

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:	pmirkovic@mjustice.gov.mk
Вид на Извештај	<input checked="" type="checkbox"/> Нацрт <input type="checkbox"/> Предлог
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	<input type="checkbox"/> Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија <input type="checkbox"/> НПАА <input type="checkbox"/> Заклучок на Владата на Република Македонија <input checked="" type="checkbox"/> Стратегија за реформа на правосудниот сектор
Поврзаност со Директивите на ЕУ	
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	<input type="checkbox"/> Да <input checked="" type="checkbox"/> Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	Ноември 2018
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	/
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	/
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Декември 2018 година

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 пред надлежните органи, 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) рестриktivни критериуми за утврдување на квалификувани страни кои може да даваат правна помош; 3) енормно високи тошоци исплатени на само 39 од вкупно 338 регистриран адвокати кои даваат правна помош. Постојниот систем, освен од адвокати се состои од помалку од 30 подрачно стационирани правници на МП и правници поддржани од 10 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 РМ 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 РМ 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“, односно лица кои можат да бидат опфатени со сиромашко право.

Состојбите во системот на бесплатната правна помош со години наназад ги бележи Европската Комисија која констатирала пред се: 1) недоволно финансирање на системот за бесплатна правна помош во апсолутен и релативен контекст во однос на компаративните европски стандарди; 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 од страна на корисниците на правото на бесплатна правна помош заради остварување на ова право, проблеми при намирување на судските такси, трошоците за вештачење, 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.

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија - НЕМА

На физичките лица им се овозможува пристап до правдата без да трпат финансиски трошоци.

4.2 Фискални влијанија - ИМА

Донесувањето на предложеното законско решение има негативни финансиски импликации врз Буџетот на Република Македонија. Со оглед дека предложениот 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.

4.3 Социјални влијанија - ИМА

Зајакнување на свеста кај граѓаните дека имаат пристап до правдата и правична судска заштита преку обезбедување на финансиска поддршка 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 Македонија, Комора на медијатори, Комора на извршители, Нотарска комора на Република Македонија, преку доставување на барања на мислења.

5.2 Преглед на добиените и вградените мислења

- Комора на извршители на Република 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 Македонија, без забелешки
- Агенција за вработување на Република Македонија, без забелешки
- Министерство за финансии - Управа за јавни приходи, без забелешки
- Фонд на пензиско и инвалидско осигурување, без забелешки
- Агенција за кататар на недвижности, без забелешки
- Државни правобранителство на Република Македонија - вградени забелешки
- 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, без забелешки
- Нотарска комора на Република Македонија, без забелешки
- Адвокатска комора на република Македонија, вградени забелешки
- Секретаријат за законодавство, вградени забелешки
- Министерство за внатрешни работи, без забелешки

Добиени мислења кои се делумно прифатени и вгледни

- *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 секундарна правна помош, оправданост на барањето за секундарна правна помош, основи за одбивање на правната помош, во делот на постапувањето на адвокатите во постапката.

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 предлог законското решение со оглед дека истото не кореспондира, односно не е во согласност со Директивата 2002/8/ЕЗ на Совет на ЕУ од 27.01.2003 година,

- *Институт отворено општество Македонија 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. Воедно со предложените видови на правна помош се врши директен упад во работата и надлежноста на адвокатската професија која е уставна категорија.

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 основницата 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 Законот 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 известат/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.

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 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) - Нема

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 да даваат не само претходна правна помош, туку и да носат првостепени одлуки за давање или одбивање на секундарна правна помош, а со тоа значително се зголемуваат задачите и обврските на подрачните одделенија на Министерството за правда. Против одлуките на подрачните одделенија ќе можат да се поднесуваат приговори по кои решение за одобрување односно одбивање за давање на секундарна правна помош ќе донесува Министерството за правда.

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

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 претходна 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 Потребна 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.

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 и подрачните одделенија на Министерството за правда, 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 претходна 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 соодветен период 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.

Изјава од државниот секретар

Нацрт Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој дава реална проценка на можните влијанија и очекуваните ефекти, како и трошоците кои се однесуваат на секоја од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.

Датум:

.....
потпис на државен секретар

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:

16. 11. 2018



.....
потпис на министерот