



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

До: Г-дин Блерим Беџети, Министер за правда на Р.М.

Копија до: Г-ѓа Билјана Бришкова – Бошковски, Заменик на министер за правда на Р.М.
Г-дин Илија Ристовски, Државен секретар во Министерството за правда на Р.М.

Скопје, 3 Декември 2013 година

МИСЛЕЊЕ ЗА ПРЕДЛОГ-ЗАКОНОТ ЗА ИЗМЕНУВАЊЕ И ДОПОЛНУВАЊЕ НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ (ОД НОЕМВРИ 2013 ГОДИНА)

Почитуван Министер, г-дин Блерим Беџети,

По повод Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за бесплатна правна помош (Предлог-закон) од ноември 2013 година, предложен од Министерството за правда на Р.М., а поставен на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) на 26 Ноември 2013, здруженијата Македонско здружение на млади правници – Скопје, Национален Ромски Центар – Куманово, Рома С.О.С – Прилеп, Младински културен центар – Битола, ЕХО – Штип и Избор – Струмица, повикувајќи се на членот 71 став 4 од *Деловникот на работа на Владата на Р.М.*¹, членот 10 од *Законот за организација и работа на органите на државната управа*² и членот 7 од *Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики*³ **ви доставуваме мислење и забелешки за Предлог-законот како и предлози за негово подобрување.** Како овластени здруженија за обезбедување претходна правна помош⁴ со овој документ сакаме да ја повториме и потенцираме потребата од ефикасен и квалитетен национален систем на бесплатна правна помош кој ќе може реално да го гарантира правото на еднаков пристап до правда за сиромашните и останатите ранливи категории граѓани, нешто до кое може да се дојде само со суштинска измена на ЗБПП наместо со повремени и ограничени интервенции во законскиот текст. Предложеното мислење е засновано на речиси тригодишната работа како овластени здруженија, спроведеното набљудување на примената на законот, подготвените годишни

¹ Службен весник на Р.М бр. 36 од 2008;

² Службен весник на Р.М бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011;

³ Службен весник на Р.М бр. 99/2011;

⁴ Финансиската поддршка ја обезбедува Фондацијата Отворено општество - Македонија

извештаи за примената на ЗБПП⁵ како и преку споредба со системите за бесплатна правна помош во други држави.

Што содржи Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за бесплатна правна помош?

Предложените измени не се ништо повеќе туку само адаптација и дополнување на неколку одредби од ЗБПП со одредбите од Законот за правда на децата(ЗПД)⁶, донесен во Октомври 2013 година, и воопшто не ги земаат предвид предлог амандманите изработени од страна работната група⁷ за измена и дополнување на ЗБПП, формирана од вашето министерство, која во текот на 2012 и 2013 подготви предлози со кои ќе се надминат проблемите⁸ со кои несомнено се соочи примената на законот. Со Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за бесплатна правна помош, се проширува системот на бесплатната правна помош со вклучување на застапувањата во постапките пред Министерството за внатрешни работи и Центарот за социјални работи согласно Законот за правда за децата.

Дали Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за бесплатна правна помош ќе придонесе во олеснување на пристапот до правда во Република Македонија?

За жал предлог измените нема да го олеснат пристапот до правдата ниту за граѓаните општо ниту за децата како посебна категорија. Причините зошто се очекува примената на предложените измени да се соочи со проблеми се двојни. Како прво, измената е нецелосна и опфаќа само мал сегмент од ЗБПП без да се земе предвид функционалноста на постоечкиот систем на бесплатната правна помош, а од друга страна, предложените измени воспоставуваат „дуализам“ и две паралелни постапки за бесплатна правна помош, со различни цели, различни услови и различни постапки во кои се одобрува бесплатна правна помош.

1. Предложената измена е нецелосна и недоволна, опфаќа само еден мал сегмент од ЗБПП иако е повеќе од очигледна потребата од суштинска измена на ЗБПП

Законот за бесплатна правна помош, како што е повеќе пати идентификувано, има потреба од суштинска реформа. Поединечните дополнувања и интервенции, колку и да се донесуваат со добри намери и за олеснување на пристапот до правда на особено ранливи групи на граѓани нема да бидат применливи во праксата заради проблеми поврзани со законот во целина.

Имено, ЗБПП во текот на неговата тригодишна примена се соочи, и сè уште се соочува, со сериозни проблеми и предизвици кои се последица на начинот на кој што (не) е уредена бесплатната правна помош, а кои сериозно оневозможуваат законот да стане средство за олеснување на пристапот до правда во Р.М. Проблемите беа идентификувани и на нив беше

⁵ (2010) Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош, ФИОМ и МЗМП Март 201, (2011) Бајка или реалност!? – Бесплатната правна помош во Р.М, МЗМП и ФООМ, февруари 2012 и (2012) Анализата за примената на Законот за бесплатна правна помош (2010 – 2012), МЗМП и ФООМ, Скопје 2013 година;

⁶ Објавен во Сл. Весник на Р.М 148/13;

⁷ Основана со решение на Министер за правда на Р.М бр. 07-3192/7 од 28.9.2012 год.

⁸ Проблемите со кои се соочи примената на ЗБПП беа детално образложени во повеќе релевантни извештаи и анализи: д-р Стојанка Мирчева и м-р Ардит Мемети, *Анализа на опфатот на Законот за бесплатна правна помош: еднаков пристап до правдата*, ОБСЕ, Скопје, 2010; Јасна Бутурац, *Извештај за спроведување на бесплатна правна помош*, ОБСЕ, Скопје, 2012, види фуснота 4;

укажано како од страна на граѓанскиот сектор,⁹ така и од страна на внатрешната евалуација¹⁰ од Министерството за правда на Р.М. Неправичноста на законот олицетворена во премногу строгите критериуми (лице кое не остварува никаков приход ниту пак нема никаков имот само заради тоа што не е корисник на социјална парична помош не може да користи бесплатна правна помош), премногу долгата постапка за одобрување на бесплатната правна помош (неможност да се донесе решение во законскиот рок од 20 дена), недоволниот кадровски и технички капацитет на подрачните одделенија, нејасно уредената претходна правна помош, неопфаќањето на надоместот за судските такси и трошоците на вештачење како и неусогласеноста со ЗПП се само дел од проблемите кои имаат за ефект многу мал број на лица¹¹ кои побарале и им било одобрено барањето за бесплатна правна помош.

1.1. Со Предлог-законот се занемарува работата на работната група формирана од Министерството за правда за изменување и дополнување на ЗПП со цел да се подобри квалитетот на системот за бесплатна правна помош

Поради претходно споменатите причини, Министерството за правда пристапи кон процес за изменување и дополнување на ЗПП и формираше работна група во која беа вклучени засегнатите страни. Работната група (на повеќе од десет состаноци) изработи предлог амандмани со цел да се подобри квалитетот на ЗПП, но и да се постави основата на еден ефикасен национален систем за бесплатна правна помош. Наместо тоа, работата на работната група престана од нецелосно јасни и образложени причини и предложените амандмани не беа пуштени во законодавна постапка.

1.2. Искуството со дополнувањето на ЗПП во 2011 година покажа дека измените во законите водени единствено со цел да се прифатат забелешките на Европската комисија без подетална анализа не даваат резултат и не се применливи во праксата

Во 2011 година ЗПП беше дополнет со барателите на правото на азил како категорија на лица која има право на бесплатна правна помош во постапката за признавање на право на азил. Дополнувањето беше директна последица на забелешката на ЕК во годишниот извештај¹² за напредокот на Р.М. за 2011 година каде беше нотирано „Исто така не беше обезбедена правна помош за баратели на азил“. Дополнувањето на ЗПП, на ист начин како и сегашната интервенција содржеше само вметнување на неколку одредби без дополнителни усогласувања и интервенции во законскиот текст. Исходот од ваквиот пристап во уредувањето на ЗПП, од стапувањето во сила на измената до денес, е тоа што нема поднесено ниту едно барање за бесплатна правна помош од барател на азил. При тоа, бројот на лица кои побарале азил во 2012 година изнесувал 640 лица¹³, додека во 2013 бројот нивниот број е удвоен на повеќе од 1.200. Причините за неприменливоста на законските измени се очигледни: (1) барателите не се информирани за оваа можност, истите се наоѓаат во полициски станици или во прифатни центри и немаат пристап до подрачните одделенија каде

⁹ Види фуснота 4;

¹⁰ Јасна Бутурац, *Извештај за спроведување на бесплатна правна помош*, ОБСЕ, Скопје, 2012

¹¹ За споредба на бројот на лица кои побарале и добиле бесплатна правна помош во државите од регионот види стр. 28 од Анализата за примената на Законот за бесплатна правна помош (2010 – 2012), МЗМП и ФООМ, Скопје 2013 година;

¹² Види Годишен извештај за напредокот на Р.М во ЕУ за 2011 година, стр. 14;

¹³ Assulym trends 2012 – UNHCR - <http://www.unhcr.org/5149b81e9.html>

единствено можат да се поднесат барањата, (2) непоседувањето на документ за идентификација, (3) непознавањето на македонскиот јазик, како и (4) предолгата постапка за одобрување на бесплатна правна помош во споредба со строгите рокови во постапката за азил. Сите овие предизвици се последица на тоа што во исто време не се спроведе поширока интервенција во ЗБПП. Не може и не смее да се занемари фактот дека дополнување на законскиот текст во одреден сегмент, а со единствена цел да се нотира завршена само обврска од ЕУ интегративниот процес, нема да придонесе во подобрување на пристапот до правда за граѓаните.

2. Предложените измени и дополнувања на Законот за бесплатна правна помош воспоставуваат дуализам кој значително ќе да ја отежне примената

Втората група забелешки на предложениот закон се однесува директно на неговите одредби со кои се врши усогласувањето со *Законот за правда на децата* и на ефектот кој ќе се постигне во поединечни постапки. Без да навлегуваме во анализа дали самата идеја наплатата на адвокатите да се спроведува преку ЗБПП е оправдана односно дали е најдоброто можно решение, се согласуваме дека децата се особено ранлива група и мораат да имаат пристап до квалитетна адвокатска помош како би добиле фер постапки и би ја надминале состојбата на ризик во која се наоѓаат. **Прашањето кое се поставува при анализата на предлог законот е дали со предложените одредби ќе добиеме суштински, а не само формално усогласени закони и дали реално овие одредби ќе бидат применливи и ќе го олеснат пристапот до правда за оваа категорија на лица.** Не треба да се заборава дека се работи за два закона, со целосно различен предмет на уредување и со различни цели на донесување што бара длабока анализа и внимателно нормирање со цел да се обезбеди усогласеноста, а во исто време да не се наруши кохерентноста на еден или двата закони. Набљудувајќи го Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за бесплатна правна помош може да се заклучи дека е потребно тие повторно да се разгледат имајќи ги во предвид следниве три клучни забелешки:

2.1. Предлог измените воведуваат „дуализам“ и некохерентност во системот на бесплатна правна помош предвидувајќи различни правни прашања, услови, постапка и орган кој ќе одлучува

Со донесувањето на предложениот закон ќе се воспоставуваат две, суштински различни, паралелни видови правна помош. Едната е веќе воспоставената правна помош во граѓански и управни прашања, а другата е правна помош во кривични и прекршочни постапки согласно ЗПД која се воведува со измените. Кога имаме систем кој во принцип се однесува на правна помош во граѓански и управни постапки и експлицитно ја исклучува одбраната во кривични постапки проблематично е дополнувањето на одбраната на деца согласно ЗПД без во исто време да се корегираат основните начела на кој што се заснова важечкиот ЗБПП. Втората точка со која се руши кохерентноста на законот е уредувањето на *различни услови во однос на имотната состојба*. Односно лицата кои имаат потреба од правна помош во граѓански и управни прашања ќе мора да ги исполнат строгите критериуми уредени во член 12 и член 14 од ЗБПП, додека за децата кои ќе имаат потреба од правна помош во кривични и прекршочни постапки се предвидени многу полесни услови (член 26а став 3 од предложените измени). Третата точка се однесува на *органот кој ќе одлучува*, па така освен Министерството за правда

на Р.М. право на одлучување ќе имаат и центрите за социјални работи што е спротивно на членот 10 од ЗБПП според кој Министерството одлучува по поднесените барања, а кој не е предмет на измена и дополнување со предложените измени. Некохереноста е видлива и во однос на улогата на адвокатите во системот. Па така, додека ЗБПП предвидува дека бесплатна правна помош ќе обезбедуваат само адвокатите запишани во регистарот на адвокати, во ЗПД ова е оставено на избор од листа предложена од Адвокатската комора на Р.М. Исто така, се разликува и висината на наградите за адвокатите кои обезбедуваат бесплатна правна помош во редовна постапка (согласно Адвокатскиот трошковник намалена за 30%) и адвокатите кои ќе бидат бранители согласно ЗПД (согласно Адвокатскиот трошковник намалена за 50%).

2.2. Со Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за бесплатна правна помош се загрозува правото на еднаквост

Со уредувањето на различни услови во однос на имотната состојба кои граѓаните треба да ги исполнуваат со цел да се стекнат со право на бесплатна правна помош каде од една страна се предвидени значително строги услови¹⁴ за одобрување на правна помош („редовна“ бесплатна правна помош), а од друга мошне лесни услови¹⁵ за одобрување на правна помош во постапките против децата, се врши повреда на правото на еднаквост од членот 9 од Уставот на Р.М. Според Уставот на Р.М граѓаните на Р.М се еднакви во слободите и правата независно од ... социјалното потекло,... имотната и општествената положба. Со предложените измени се внесува нова категорија на лица кои ќе бидат титулари на истото право на бесплатна правна помош меѓутоа во далеку поповолни услови.

2.3. Начинот на кој се предлага да бидат уредени обезбедувањето на бесплатната правна помош и наплатата на трошоците ќе предизвика проблеми при спроведувањето

Со Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за бесплатна правна помош со кој се уредува начинот на обезбедување на бесплатната правна помош и особено исплатата на адвокатите, на начин на кој што се содржани во предлогот имаат неколку слаби точки кои можат да предизвикаат проблеми во понатамошната примена.Првиот проблем се однесува на одредбата од предложениот член 26 а став 2 која гласи:

„ Правото на бесплатна правна помош се одобрува само во случај кога родителот, односно старателот на детето не е во состојба да ги плати трошоците на адвокатот“.

Се поставува прашањето дали овој услов се однесува на родител сфатено како поединец или како домаќинство што може да предизвика различни и невоедначени толкувања. Доколку се смета родителот како поединец, како ќе се одреди на кој родител ќе се спроведува проверката

¹⁴ 1. Исполнување на определен правен статус (корисник на социјална помош, корисник на најниска пензија итн), 2. Вкупен приход на домаќинство не поголем од половина од просечна просечна плата и 3. Вредност на вкупен имот не поголем од 5 просечни плати; (членови 12 и 14 од ЗБПП);

¹⁵ Член 26а став 3 од предлог законот „*Ќе се смета дека родителот, односно старателот не е во состојба да ги плати трошоците на адвокатот, ако остварува вкупни месечни приходи помали од просечната нето месечна плата на Република Македонија, што се докажува со потврда издадена од надлежен орган односно организација.*“;

на приходот? Да не навлегуваме во можноста релативно добро материјално ситуирани домаќинства само заради платата на едниот од родителите да има право на бесплатна правна помош. Далеку поправичена и во согласност со повеќе закони е проверката да се спроведува како домаќинство. Сепак потребно е оваа одредба да се прецизира и појасни.

Вториот проблем се однесува на ставот 3 од истиот член:

„Ќе се смета дека родителот, односно старателот не е во состојба да ги плати трошоците на адвокатот, ако остварува вкупни месечни приходи помали од просечната нето месечна плата на Република Македонија, што се докажува со потврда издадена од надлежен орган односно организација.“

Во овој дел проблематично е кој е надлежниот орган, односно организација, кој ќе ја издава оваа потврда, а кој содржи податоци за вкупните месечни приходи на лицата. Претпоставувајќи дека се работи за Управата за јавни приходи (УЈП) не смееме да не го земеме предвид фактот што УЈП обезбедува податоци само за вкупните годишни приходи и тоа за годината која календарски претходи на потврдата. Се поставува прашањето дали под надлежен орган односно организација ќе се сметаат и работодавачите. Ова прашање е важно да се уреди затоа што од потврдата и нејзината релевантност зависи дали ќе биде одобрена бесплатна правна помош или не.

Третата забелешка е посоодветно да се упати кон ЗПД, меѓутоа заради можниот ефект врз ЗБПП ќе ја спомнеме во овој дел и се однесува на постапките во кои ќе постапуваат адвокатите согласно ЗПД. Предлог измените на ЗБПП во членот 26 – б предвидуваат:

Бесплатната правна помош од членот 26-а на овој закон се реализира од адвокат и ги опфаќа трошоците на адвокатот во постапка пред Центарот за социјални работи или Министерството за внатрешни работи.

ЗПД определува задолжителна одбрана во постапка пред четири државни органи: Центрите за социјална работа, МВР, Јавното обвинителство и судовите, со тоа што начинот на наплата се разликува. Обезбедената правна помош пред ЦСР и МВР ќе се наплаќаат согласно Законот за бесплатна правна помош, додека средствата за правна помош во постапката пред Јавното обвинителство паѓаат на товар на Буџетот на Р.М. без да биде уредена постапката за спроведување на наплатата. Во постапката пред судовите е предвидено дека исплатата на адвокатите, за лицата кои не се во можност да ги платат, ќе бидат на товар на судскиот буџет (член 90 став 2 од ЗПД¹⁶). Сепак, (останува нејасно дали е техничка грешка) во членот 130 од ЗПД е предвидено трошоците за адвокатот во судските постапки во кои на детето може да му се изрече казна или алтернативна мерка, во случај кога родителот не во можност да плати адвокат, да паднат на товар на Буџетот на Р.М. согласно ЗБПП¹⁷. Значи нејасно е за кои судски

¹⁶ (1) Одбраната на детето во сите фази на судската постапка е задолжителна. (2) Бранителот од редот на адвокатите го именува судот по службена должност, ако самото дете или неговиот законски застапник не обезбеди бранител, а во случаите кога детето и неговите родители/и/от, односно старатели/и/от не е во состојба да ги платат трошоците за адвокатот, трошоците на одбраната паѓаат на товар на судскиот буџет.

¹⁷ Член 130 од ЗПД „(1). Судот може детето да го осуди на плаќање на трошоците на постапката и на исполнување на имотно-правните барања на оштетениот во согласност со одредбите на Законот за кривичната постапка, само ако на детето му изрекол казна или алтернативна мерка. (2). Ако спрема детето е применета воспитна мерка, трошоците на постапката паѓаат на товар на Буџетот на Република Македонија, освен кога на детето му е изречена посебна обврска за надоместување на штета од член 44 став (2) алинеја 2 од овој закон.(3). Трошоците за бранителот за случаите од ставовите (1) и (2) на овој член ги сноси родители/и/от, односно старатели/и/от на

постапки ќе се исплаќаат трошоци од судскиот буџет. Потребно е попрецизно и појасно уредување на ова прашање како би се избегнале проблеми во примената.

Препораки:

Основната препорака е предложените измени на ЗБПП да бидат повлечени и врз основа на заклучоците и амандманите од работната група да се пристапи кон суштинска измена на Законот за бесплатна правна помош притоа земајќи ги во предвид следниве принципи:

1. Донесување на целосно нов Закон наместо измени и дополнувања на постојниот;
2. Олеснување на условите кои барателите на бесплатна правна помош треба да ги исполнуваат во согласност со принципите на Европската конвенција за човекови права и праксата на Европскиот суд за човекови права;
3. Воспоставување на единствена бесплатна правна помош која ќе вклучува покрај правна помош и ослободување од плаќање на судски такси и останати трошоци на постапката преку усогласување на Законот за парнична постапка и Законот за судски такси;
4. Усогласување со Законот за парничната постапка во поглед на надоместокот на трошоци во судски постапки кои може да биде значителен извор на финансирање на фондот за правна помош;
5. Зајакнување на информирањето и советувањето на граѓаните за правни прашања преку вклучување на граѓанскиот сектор и воспоставување на ефикасна претходна правна помош; и
6. Забрзување на постапката за одлучување.

Искрено се надеваме дека ќе го разгледате овој документ и ќе ги земете предвид нашите забелешки и предлози за подобрување на ефикасноста на системот за бесплатна правна помош во Република Македонија. Ви стоиме на располагање за сите активности кои се насочени кон олеснување на пристапот до правда на граѓаните.

Лице за контакт од МЗМП – Гоце Коцевски, проектен координатор, тел. 078/252-942 и е-пошта gkocevski@myla.org.mk.

Со почит,

Мартина Смилевска, Претседател
Македонско здружение на млади правници



детето. Кога родители/и/от, односно старатели/и/от не е во состојба да ги плати, трошоците за адвокат паѓаат на товар на буџетот на Република Македонија во согласност со Законот за бесплатна правна помош.

Поддржано од:

Национален ромски центар – Куманово



Рома С.О.С – Прилеп



Избор Струмица



Младински културен центар – Битола



ЕХО – Штип

