Влада на Република Северна Македонија
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА
Назив на предлогот на закон:	Предлог на Закон за бесплатна правна помош
Одговорно лице и контакт информации:	Петар Мирковиќ, државен советник pmirkovic@mjustice.gov.mk
Вид на Извештај:	☐Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	☐ Годишна програма за работа на Владата на Република Северна Македонија ☐ НПАА ☐ Заклучок на Владата на Република Северна Македонија XXXX☐Друго Стратегија за реформа на правосуден сектор
Поврзаност со Директивите на ЕУ:	
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации:	☐Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	21.11.2018
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	7.12.2018
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	19.12.2018
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Февруари 2019

Влада на Република Северна Македонија
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Со Законот за бесплатна правна помош ("Службен весник на Република Македонија" бр. 161/09, 185/11, 27/14, 104/15) се уредуваат правото на бесплатна правна помош, постапката во која се остварува, корисниците, условите и начинот на неговото остварување, давателите на бесплатна правна помош, органите надлежни за одлучување, заштитата на правото на бесплатна правна помош, органите надлежни за одлучување, заштитата на правото на бесплатна правна помош, финансирањето и надзорот над неговото спроведување, организирање на денови на бесплатен правен совет, бесплатна правна помош во прекуграничните спорови, како и надзор над примената на одредбите од овој закон.

Овој закон беше донесен со цел да им се обезбеди еднаков пристап на граѓаните особено на социјално ранливите и маргинализирани категории на граѓани, заради запознавање, остварување и овозможување ефективна правна помош, во согласност со начелото за еднаков пристап до правдата. Остварувањето еднаков пристап до правдата со ЗБПП се овозможува преку користење на бесплатната правна помош во определени граѓански и управни постапки од областа на социјалното, здравственото, пензиското или инвалидското осигурување, работни односи, заштита на деца, жртви на семејно насилство, заштита на жртви од трговија со луѓе, признавање на правото на азил и имотно правни прашања.

Законот за бесплатна правна помош е донесен во 2009 година, а со примена започна во 2010 година при што се забележани три основни проблеми: 1) недоволна достапност за најранливите категории, вклучувајќи ги и децата во ризик; 2) рестриктивни критериуми за утврдување на квалификувани страни кои може да даваат правна помош; 3) енормно високи тошоци исплатени на само 39 од вкупно 329 регистриран адвокати кои дават правна помош. Постојниот систем, освен од адвокати се состои од помалку од 30 подрачно стационирани правници на МП и правници поддржани од 7 граѓански организации кои низ целата земја ја мобилизираат заедницата и се вклучени во процесот на посредување, обезбедувајќи бесплатна правна помош. Бројката на поднесени барања за БПП останува релативно ниска. Процентот на одобрени барања за БПП е под 50% од поднесените барања. Буџетот на РСМ за бесплатна правна помош веќе со години наназад изнесува 3.000.000 денари (50.000 ЕВРА), што претставува еден од најскромните буџети во Европа, но затоа просечните трошоците за правна помош по предмет во РСМ се највисоки во Европа. Забележани се злоупотреби од адвокатите кои создаваат непотребни трошоци во предметите кои ги работат. Системот за правна помош во кривични предмети се регулира со Законот за кривична постапка и се спроведува од страна на судството, при што секој суд формално има своја буџетска линија за т.н. случаи „по службена должност".

Состојбите во системот на бесплатната правна помош со години наназад ги бележи Европската Комисија која констатираше пред се: 1) недоволно финансирање на системот за бесплатна правна помош во апсолутен и релативен контекст во однос на компаративните европски стадарди; 2) недостаток од холистички пристап при поврзувањето на функциите и распределбата на улогите на разни актери од државниот и недржавниот сектор во рамките на системот за правна помош .

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Преку практична примена на законот , констатирани се бројни недостатоци како што се:

- недоволна достапност за најранливите категории на граѓани заради кумулативно исполнување на доста строги услови со цел остварување на правото на бесплатна правна помош
- енормно високи адвокатски трошоци согласно новата Адвокатска тарифа која стапи во сила од 1 јули 2016 година каде тарифата е зголемена повеќекратно.
- нејасни се обврските и одговорностите на главните учесници во системот на бесплатна правна помош,
- постоечките одредби од законот не можат да се применат за одобрување на бесплатна правна помош во постапки пред надлежен суд или јавен орган во кои се предвидени кратки рокови,
- државата не ги покрива сите трошоци поврзани со обезбедувањето на правна помош, како што се судски такси, трошоци за вештачење итн, што во суштина значи дека давањето на бесплатна правна помош во одредени случаи е бесполезно..

2. Цели на предлог регулативата

Главна цел на законот е давање на можност на што поголем број граѓани пристап до правда и квалитетно правично и фер судење.

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо"

Опцијата "не прави ништо" се користи како параметар за споредба на трошоците и користите од останатите опции (baseline).

Доколку се прифати вакво решение нема да се постигне горенаведената цел. Имено, при практично спроведување на законот ќе продолжат да се провлекуваат констатираните недостатоци како што е недоволната достапност за најранливите категории на граѓани заради потребата од кумулативно исполнување на строги услови заради остварување на бесплатна правна помош, проблеми при намирување на судските такси, трошоците за вештачење и сл. Од страна на корисниците на правото на бесплатна правна помош, нејаснотии во поглед на конкретните обврски и одговорност на главните учесници во системот на бесплатна правна помош и слично.

3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот

Со овој предлог на закон се зголемува опсегот на лица кои можат да се јават како корисници на бесплатна правна помош поради слабата имотна состојба во која се наоѓаат. Се дефинираат јасни рокови за сите учесници во постапката. Воедно се предвидува да се зголеми функционалноста и одговорноста на подрачните одделенија на Министерство за правда.Со предложениот текст на законот се врши редефинирање на условите за одобрување на секундарна

правна помош при што акцент се става на приходите и имото на барателот и членовите на неговото семејство, како и низа други решенија со кои ќе се надминат постоечките проблеми при спроведувањето на законот. За прв пат се воведуваат правните клиники при правните факултети како даватели на примарна правна помош.

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија - ИМА

На физичките лица им се овозможува пристап до правдата без да трпат финансиски трошоци. Граѓаните се ослободени од плаќање на судски такси и трошоци за вештачење кои изнесуваат, од 3.000, 00 денари до 20.000,00 денари за судски такси и износ од 2.400,00 денари до 12.000,00 денари за вештачење во зависност од вредноста на спорот. Додека ослободување од адвокатските трошоци изнесува од 12.000,00 денари до 70.000,00 денари во зависност од природата на спорот и вредноста на спорот.

4.2 Фискални влијанија - ИМА

Донесувањето на предложеното законско решение има негативни финансиски импликации врз Буџетот на Република Северна Македонија. Со оглед дека предложеениот закон ќе има одложена примена за негово спроведување ќе бидат потребни дополнителни финансиски средства што бара обезбедување на поголем буџет сметано од 2019 година, и тоа во износ од 5.000.000,00 денари, меѓутоа придобивките се поголеми од фискалните влијанија.

4.3 Социјални влијанија – ИМА

Зајакнување на свеста кај граѓаните дека имаат пристап до правдата и правична судска заштита преку обезбедување на финансиска подршка од страна на државата и намалување на сиромаштијата.

4.4 Влијанија врз животната средина - НЕМА

4.5 Административни влијанија и трошоци –

а) трошоци за спроведување

б) трошоци за почитување на регулативата

5. Консултации

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Министерство за финансии, Министерство за труд и социјална политика, Центар за социјални работи, Министерство за внатрешни работи, Централен регистар, Агенција за катастар на недвижности, Биро за судски вештачења, Управен суд, Апелациони судови и судови од општа

надлежност, Македонско здружение на млади правници,Институт Отворено општество, Адвокатска комора на Република Северна Македонија, Комора на медијатори, Комора на извршители, Нотарска комора на Република Северна Македонија преку доставување на барања на мислења.

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

- Комора на извршители на Република Северна Македонија , без забелешки
- Биро за судски вештачења, без забелешки
- Министерство за информатичко општество и администрација, без забелешки
- Апелационен суд Штип, без забелешки
-Централен регистар на Република Северна Македонија, без забелешки
- Агенција за вработување на Република Северна Македонија, без забелешки
- Министерство за финансии - Управа за јавни приходи, без забелешки
- Фонд на пензиско и инвалидско осигурување, без забелешки
- Агенција за катастар на недвижности, без забелешки
- Државно правобранителство на Република Северна Македонија, забелешката која се однесува на здруженијата и нивната одговорност за надомест на штета се прифаќа, се прецизира дека одговорноста на подрачните одделенија за дадената претходна правна помош паѓа на товар на Министерството за правда а не на Република Северна Македонија, се прецизира дека доверител во извршна постапка е Република Северна Македонија.
- Апелационен суд Битола – без забелешки
- Секретаријат за европски прашања, без забелешки
- Министерство за внатрешни работи, без забелешки
- Основен суд Скопје II – Скопје , без конкретни забелешки по однос на текстот на законот, а забелешките кои се однесуваат на потребата од иницирање на измени во други закони (Закон за парнична постапка и Закон за судски такси) задолжително ќе бидат земени предвид
- Виш Управен суд, без забелешки
- Министерство за труд и социјална политика
- Нотарска комора на Република Северна Македонија, без забелешки
- Адвокатска комора на Република Северна Македонија, вградени забелешки
- Секретаријат за законодавство, вградени забелешки
- Јавна установа Меѓуопштински центар за социјални работи на град Скопје

Мислењето е делумно прифатено со оглед дека постои основана и оправдана потреба од измени и дополнувања на Законот за правда на децата заради соодветно доуредување на материјата која се однесува на обезбедување на бесплатна правна помош на деца во ризик.

Институт Отворено општество и Македонско здружение на млади правници

Делумно усвоени и прифатени забелешки во делот на општите одредби, услови за одобрување на правна помош, оправданост на барањето за правна помош, основи за одбивање на правната помош, во делот на постапувањето на адвокатите во постапката.

Влада на Република Северна Македонија
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА

5.3 Мислењата кои не биле земени предвид и зошто

- ***Министерство за надворешни работи***

Мислењето прибавено од Министерството за надворешни работи не е земено предвид, односно забелешките не се вградени во текстот на прдлог законското решение со оглед дека истото не кореспондира, односно нее во согласност со Директивата 2002/8/ЕЗ на Совет на ЕУ од 27.01.2003 година,

- ***Институт отворено општество и Македонско здружение на млади правници***

Во делот на значење на изразите употребени во законот, опсег на корисници и опсег на видови на претходна правна помош, постапката за давање на правна помош се предлага нов концепт на претходна правна помош кој драстично се разликува од концептот предвиден од страна на работната група формирана за изработка на законот во кој учествуваа и претставници од НВО.

Предлогот на овластените здруженија да им се даде надоместок за дадена претходна правна помош на лице кое ги исполнува условите за одобрување на секундарна правна помош и тоа за секое извршено дејствие е апсолутно неприфатливо. Општа практика на работа во Европска унија е дека претходна правна помош е достапна за секого и дека повеќето земји од ЕУ покриваат само мал дел од дадената претходна правна помош.

Предлогот секундарна правна помош да се одобрува за сите постапки пред нотар и извршител се неприфатливи од причина што пред овие лица се водат десетици илјади предмети при што не постои можност истите да бидат покриени со системот на бесплатна правна помош поради финансиски импликации врз буџетот на Министерството за правда. Исклучок е направен само во делот на оставинската постапка пред нотар и извршување кое се спроведува врз недвижноста во која должникот живее па со продажбата на истата лицето и неговото семејство практично стануваат бездомници.

Забелешката дека максималниот месечен приход кој домаќинството треба да го оствари за секој нареден член од семејството не го надминува износот од 20% од минимална плата е ограничувачки и се предлага да се земе примерот од Законот за социјална заштита каде процентот за секој нареден член на домаќинството е 37% не се прифаќа. Се работи за различна методологија за остварување на некое право, односно основицата за социјална помош изнесува 2.334,00 денари и истата се зголемува за секој нареден член но најмногу до 5 члена во домаќинството и истата по три години се намалува за 50%, додека бројот на членови во домаќинството по овој закон не е определено.

Забелешката дека се врши ограничување на барателот кој е земјоделец да нема моторно возило со работна зафатнина на моторот поголема од 1200 кубни сантиметри и со самото тоа не може да поседува трактор е неоснована. Во истиот член е наведено дека под имот не се сметаат предмети кои согласно Законот за извршување се изземени од извршување, а земјоделската механизација е изземена од извршување.

Забелешката дека жртвите на семејно насилство не треба да прибавуваат потврда од страна на центрите за социјални работи дека се евидентирани како жртви не се прифаќа. Одредбата со која е предвидена потврда од центарот за социјни работи е вметната по предлог на Министерството за труд и социјална политика. Имено, со Закононот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство е уредена обврската за сите органи и тоа МВР, здравствени установи, образование, НВО веднаш да го известат надлежниот центар за социјални работи за сознанијата за семејно насилство. Додека согласно член 32 став 2 од законот секое здружение кое презема мерки за заштита на жртва на семејно насилство е должно веднаш а најдоцна во рок од 24 часа да го

извести центарот за социјална работа. Со протоколот за меѓусебна соработка на надлежни институции и здруженија за заштита и спречување на семејно насилство (Сл.Весник на РМ бр.142/15) е уредена обврската на здруженијата да го известат центарот за социјална работа, а по потреба да го извести/оствари соработка со МВР.

Забелешките дадени во делот за азиланти се нејасни и противречни. Имено, треба да се прави разлика на ситуација кога барателот на право на азил му е изречена мерка за ограничување на слобода на движење и на ситуација кога не му е изречена истата мерка. Во првиот случај се работи за ситуација за таканаречени „притворски предмети" кои се итни и каде органот веднаш обезбедува толкувач и адвокат за заштита на правата на барателот на правото на азил. Додека во вториот случај се работи за „редовна постапка" за одобрување на бесплатна правна помош.

Предлогот министерот да носи програма за правно зајакнување не се прифаќа бидејќи претставува нов финансиски товар врз буџетот на министерството.

Државно правобранителство на Република Северна Македонија – со нов допис М бр. 871/18 од 12.12.2018 година се предлага во член 2 став 1 зборовите "правдата и правичноста" и во член 28 став 2 зборовите " или би можело да влијаат" да се бришат. Забелешките не се прифаќаат од причина што во член 2 став 1 се определува која е целта на законот, додека член 28 став 2 се однесува на обврските на корисникот на кого му е одобрена бесплатна правна помош кој во суштина е неука странка и секоја промена на околностите околу бесплатната правна помош истиот е должен само да го извести подрачното одделение.

6. Заклучоци и препорачано решение

6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)

Позитивни : Со донесување на предложениот закон ќе се надминат постојните проблеми со кои се соочуваат сите активни чинители, односно сите засегнати страни на кои се однесува законот особено лицата на кои им е потребна бесплатна правна помош

Негативни : Донесувањето на предлог законот ќе предизвика фискални импликации врз Буџетот на Република Северна Македонија особено имајќи ја предвид целта на предложеното законско решение а тоа е проширување на опсегот на корисници на бесплатна правна помош.

6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции)

6.3 Препорачано решение со образложение

Донесување на нов Закон за бесплатна правна помош како согледано најсоодветно решение за унапредување на моменталната состојба во областа Имено, главна цел на законот е овозможување на што голем број граѓани пристап до правда и квалитетно правично и фер судење.

Со предложеното законско решение се дава поголема функционалност и одговорност на подрачните одделенија на Министерството за правда. Истите имаат обврски на начин што овластените службени лица даваат не само примарна правна помош, туку и овластување да носат

првостепени акти за давање или одбивање на секундарна правна помош, а со тоа значително се зголемуваат задачите и обврските на подрачните одделенија на Министерството за правда.

Се воспоставуваат јасни рокови и истите се строго дефинирани за сите учесници во постапката.

За прв пат се воведуваат правните клиники како даватели на примарна правна поимош.

Корисниците на БПП се ослободени од плаќање на судски такси и трошоци на постапката како и ослободување на трошоците за вештачење и истото ќе се врши од страна на Биро за судски вештачења.

Се врши редефинирање на условите за одобрување на секундарна правна помош и акцент се дава на приходите на барателот на правната помош кои не можат да бидат поголеми од утврдената минимална плата, освен оние лица кои се сместени во згрижувачко семејство, станбена единица за организирано живеење со поддршка или во установа за социјална заштита, со решение на Центар за социјална работа или ако барателот поради елементарна непогода или виша сила или други околности кои се надвор од негова контрола се најде во финансиска состојба што го спречува самостојно да обезбеди заштита на своите права. Воедно се утврдуваат основите за одбивање на правната помош кои се таксативно наведени во законот, како и проверка на оправданоста на барањето за БПП.

Подетално се определуваат правата и одговорностите на Адвокатот како давател на секундарна правна помош и посебно се определува наградата на Адвокатот за дадената правна помош која ќе биде регулирана од страна на Адвокатска комора во координација со Министерството за правда.

Целосно се разработени постапките за плаќање за примарна и секундарна правна помош, прекин на правната помош и постапка за надомест за неосновано дадена правна помош од страна на корисникот.

Се дефинираат посебните постапки кои се опфатени во другите закони како Законот за кривичната постапка, Законот за правда на децата како и Законот за меѓународна и привремена заштита.

Исто така се предлага овој закон да отпочне да се применува од 1 октомври 2019 година.

7. Спроведување на препорачаното решение

7.1 Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области

По донесувањето на предложеното законско решение ќе се наметне потребата од негово усогласување со Законот за судски такси, Законот за вештачење, Законот за парнична постапка, Закон за правда на децата, Закон за кривична постапка, Закон за административнми такси.

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување

Правилник за форма и содржина на образец на барање за бесплатна правна помош, Правилник за форма и содржина на образец на барање за добивање на овластување за давање на претходна правна помош, Тарифа за надомест на трошоци за работа на здруженијата за вршење на работи за

претходна правна помош, Правилник за форма и содржина на образец на барање за запишување во регистар на адвокати, Трошковник за дадена претходна правна помош од здружение, Трошковник за дадена секундарна правна помош во граѓански, управни спорови и меѓугранични спорови, Трошковник за дадена правна помош за деца во ризик, и др.

Подзаконските акти ќе се донесат во рок од три месеци од денот на неговото донесување

7.3 Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за Спроведување

Министерството за правда, Правните факултети, Центри за социјална работа, Министерство за внатрешни работи, Агенција за катастар на недвижности, Агенција за вработување, Управа за јавни приходи, Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, Фонд за здравствено осигурување.

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон

Активно вклучување на сите чинители во спроведувањето на законот, ефикасно и навремено постапување на надлежните институции, соодветно преземање одговорност за начинот на спроведувањето, организирање на обуки за давателите на примарна правна помош, зајакнување на капацитетите на Министерство за правда- човечки и финансиски, подигнување на јавната свест и информирање за постоење на можноста за користење на правото на бесплатна правна помош, вршење надзор над квалитетот на дадената претходна и скундарна правна помош, организирање на денови на бесплатен правен совет.

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Министерството за правда ќе го следи спроведувањето и ќе биде надлежно за вршење надзор преку собирање, обработка и анализа на податоци доставени од подрачните одделенија и здруженијата.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

По истекот на три години од денот на неговата примена би можело да се даде соодветна евалуација на ефектите од примената на овој закон, кои би биле релевантен показател на ефектот на примена на одредбите од предлог на законот.
За следење на примената на законот ќе се применуваат следните индикатори:

1. *Индикатор за стапка на решени предмети (СРП – индикатор)*

   Овој индикатор го покажува односот меѓу примените предмети и завршените предмети на годишно ниво, изразени во проценти.

Влада на Република Северна Македонија
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА

$$СРП = \frac{\text{Решени предмети} \times 100}{\text{Примени предмети}}$$

2. Индикатор на стапка на одобрени барања за секундарна правна помош (СОБ – индикатор)

$$СОБ == \frac{\text{Број на одобрени барања} \times 100}{\text{Број на поднесени барања}}$$

Изјава од министерот **Врз основа на резултатите од анализите прикажани во Извештајот за проценка на влијанието на регулативата сметам дека препорачаното решение (опција) претставува најдобар начин за решавање на проблемот и постигнување на очекуваните ефекти на најекономичен начин.** **Датум:** 22. 02. 2019 .... **потпис на министерот**