

**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:	idimitrovska@mjustice.gov.mk
Вид на Извештај	<input type="checkbox"/> Нацрт <input checked="" 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 2017
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	19.12.2017 година
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко општество и администрација:	09.01.2018 година
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	Декември 2017 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 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 трошоци исплатени на само 39 од вкупно 329 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 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 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“.

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 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 заради остварување на бесплатна правна помош, проблеми при намирање 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 рedefинирање 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 ќе има 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.

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, Народен правобранител, Управен суд, Апелациони судови и судови од општа надлежност, Македонско здружение на млади правници, Фондација Отворено општество Македонија, Адвокатска комора на Република Македонија, Комора на медијатори, Комора на извршители, 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 катастар 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

### Добиени мислења кои се делумно прифатени и вградени

- Министерство за труд и социјална политика

Не е вградена забелешка и мислење дека секундарна правна помош ќе се одобри без проверка на финансиската состојба доколку барателот е жртва на семејно насилство од причина што во предложениот закон не е прифатен концептот дека законот ќе важи или не за одредени категории на граѓани, туку концептот дека секундарната правна помош ќе му се обезбеди на секој граѓанин кој исполнува одредени услови поврзани со неговиот приход и имот.

- Јавна установа Меѓуопштински центар за социјални работи на град Скопје

- Мислењето е делумно прифатено со оглед дека постои основана и оправда 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.

- *Нотарска комора на Република Македонија*  
- *Министерство за правда го зема предвид мислењето доставено од Комората*

- *Институт Отворено општество и и Македонско здружение на млади правници*  
- *Делумно усвоени и прфатени забелешки*

### **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 не е во согласност со Директивата 2002/8/ЕЗ на Совет на ЕУ од 27.01.2003 година*

## **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 во голема мера отстапува од актуелната Адвокатска тарифа која беше една од причините за донесување на нов закон за бесплатна правна помош.

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 азил и привремена заштита.

Исто така се предлага овој закон да отпочне да се применува од 1 јануари 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..*

### *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

### *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 секундарна 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. Очекувано е со донесување на предложениот закон да се зголеми опсегот на корисници на секундарна правна помош, односно да се зголеми бројот на поднесени и одобрени барања за секундарна правна помош што ќе доведе до остварување на неговата главна цел а тоа е давање на можност на што поголем број граѓани пристап до правда и квалитетно правично и фер судење

#### 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:

12. 11. 2018



потпис на министерот