup> УНХЦР, “Прирачник за регистрација”, септември 2003 година, достапен на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>, страни 21, 30, 32, 41 и 53 (понатаму во текстот именуван како “УНХЦР Прирачник за регистрација”): Регистрацијата претставува систематска метода за идентификација, бележење, верификација, ажурирање и управување со личните податоци, со цел, да се обезбеди заштита, документирање и помош за засегнатите лица (кога тоа е неопходно). Регистрацијата, исто така, е почетен и основен чекор во процесот на барање трајни решенија.

<sup>39</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Упатства за исклучоци при масовен прилив”, точки 51-53. Погледнете го делот II.B од овие Упатства.

<sup>40</sup> УНХЦР, “Прирачник за регистрација”, страна 7.

<sup>41</sup> Погледнете го документот на УНХЦР под наслов “Упатства за исклучоци при масовен прилив”, точки 54-55.

прифаќање на групниот *prima facie* пристап, мора да биде предмет на периодично разгледување, така што тековната примена на системот да биде свесна и оправдана. Исто така, преку регистрацијата, на континуирана основа може да се следи профилот на поединечните лица и нивните причини за бегство.

37. Кога ќе дојде до промена на околностите, треба да се изврши внимателно разгледување на ситуацијата, пред да се донесе одлука за прекин на групниот *prima facie* пристап. Таквата оценка ќе зависи од ситуацијата во земјата на потекло, притоа имајќи ги предвид потребите за обезбедување конзистентност и стабилност на пристапот за утврдување статус на бегалец.<sup>42</sup>
38. Како и кај одлуката за признавање статус на бегалец врз групна *prima facie* основа, одлуката за прекин на овој пристап, треба да ја донесе надлежниот орган во државата на азил. Одлуката за прекин на групниот *prima facie* пристап треба да биде усвоена и објавена на ист начин (односно преку јавен проглас, декрет или наредба), како и првичната одлука за примена на групниот *prima facie* пристап, наведувајќи го точниот датум на прекин. Во таквата одлука, како и во сите соопштенија и контактите со јавноста, треба јасно да се нагласи дека прекиноот на групниот *prima facie* пристап, нема никаков ефект врз бегалскиот статус на лицата што се веќе признати како бегалци според таквиот пристап (нивниот статус може да биде поништен, само во согласност со Членот 1В од Конвенцијата од 1951 година, погледнете го делот П.Г.). Освен тоа, таквата одлука нема никакво влијание врз правото на барателите на азил, да поднесат барање за добивање азил во индивидуална постапка. Прекиноот на групниот *prima facie* пристап, е само сигнал дека системот за азил се враќа во нормална состојба, каде барањата за добивање азил се разгледуваат во рамки на поединечните постапки за утврдување на бегалскиот статус.
39. Во Прилогот В можете да го погледнете образецот на одлука за прекинување на групниот *prima facie* пристап.

#### **Г. Групен *prima facie* пристап во рамки на индивидуалните постапки**

40. Иако акцентот во овие Упатства е ставен врз групното аплицирање, во рамки на *prima facie* пристапот, треба да се знае дека одреден број држави го применуваат групниот *prima facie* пристап и кај индивидуалните постапки. Во контекст на индивидуалните постапки, групниот *prima facie* пристап може да претставува и дел од поедноставените или забрзани процеси, засновани врз очигледно основаната природа на одредена група поднесени барања или врз претпоставката за вклученост.<sup>43</sup> Усвојувањето на групниот *prima facie* пристап во индивидуалните постапки, е насочен кон обезбедувањето на “доказна придобивка”<sup>44</sup> за подносителот на барањето, во форма на прифаќање на одредени објективни факти и околности. Статус на бегалец ќе им биде доделен на оние лица, кои можат да докажат дека ѝ припаѓаат на однапред утврдената “корисничка група”, освен доколку не постојат докази за спротивното.

<sup>42</sup> УНХЦР, ИзКом Заклучок за екстериторијалниот ефект на бегалскиот статус, број 12 (XXIX) од 17 октомври 1978 година, достапен на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c4447.html>, точка (б).

<sup>43</sup> Може да е позната и под називот “забрзана позитивна” обработка или под некое друго слично име.

<sup>44</sup> Оваа доказна придобивка е позната и под називот “доказна кратенка” дадена од страна на J.-F. Durieux, “Многуге лица на “Prima Facie концептот”: Групни докази при утврдувањето статус на бегалец” (2008) 25(2) *Засолниште* 151.

41. Примената на групниот *prima facie* пристап во индивидуалните постапки има многу предности, меѓу кои и правичноста и ефикасноста на постапката. Кога станува збор за правичноста, на тој начин се овозможува еднаков третман на сличните предмети, особено во случаите кога лицата што ја носат одлуката, треба да прифатат одредени објективни факти, во врска со ризиците присутни во земјата на потекло или поранешен вообичаен престој. Од аспект на ефикасноста, таквиот пристап вообичаено значи намалување на неопходното време за разгледување на предметите, затоа што од поединецот единствено се бара да докаже дека: (i) е државјанин на земјата на потекло или, во случај на баратели на азил без државјанство, дека во земјата порано имал вообичаен постојан престој, (ii) припаѓа на идентификуваната група, и/или (iii) станува збор токму за временскиот период во кој се случил настанот / настанала ситуацијата која го предизвикала бегството.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> УНХЦР, “Белешка за товарот и стандардот на докажување, при разгледување на барањата за добивање статус на бегалец” од 16 декември 1998 година, достапна на следнава адреса: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html>, точка 8.

**Прилог А: Образец на одлука за прифаќање на групниот *prima facie* пристап во ситуација на масовно пристигнување на бегалци**

***Декларација за групно *prima facie* признавање статус на бегалец***

ПРАКТИКУВАЈКИ ги овластувањата што ги црпи од [домашното законодавство], [назив на релевантната институција] го објавува следново:

1. Започнувајќи од [внесете го соодветниот датум], на секое лице што си заминало од [назив на земјата на потекло] и пристигнало во [назив на земјата на азил] на или после [внесете датум] поради [опис на околностите / настанот] ќе му биде признат статусот на бегалец, по основ на групно *prima facie* признавање.
2. Секое лице што пристигнало во [назив на земјата на азил] од [назив на земјата на потекло или, во случај на баратели на азил без државјанство, земјата на поранешниот вообичаен престој] пред [внеси датум] и не може или не сака да се врати во [земјата на потекло или поранешен вообичаен престој] поради [опис на околностите / настанот], исто така ќе се стекне со статус на бегалец, по основ на групното *prima facie* признавање (*sur place* признавање на лице место).
3. Секое лице со признат статус на бегалец според [Членот 1А(2) од Конвенцијата од 1951 година / Протоколот од 1967 година и/или регионалната дефиниција за бегалец] и [соодветното национално законодавство] ќе ги ужива правата и придобивките што им припаѓаат на бегалците согласно [Конвенцијата од 1951 година / регионалниот инструмент за бегалци, според применливоста] и ќе има обврска да ги почитува националните закони и прописи.
4. Оваа одлука за признавање бегалци согласно групниот *prima facie* пристап, ќе биде предмет на периодично разгледување и останува важечка, сè додека не биде поништена [со формална одлука] донесена од страна на [назив на соодветниот надлежен орган], откако претходно ќе бидат детално разгледани информациите за државата на потекло и ќе се направат консултации со УНХЦР.

[потпис]

[печат]

[датум]

**Прилог Б: Образец на одлука за прифаќање на групниот *prima facie* пристап за групи на лица што се наоѓаат во слична ситуација**

***Декларација за групно *prima facie* признавање на бегалскиот статус за [опис на групата]***

ПРАКТИКУВАЈЌИ ги овластувањата што ги црпи од [домашното законодавство], [назив на релевантната институција] го објавува следново:

1. Започнувајќи од [внесете го соодветниот датум], на следниве лица ќе им биде признат статус на бегалец, по основ на групно *prima facie* признавање.  
[дајте опис на групата]
2. Секое лице со признат статус на бегалец според [Членот 1А(2) од Конвенцијата од 1951 година / Протоколот од 1967 година и/или регионалната дефиниција за бегалец] и [соодветното национално законодавство], ќе ги ужива правата и придобивките што им припаѓаат на бегалците согласно [Конвенцијата од 1951 година / регионалниот инструмент за бегалци, според применливоста] и ќе има обврска да ги почитува националните закони и прописи.
3. Оваа одлука за признавање бегалци согласно групниот *prima facie* пристап, ќе биде предмет на периодично разгледување и останува важечка, сè додека не биде поништена [со формална одлука] донесена од страна на [назив на соодветниот надлежен орган], откако претходно ќе бидат детално разгледани информациите за државата на потекло и ќе се направат консултации со УНХЦР.

[потпис]

[печат]

[датум]



## Прилог В: Образец на одлука за прекинување на групниот *prima facie* пристап

### Одлука за прекинување на групното *prima facie* признавање статус на бегалец за [опис на групата]

ПРАКТИКУВАЈКИ ги овластувањата што ги црпи од [домашното законодавство],  
[назив на релевантната институција] го објавува следново:

1. Одлуката [внесете број и датум на одлуката] донесена од [надлежен орган] за признавање статус на бегалец врз групна *prima facie* основа за лицата од [назив на земјата на потекло / околности / настан], по соодветното разгледување на моменталната состојба во земјата на потекло и како резултат на направените консултации со УНХЦР, се поништува во согласност со [применливиот национален закон], започнувајќи од [внесете го датумот].
2. Оваа одлука за прекинување на групното *prima facie* признавање статус на бегалец, не содржи ништо што би го одземало правото на барателите на азил, да поднесуваат барања за азил или други форми на меѓународна заштита, во рамки на редовните постапки за утврдување на нивниот статус.
3. Оваа одлука на ниту еден начин не влијае врз бегалскиот статус на лицата, кои досега биле признати како бегалци според овој пристап [внесете го датумот и бројот на одлуката за групно *prima facie* признавање на бегалскиот статус]. Овие лица и понатаму ќе го поседуваат статусот на бегалец, сè додека истиот не биде прекинат согласно Членот 1В од Конвенцијата од 1951 година.

[потпис]

[печат]

[датум]