Македонско здружение на младите правници

FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

АНАЛИЗА
НА ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ЗА ПЕРИОДОТ 2010 – 2012 ГОДИНА

Македонско здружение на млади правници - Скопје
Национален Ромски центар – Куманово
Младински културен центар – Битола
РОМА С.О.С. - Прилеп
Фондација Отворено општество – Македонија

Скопје, Јануари 2013 год.

Издава:
Македонско здружение на млади правници

За издавачот:
Мартина Смилевска, претседател на МЗМП

Подготвиле:
Гоце Коцевски, МЗМП
Данче Даниловска – Бајдевска, ФООМ

Во соработка со:
Оливер Митов, НРЦ
Вера Гогу, МКЦ Битола
Кирил Тодоровски, Рома С.О.С

Уредници:
Гоце Коцевски, МЗМП
Данче Даниловска – Бајдевска, ФООМ

Рецензија:
Д-р Татјана Зороска – Камиловска, вонреден професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“
Д-р Неда Здравева, доцент на Правниот факултет „Јустинијан Први“

Лектура:
Абакус

Ликовно–графичко обликување:
Бато дивајн

Печат:
Бато дивајн

Тираж:
500

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

347.921.8:340.13(497.7)”2010/12”(047.31)

АНАЛИЗА на примената на Законот за бесплатна правна помош за периодот 2010-2012 година / [подготвиле Гоце Коцевски, Данче Даниловска-Бајдевска]. - Скопје : Македонско здружение на млади
правници, 2013. - 144 стр. : граф. прикази ; 21 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 135-137. - Содржи и: Анекс

ISBN 978-608-65401-3-5

а) Правна помош, бесплатна - Законодавство - Примена - Македонија - 2010-2012 - Истражувања
COBISS.MK-ID 94006538

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР 6

ВОВЕД 7

МЕТОДОЛОГИЈА 11

I. СИСТЕМОТ НА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВОСПОСТАВЕН СО ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ 18

1. Донесувањето на Законот за бесплатна правна помош 18
2. Уставна рамка во која се спроведува Законот за бесплатна правна помош 19
3. Институционална рамка 22

II. КЛУЧНИ НАОДИ ОД ПРИМЕНАТА НА ЗБПП 24

1. „Мал број поднесени барања за бесплатна правна помош" (број на поднесени барања за бесплатна правна помош) ... 24
2. „Двојно повеќе одбиени отколку одобрени барања за бесплатна правна помош" (видови одлуки по поднесените барања за бесплатна правна помош) 31
3. „Претходната правна помош наспроти правната помош во управните и во судските постапки!? (видови правна помош) 36
4. „Имотно-правните прашања и натаму се најчести меѓу корисниците на бесплатната правна помош" (видови правни прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош) 45
5. „Ограничувањето на три нивоа" ги десеткува потенцијалните корисници на бесплатната правна помош

(корисници на бесплатната правна помош) 45
6. „Долг и трнлив пат до остварување на бесплатна правна помош“ (постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош) 62
7. „Кон ефикасен правен лек за барателите чиешто барање за бесплатна правна помош ќе биде одбиено“ (правото на правен лек во постапката за остварување на бесплатната правна помош) 69
8. „Давателите на бесплатна правна помош - клучна алка во системот или нужен декор!?“ (давателите на бесплатна правна помош) 74
9. „Средствата кои се обезбедуваат за бесплатна правна помош се намалуваат двојно од година в година“ (финансирањето на бесплатната правна помош) 88
10. Завршни заклучоци 94

III. КОН КВАЛИТЕТЕН И ЕФИКАСЕН ЗАКОН ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВО РМ 97
1. Потребата од Закон за бесплатна правна помош 98
2. Постапката за изменување и дополнување на ЗБПП ... 107
3. Завршни препораки 111

IV АНЕКСИ 116
1. Преглед на законски текстови консултирани при изработката на оваа анализа 116
2. Преглед на релевантните меѓународни документи од областа на бесплатната правна помош 118
3. Веб-странции кои содржат податоци и материјали за правото на бесплатна правна помош 120
4. Преглед на пресудите на Европскиот суд за човековите права кои се однесуваат на правото на бесплатна правна помош во граѓанските постапки 121
5. Користена литература 135
6. Предлог закон за бесплатна правна помош 138
7. Предлог-амандмани за измена и дополнување на Законот за судските такси 162

КРАТЕНКИ

ЗБПП	Закон за бесплатна правна помош
МЗМП	Македонско здружение на младите правници
ФООМ	Фондација Отворено општество - Македонија
НРЦ	Национален ромски центар – Куманово
ЕСЧП	Европски суд за човековите права
ЕКЧП	Европска конвенција за човековите права
ЗПП	Закон за парничната постапка
ЗОУП	Закон за општата управна постапка
ЗКП	Закон за кривичната постапка
ЗПИОМ	Закон за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија
ЗСЗ	Закон за социјалната заштита
ООН	Организација на обединетите нации
ЗА	Закон за адвокатурата
АТ	Адвокатската тарифа
ЗЗФ	Закон за здруженија и фондации
ЗУС	Закон за управните спорови
ЗС	Закон за семејство
ЗАПЗ	Закон за азил и привремена заштита

ПРЕДГОВОР

„Да се обезбеди правна помош е скапо.
Но подеднакво е скапо и тоа да не се обезбеди“
Мureј Глисон (1938),
поранешен претседател на Врховниот суд на Австралија

Трета година по ред, откако се применува Законот за бесплатна правна помош во Македонија, Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ) финансиски и програмски поддржува шест здруженија за да стекнат овластување од Министерството за правда за давање претходна правна помош на граѓаните. Тие го имплементираа проектот „Следење на примената на Законот за бесплатна правна помош“, а резултат на сето тоа е Анализата за примената на Законот за бесплатна правна помош, која е пред вас, а го опфаќа периодот од 2010 до 2012 година.

ФООМ, Македонското здружение на младите правници (МЗМП), Националниот ромски центар од Куманово, Младинскиот културен центар од Битола, Здружението Рома С.О.С од Прилеп, Здружението ЕХО од Штип и Здружението Избор од Струмица континуирано работеа во периодот 2010-2012 година, со цел да дадат свој придонес кон поефикасна примена на Законот за бесплатна правна помош, како и во обезбедувањето на правото на еднаков и ефикасен пристап до правдата на граѓаните на Република Македонија и на лицата кои престојуваат во Република Македонија. Во исто време, ФООМ и здруженијата работеа на зајакнувањето на капацитетите на здруженијата, како даватели на бесплатна правна помош, но и на подобрувањето на комуникацијата со другите чинители во системот на бесплатната правна помош во Македонија.

Анализата ги адресира проблемите и предизвиците со кои се соочија здруженијата при давањето претходна правна помош на граѓаните, односно при имплементацијата на Законот за бесплатна правна помош. Во анализата се идентификувани слабостите и пречките во системот на бесплатната правна помош - како за граѓаните, така и за здруженијата кои сакаат да се стекнат со овластување за давање претходна правна помош. На крајот на анализата се дадени препораки за надминување и отстранување на пречките и слабостите во системот на бесплатната правна помош во Македонија, со цел да се изгради поефикасен систем во кој граѓаните би можеле целосно да го остварат правото на еднаков пристап до правдата.

Затоа, овој предговор ќе го завршиме со мислата на Реџиналд Хебер Смит (1889-1966), иницијаторот на модерниот американски систем за правна помош:
„Без еднаков пристап до правото, системот не само што ги лишува сиромашните од нивната единствена заштита, туку им го дава на нивните угнетувачи најмоќното и најнемилосрдното оружје што воопшто било создадено.“

Фондација Отворено општество - Македонија

ВОВЕД

Анализата што е пред вас е последнаво низата од три извештаи[1] за примената на Законот за бесплатна правна помош[2] кои ги подготви Македонското здружение на млади правници (МЗМП), во соработка и со поддршка од Фондацијата Отворено општество - Македонија (ФООМ), а се однесува на примената на ЗБПП во периодот 2010–2012 година. Таа е резултатна проектот *„Следење на примената на Законот за бесплатна правна помош"*, кој има за цел да придонесе кон изградбата на ефикасен и ефективен систем на бесплатна правна помош,уреден со квалитетен Закон за бесплатна правна помош, донесен во транспарентна постапка во која ќе бидат вклучени сите засегнати страни и кој ќе може да обезбеди еднаков пристап до правдата за сите граѓани.

Анализата е производ на заедничкиот напор на МЗМП и ФООМ и на другите здруженија од неформалната мрежа за бесплатна правна помош во која учествуваат: Националниот ромски центар од Куманово, Младинскиот културен центар од Битола, Здружението Рома С.О.С од Прилеп, Здружението ЕХО од Штип и здружението Избор од Струмица. Анализата беше изработена во перидот од ноември 2012 до јануари 2013 година.

Со оваа анализа правиме обид да го прикажеме периодот на примената на ЗБПП,[3], да ги идентификуваме проблемите и предизвиците со кои се соочуваат барателите на правна

[1]Претходните два извештаи се однесуваа за примената на Законот во 2010 (Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош, ФИООМ, Март 2011) и 2011 (Бајка или реалност!? – Бесплатната правна помош во Р.М, МЗМП, февруари 2012),

[2]Службен весник на РМ, бр. 161 од 2009 година и бр. 185 од 2011 година,

[3]Законот започна да се применува на 07 јули 2010 година,

помош и да дадеме оцена за квалитетот на одредбите од ЗБПП, кои директно влијаат врз квалитетот на системот за бесплатна правна помош во целина. Покрај наодите од набљудувањето, анализата содржи и препораки за подобрување на ефикасноста на бесплатната правна помош. Преку набљудувањето на примената на ЗБПП и директното вклучување на здруженијата како даватели на правна помош, но и со консултација на релевантна странска литература, целта е да се отвори широка јавна дебата за потребата од донесување на Закон за бесплатна правна помош кој ќе биде во согласност со меѓународните стандарди и реално ќе го олесни пристапот до правдата на лицата кои поради крајна сиромаштија не се во можност да ги остварат своите со Устав и закон загарантирани права.

Анализата е поделенаво три дела. Првиот дел ја содржи правната и институционалната рамка во која се спроведува ЗБПП. Вториот дел содржи опис и анализа на клучните наоди од примената на ЗБПП во 2012, а кои се однесуваат на: 1. бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош, 2. односот на одобрените наспроти одбиените барања, 3. структурата на правните прашања за кои е побарана и одобрена бесплатна правна помош, 4. структурата на корисниците на бесплатна правна помош, 5. постапката во која се оставарува правото на БПП, 6. правната заштита на одбиените баратели, 7. давателите на бесплатна правна помош, и 8. финансирањето на бесплатната правна помош. Анализата на наодите содржи споредба со претходните две години од имплементацијата, како и споредба со државите од регионот кои имаат донесено закони за бесплатна правна помош во граѓански и управни предмети. Третиот, последен дел, од извештајот содржи опис на постапката за измена на ЗБПП, клучните наоди од тригодишната примена на Законот, како и препораки за подобрување на квалитетот и ефикасноста на бесплатната правна помош во Македонија.

Последниот дел од Анализатаго сочинуваат анексите кои имаат за цел да послужат како појдовна точка за натамошните истражувања од областа на бесплатната правна помош и се наменети за истражувачи, како и за креатори на политики. Анексите вклучуваат набројување на прописите кои се користени при изработката на анализата, наведувањена релевантните меѓународни документи за правото на бесплатна правна помош, извадоци од пресуди на ЕСЧП кои се однесуваат на правото на бесплатна правна помош со линкови од истите. Анексите содржат и линкови до т.н. ресурсни веб-страници, кои содржат научни трудови, документи за јавна политика и опис на меѓународните стандарди од областа на бесплатната правна помош. За крај, содржани се предлог-амандмани за измена и дополнување на Законот за бесплатна правна помош и Законот за судските такси.

МЕТОДОЛОГИЈА НА ИЗРАБОТКАТА НА АНАЛИЗАТА

Анализата на примената на Законот за бесплатна правна помош за периодот од 2010 до 2012 е резултат од набљудувањето на примената на ЗБПП што го спроведе МЗМП во соработка со овластените здруженија[4], врз основа на однапред подготвена методологија за работа.

1. Истражувачко прашање

Основното истражувачко прашање на оваа анализа беше: **Дали две и пол години од започнувањето на примената, одредбите од ЗБПП обезбедуваат еднаков пристап на граѓаните и на другите лица до институциите на системот, во согласност со начелото за еднаков пристап до правдата?** При формулацијата на прашањето се повикуваме на целта поради која е донесен законот[5] и го фокусираме набљудувањето така што ќе ни овозможи да оцениме дали ЗБПП ја остварува целта поради која е донесен. Дополнително истражувачко прашање кое се појави во текот на набљудувањето е: Дали одредбите од ЗБПП можат да придонесат во насока на **воспоставување ефикасен национален систем на бесплатна правна помош во**

---

[4]Национален Ромски центар од Куманово, Младински културен центар од Битола и РОМА С.О.С. од Прилеп

[5]Чл. 2 од ЗБПП „ Целта на законот е да обезбеди еднаков пристап на граѓаните и другите лица определени со овој закон до институциите на системот, за запознавање, остварување и за овозможување на ефективна правна помош, согласно со начелото за еднаков пристап до правдата.

граѓанските и управните постапки, кој може да го олесни пристапот на граѓанитедо правда?

2. Временски опфат на истражувањето

Анализата го опфаќа периодот од започнувањето на примената на ЗБПП (7 Јули 2010) до 31 декември 2012 година.

3. Прибирање податоци

При изработката на овој документ е користенкомбиниран аналитичко-методолошки пристап, кој вклучува квалитативни и квантитативни методи.

1. Квантитативни методи за прибирање податоци

- *Увид и статистичка анализа на нумеричките податоци* кои се однесуваат на бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош, како и на бројот на одобрените наспроти одбиените барања во периодот што е предмет на анализа, преку поднесени барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер.[6]
- *Увид во нумеричките податоци публикувани* од државните органи на РМ кои се релевантни за предметот на оваа анализа[7].
- *Увид и статистичка анализа* на нумеричките податоци за бројот на предметите во кои е обезбедена претходна правна помош од страна на овластените здруженија[8].
- *Увид во нумеричките податоци* за бесплатната

[6]Беа поднесени вкупно 35 барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Најголем дел од нив (32) беа поднесени до Министерството за правда, 2 до Управниот суд на РМ и 1 до Секретаријатот за законодавство.

[7]Министерство за правда, Државен завод за статистика, Министерство за труд и социјална политика, Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, МВР.

[8]Види дел II, глава 8: Даватели на бесплатна правна помош – клучна алка во системот или нужен декор!?

правна помош во другите држави, публикувани во националните извештаи на релевантните тела и во релевантните меѓународни извештаи и бази на податоци.

2. Квалитативни методи за прибирање податоци

- *Набљудување на предметите во кои е одобрена бесплатна правна помош.* Набљудувањето беше спроведено преку следење на рочиштата во судските постапки за кои е одобрена бесплатна правна помош, како и со пополнување прашалници од страна на адвокатите, судиите и корисниците на бесплатна правна помош во поединечен предмет. Беа набљудувани вкупно 24 постапки во кои е одобрена бесплатна правна помош. Преку набљудувањето беа собрани податоци за ефикасноста, ефективноста и квалитетот на правната помош во случаите кога веќе има одобрено бесплатна правна помош.
- *Стратешко водење на постапките за правна заштита на лицата на кои им е одбиено барањето за бесплатна правна помош.* МЗМП и ФООМ обезбедуваа правна помош за лицата чиешто барање за бесплатна правна помош е одбиено, а која се состоеше во застапување пред Управниот суд на РМ. Преку оваа активност се обезбедија податоци за достапноста и ефикасноста на правниот лек во случаите кога е одбиено барањето за бесплатна правна помош. Беа поведени вкупно 15 постапки.
- *Директно вклучување во системот на бесплатна правна помош, преку стекнување со овластување за обезбедување правна помош.* Македонското здружение на младите правници од Скопје, Националниот ромски центар од Куманово, Младинскиот културен центар од

Битола и РОМА С.О.С. од Прилеп, со поддршка на ФООМ се стекнаа со овластување за обезбедување претходна правна помош, во согласност со ЗБПП, што овозможи запознавање со системот одвнатре и пристап до податоците за спроведувањето на Законот.

- Увид во решенијата со кои Министерството за правда одлучило по барањата за бесплатна правна помош, спроведен преку поднесени барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер.
- *Квалитативна анализа на решенијата на Министерството за правда со кои се одлучува по барањата за бесплатна правна помош, како и на пресудите на Управниот суд на РМ по тужбите на одбиените баратели на бесплатна правна помош.* На овој начин беа прибрани податоци за примената и толкувањето на Законот од страна на државните органи во конкретни предмети кои се дел од институционалната рамка на ЗБПП.

4. Селектирани области за анализа

Оваа анализа се осврнува на клучните области од системот на бесплатната правна помош, при што за секоја од нив е посветена одделна глава од овој извештај.

- **Број на поднесени барања за бесплатна правна помош –** Колку барања за бесплатна правна помош се поднесени до подрачните одделенија? Дали е тоа многу или малку? Дали бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош се зголемува или не? Ако не, зошто? Дали постои воедначеност во бројот на поднесените барања на територијата на РМ или постојат места со повеќе поднесени барања?
- **Одобрени наспроти одбиени барања за бесплатна**

правна помош – Дали Министертсвото повеќе ги одобрува или одбива барањата за бесплатна правна помош?Која е причината за тоа? Кој е односот на одобрените наспроти одбиените барања за БПП? Зошто се одбиваат барањата за БПП?

- **Структура на правните прашања за кои е одобрена бесплатна правна помош –** За какви правни прашања се бара бесплатна правна помош? Дали правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош се доволно широко опфатени? Дали видовите правни прашања предвидени во ЗБПП се најважни за граѓаните или постојат и други подеднакво важни правни прашања кои засегаат прашања од интерес на лицата кои имаат потреба од бесплатна правна помош, а се надвор од системот на бесплатната правна помош?
- **Корисници на бесплатната правна помош –** Дали Законот во целост го опфаќа населението кое не е во можност да ги покрива трошоците за остварување на правата или некои категории лица се изоставени, без оглед на неможноста за покривање на споменатите трошоци?
- **Постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош –** Дали постапката гарантира добивање брза и ефикасна правна помош, односно во колкава мера се остварува начелото на итност предвидено во членот 2 став 2 од ЗБПП?
- **Правото на правен лек во постапката за остварување бесплатна правна помош -** Дали лицата чиешто барање за бесплатна правна помош е одбиено имаат пристап до ефикасен и достапен правен лек?
- **Давателите на бесплатна правна помош –** Која е улогата на давателите на бесплатна правна помош? Со кои проблеми се соочуваат во обезбедувањето правна помош?
- **Финансирање на бесплатната правна помош –**

Колкава е искористеноста на средствата предвидени за бесплатна правна помош? Дали финансирањето е доволно или не?

5. Критериуми за оцена на наодите

Оцената на наодите и формулацијата на заклучоците во однос на примената на ЗБПП се заснова на однапред дефинирани критериуми:

1. Дали и колку определената одредба од ЗБПП и нејзиното спроведување во практиката придонесува за олеснување на пристапот до правдата за сите лица кои поради сиромаштија не се во можност да ги остварат и да ги заштитат своите права?
2. Дали и колку определената одредба од ЗБПП и нејзиното спроведување во практиката се во согласност со т.н.*Airey критериуми*[9], воспоставени преку јуриспруденцијата на Европскиот суд за човековите права, а кои се однесуваат на правото на пристап до судот од членот 6 (1) од ЕКЧП.
3. Споредба со државите од регионот кои имаат донесено закони за бесплатна правна помош.

6. Ограничување на предметот на анализата

Оваа анализа за предмет ја има примената на ЗБПП во периодот од 2010 до 2012. Системите за бесплатна правна помош и олеснувањето на пристапот до правдата се сложени системи кои најчесто се уредени во повеќе различни закони, па водејќи се од потребата за прецизност на предметот, оваа анализа ќе биде фокусирана исклучиво на ЗБПП.

Правната помош која се дава на осомничен и обвинет во

[9]Види стр. 12;

кривична постапка не е предмет на оваа анализа поради тоа што истата е уредена со Законот за кривичната постапка и не е опфатена со ЗБПП. Дополнително, со новиот Закон за кривичната постапка се предвидува можноста за т.н. одбрана на сиромашни[10], така што – без оглед на предвидената казна – доколку обвинетиот не е во можност да ги сноси трошоците за одбраната, тој може да побара да му биде поставен бранител, кога тоа го бараат интересите на правдата, а особено тежината на кривичното дело и сложеноста на случајот.
Оваа анализа, исто така, не се однесува на ослободувањето од судски такси и ослободувањето од трошоците на постапката уредени со Законот за судските такси, односно со Законот за парничната постапка. Иако овие институти се воспоставени заради олеснувањето на пристапот до правдата за сиромашните, постојниот ЗБПП не ги предвидува, па поради тоа и нема да бидат разгледани тука.

Исто така постојат и посебни облици на правна помош кои се уредени со посебни закони (правна помош за баратели на азил, во согласност со Законот за азил, како и правна помош за жртвите на семејно насилство, во согласност со Законот за семејството), за чија анализа, иако се парцијално споменати во ЗБПП, е неопходен пристап до мошне обемни податоци, со кои не располагаме во моментов.

[10]Чл. 75 од ЗКП, „Службен весник на РМ“ бр. 150 од 2010 година

ДЕЛ I
СИСТЕМОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВОСПОСТАВЕН СО ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

1. Донесувањето на Законот за бесплатна правна помош

Законот за бесплатна правна помош (ЗБПП) беше донесен во декември 2009 година, а како релативно сложен закон почна да се применува шест месеци подоцна, односно во јули 2010 година. Овој закон беше донесен со цел да им се обезбеди *еднаков пристап* на граѓаните и на другите лица определени со ЗБПП до институциите на системот, 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 за лицата кои се наоѓаат во тешка материјална положба и ги исполнуваат условите предвидени во Законот[11]. Со ова, ЗБПП воспоставил новина во македонскиот правен систем, а во исто време и предизвик за државните органи и за другите фактори да придонесат во изградбата на кохерентен систем за бесплатна правна помош.

Донесувањето на Законот беше обременето со релативно долгото траење на постапката (повеќе од две години), нетранспареност

[11]Детален приказ на правната рамка воспоставена со ЗБПП е содржан во Делот 2

во донесувањето и отсуството на поширока консултација меѓу засегнатите страни[12]. Овие околности го доведоа во прашање квалитетот на Законот уште пред започнувањето на неговата примена, особено во однос на премногу строгата поставеност на критериумите што треба да ги исполнат барателите, неусогласеноста со одредбите од посебните закони, како и нејасните и непрецизни одредби. Сепак, и покрај укажувањата од граѓанскиот сектор, беше донесен важечкиот текст на законот, кој почна да се применува во јули 2010 година.

Откако започна да се применува, Законот претрпе само една измена во декември 2011[13], со која се овозможи бесплатна правна помош и за барателите на правото на азил во постапка за остварување на право на азил.

2. Уставна рамка[14]

ЗБПП, како и секој друг закон, мора да биде усогласен со Уставот на РМ, како и со ратификуваните меѓународни договори. Иако не го предвидува правото на бесплатна правна помош како посебно право, Уставот на РМ преку гарантирање на правото на еднаквост сепак ја воспоставува обврската на државата да презема мерки за негово остварување и заштита. Усогласеноста на ЗБПП со Уставот е од огромно значење за заштитата на човековите права, затоа што бесплатната правна помош претставува инструмент преку кој се остварува и гарантира уставното право на еднаквост на граѓаните и другите лица, кои поради слабата материјална положба не се во можност да ги остварат и да ги заштитат своите права. Од тие причини,

[12]МЗМП во соработка со повеќе здруженија поднесе предлог-амандмани на ЗБПП на 23 ноември 2009 до Собранието на РМ и укажа на слабостите на предложениот законски текст и на нетранспарентноста на постапката. Предлог-амандманите не беа прифатени од страна на Собранието на РМ.

[13]„Службен весник на РМ“ бр 185 од 2011 год.

[14]Повеќе за уставната рамка на бесплатната правна помош – Извештај за примената на ЗБПП, ФООМ и МЗМП, 2011, стр. 54

евентуалните проблеми во имплементацијата на ЗБПП директно засегаат во правото на еднаквост на граѓаните пред уставот и пред законите и го оневозможуваат остварувањето на гаранциите за заштита на човековите права од чл. 50 од Уставот на Р.М.

Дополнување на уставната рамка во која треба да се воспостави бесплатната правна помош имаме во Европската конвенција за човековите права[15], која претставува дел од правниот поредок на РМ[16]. Конвенцијата претставува еден од најефикасните меѓународни инструменти за почитување и заштита на човековите права, пред сè поради работата на Европскиот суд за човековите права. Конвенцијата го гарантира **правото на фер судење** и предвидува низа процесни гаранции за заштита и остварување на ова право, дел содржани во самиот член, а дел разработени преку јуриспруденцијата на ЕСЧП. Конвенцијата изречно не предвидува право на бесплатна правна помош во граѓански и управни[17] постапки, меѓутоа ЕСЧП во одлуката по предметот *Airey v. Ireland* (Series A no.32, 1979) утврдува повреда на „**ефективното право“ на пристап до суд,**затоа што не е обезбедена бесплатна правна помош во конкретен предмет[18]. Оваа одлука е преседан што ги обврзува државите да обезбедат бесплатна правна помош кога е тоа потребно, притоа земајќи ги предвид следниве т.н. ***Airey* критериуми,** кои се потврдени и разработени и во други предмети[19]:

- важноста на предметот за поединецот;
- сложеноста на предметот;

[15]Европската конвенција за човековите права и основни слободи од 1950 година, ратификувана од страна на Собранието на РМ на 10.4.1997 година

[16]Во согласност со членот 118 од Уставот на РМ,меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон

[17]За разлика од правото на бесплатна правна помош во кривичните постапки, кое е изречно предвидено во членот 6(3)

[18]Pursuing the Public Interest - A Hand book for Legal Profesionals and Activists, PILi NET, Columbia Law School, New York, USA, 2001, page 220

[19]Steel and Morris VS United Kindgom2005,App. No. 64186/01; Mc Vicar v.UK 46311/99, (Munro v. UK) 10594/83, Antonicelli v. Poljskeiz 2009

- **способноста на поединецот сам да се застапува, и**
- **трошоците на постапката и можноста на странката сама да се застапува.**

Овие критериуми треба да бидат земени предвид при уредувањето на бесплатната правна помош. Понатаму во анализата ќе биде дадена оцена за тоа дали постојниот ЗБПП е усогласен со овие критериуми.

Airey v Ireland, Series A no. 32, 1979 – Опис на случајот
Жалителката Ms. Airey побарала судско разделување од нејзиниот сопруг, како жртва на семејно насилство. Поради неможност да обезбеди спогодбено разделување, таа побарала судско раскинување на бракот. Жалителката не била во можност да ја спроведе таа постапка поради тоа што немала доволно финансиски средства да обезбеди адвокат. ЕСЧП пресудил дека овде постои повреда на правото на пристап до суд за утврдување на нејзините граѓански права и обврски (чл. 6). Цитирајќи го меѓународното право и целите на Конвенцијата, судот пресуди дека правните средства мора да бидат ефективни, а не илузорни. Во пресудата беше потенцирано дека повеќе граѓански и политички права кои имаат општествени и економски импликации,претпоставуваат позитивни обврски за државите. Според тоа, постои право на правна помош ако е незаменливо за ефективен пристап до судот. Во овој случај, самозастапувањето било неефективно имајќи ја предвид комплексната постапка пред Ирскиот виш суд (во тоа време во Р.Ирска не постоел развод на брак како институт, па единствен начин било т.н. судско разделување кое се спроведувало пред повисоките судови во сложена постапка), релевантното ирско право, емоционалната димензија во брачните спорови и можноста нејзиниот сопруг да биде застапуван од адвокат.

Обврска за државите: (пар. 26 од одлуката)
Иако ЕКЧП не содржи одредба за обезбедување правна помош за граѓански спорови, членот 6 пар. 1 може да ги обврзе државите да обезбедат правна помош, кога таквата помош е суштински незаменлива за ефективен пристап до судовите, без оглед на тоа дали поради задолжителноста од правно застапување под домашното право или поради сложеноста на постапката или предметот.

3. Институционална рамка

Институционалната рамка на системот на бесплатна правна помош ја сочинуваат: (1) Подрачните одделенија на Министерството за правда; (2) Министерството за правда, (3) Управниот суд на РМ, и (4) Вишиот управен суд на РМ.

(1) Подрачни одделенија на Министерството за правда

Подрачните одделенија на Министерството за правда претставуваат несамостојни организациони единици на Министерството за правда[20], кои во согласност со ЗБПП ги вршат следниве функции[21]:

- Прием на барањата за бесплатна правна помош, прибирање на потребните податоци од имателите и доставување на барањата до Министерството за правда на одлучување, и

- Давање на претходна правна помош.

(2) Министерство за правда на РМ

Министерството за правда на РМ е централен орган во системот на бесплатната правна помош кое ги врши своите надлежности преку Одделението за бесплатна правна помош[22]. Министерството за правда ги има следниве надлежности:

- одлучува по поднесените барања,како првостепено управно тело;

- води регистар на адвокатите и здруженијата за правна помош;

[20]Во моментов работат 35 подрачни одделенија на Министерството за правда

[21]Член 18, 20 и 21 од ЗБПП,

[22]Чл. 6 точка 5 од Правилникот за внатрешна организација на Министерството за правда, Скопје, јануари 2012 год.

- одлучува за исплата на награда, односно за надоместок на адвокатите и на овластените здруженија за обезбедената правна помош;

- надзор над работата на адвокатите и на овластените здруженија;

- надзор над спроведувањето на законот , и
- спроведување промотивни активности[23].

(3) Управен суд на РМ

Управниот суд на РМ одлучува по поднесените тужби против решенијата на Министерството за правда со кои се одбива барањето за бесплатна правна помош.[24]

(4) Виш управен суд на РМ

Вишиот управен суд одлучува по жалбите против пресудите на Управниот суд на РМ со кои е одлучено по поднесените тужби против решенијата со кои се одбива барањето за бесплатна правна помош[25].

[23]Чл. 10, 11, 22, 27, 33, 35, 39, од ЗБПП

[24]Член 23 од ЗБПП.

[25]Член 42-а од ЗУС

ДЕЛ II
КЛУЧНИ НАОДИ ОД ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

1. „Мал број поднесени барања за бесплатна правна помош“

- број на поднесени барања за бесплатна правна помош -

Секое лице кое има потреба од бесплатна правна помош за решавање на определено правно прашање од граѓанска или од управна природа, во согласност со ЗБПП, може да побара бесплатна правна помош преку поднесување барање до надлежното Подрачно одделение на Министерството за правда[1].

(1) Бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош, на годишно ниво, е индикатор за нивото на пристап до бесплатната правна помош и нејзината достапност за граѓаните на РМ, како и за ефикасноста на промотивните активности за запознавање на граѓаните со бесплатната правна помош.

(2) Во 2012 година, до пишувањето на оваа анализа, беа поднесени вкупно 111 барања за бесплатна правна помош

до подрачните одделенија на Министерството за правда. Набљудувано по тримесечја, во првото беше поднесено 21 барање[26], во второто 33 барања[27], во третото 33[28] барања, а во четвртото 24 барања. Споредувајќи ги овие резултати со податоците од претходните периоди, забележлив е **благ тренд на намалување на бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош.** Бројот на поднесени барања не се зголемува, иако тоа би било очекувано, со оглед на новоста на бесплатната правна помош и потребата да помине време за воспоставување на системот и спроведување на промотивни активности.

Табела 1 – Преглед на бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош по тримесечја

Период	2010	2011	2012
Прво тримесечје	/	34	21
Второ тримесечје	/	39	33
Трето тримесечје	38	22	33
Четврто тримесечје	46	42	24
ВКУПНО	**84**[2]	**137**[3]	**111**

(3) Набљудувано на ниво на подрачни одделенија, воочлива е **значителна разлика во однос на бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош меѓу одделните одделенија.** Додека во некои општини има по 40-тина поднесени барања за бесплатна правна помош (Куманово), во други со приближно идентичен број жители (Гостивар), нема ниту едно барање, иако нема голема разлика во стапката на сиромаштија и невработеност, како и во бројот на лицата

[26]Извор – Известување на Министерството за правда бр. 19-2135/2 од 21.6.2012 год.

[27]Извор – Известување на Министерството за правда бр. 19-2755/2 од 26.7.2012 год.

[28]Извор – Известување на Министерството за правда бр. 19-3960/2 од 14.12.2012 год.

кои се корисници на социјална помош, кои се слични во двете општини. Регионалната нееднаквост доаѓа до израз и во однос на кадровската екипираност на подрачните одделенија. Подрачните одделенија со едно вработено лице како референт (Кавадарци) имаат повеќе барања од подрачните одделенија со повеќе од 5 вработени (Тетово и Гостивар). Ваквите податоци укажуваат на голема регионална нерамномерност во однос на (не)искористените капацитети на подрачните одделенија за спроведување промотивни активности за промоција на бесплатната правна помош, како и нееднаков пристап до бесплатна правна помош за граѓаните од различни општини.

Табела 2 – Преглед на поднесените барања за бесплатна правна помош по подрачни одделенија од стапувањето во сила на Законот до мај 2012 год. [29]

Подрачно одделение	Број на поднесени барања за бесплатна правна помош	Број на вработени со високо образование	Подрачно одделение	Број на поднесени барања за бесплатна правна помош	Број на вработени со високо образование
Куманово	39	2	Охрид	7	2
Гази Баба	31	3	Ресен	7	2
Битола	31	1	Штип	6	0
Кичево	22	1	Валандово	5	1
Карпош	17	3	Тетово	4	10
Кратово	15	2	Струга	4	2
Центар	12	2	Гевгелија	4	/
Неготино	12	2	Македонски Брод	3	/
Радовиш	11	1	Пробиштип	3	2
Кавадарци	10	/	Кочани	3	1
Струмица	10	3	Демир Хисар	1	1
Берово	10	1	Гостивар	/	5
Кисела Вода	9	1	Виница	/	1
Крива Паланка	9	1	Свети Николе	/	1
Чаир	8	2			

(4) Споредено со соседните држави кои имаат донесено закони за бесплатна правна помош во граѓански и во управни постапки, според бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош[30] Република Македонија се наоѓа на дното, иако предничи според процентот на граѓани кои живеат во сиромаштија.

---

[29]Извор – Извештај за спроведувањето на ЗБПП, Јасна Буторац

[30]Споредбата е направена врз основа на индикаторот: број на поднесени барања за бесплатна правна помош на 100.000 жители.

Табела 3– Споредба на бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош на 100.000 жители со државите од регионот за 2011 год.[31]

	Број на поднесени барања на 100.000 жители
Македонија	6,7 барања
Хрватска	125,8 барања[4]
Бугарија	538[5]
Косово	250,9 барања[6]

(5) Малиот број поднесени барања за бесплатна правна помош во 2012 година е резултат пред сè на отсуството на какви било активности за промоција и популаризација на Законот. Со исклучок на еден организиран Ден на правен совет[32] од страна на Министерството за правда, чиј промотивен ефект е мошне дискутабилен, не беше спроведена ниту една друга активност која би била насочена кон зголемување на информираноста на граѓаните. Со оглед на законската обврска[33] на Министерството за промоција на Законот, може да се заклучи дека одделни подрачни одделенија кои имаат поголем број вработени значително затаиле кога е во прашање промоција на ЗБПП. Покрај отсуството на промоција, значаен фактор за малиот број поднесени барања се и строгите критериуми[34] и долгото траење на постапката[35], кои ги одвраќаат граѓаните од поднесување барања за бесплатна правна помош, а чие влијание и дејство ќе бидат анализирани понатаму во текстот.

[31]Податоците за Бугарија се за 2010 година, поради немање пристап до податоците за 2011 година.

[32]Во општините Петровец и Арачиново во 26.3.2012

[33]Член 19 ст. 2 од ЗБПП

[34]Види глава 4 и 5

[35]Види глава 6

Препораки

1. Спроведување на континуирана јавна кампања за промоција на бесплатната правна помош. Зголемувањето на информираноста на граѓаните за правото на бесплатна правна помош би се остварило преку планирање и спроведување на континуирана јавна кампања што би вклучувала: (1) печатење и дистрибуција на јасни и разбирливи упатства за правото на бесплатна правна помош низ државните органи и институции, и (2) организирање на редовни инфо-денови од страна на подрачните одделенија на Министерството за правда во градовите и особено во руралните места.

2. Искористување на веб-просторот за промоција на правото на бесплатна правна помош преку посебен веб-портал и преку упатства за правото на бесплатна правна помош на веб-страниците на државните органи. Растечката улога на интернетот во општеството треба да биде искористена од страна на Министерството и од другите фактори како ефикасен медиум за промоција на бесплатната правна помош. Посебен веб-портал за бесплатната правна помош, како и задолжителни упатства за бесплатната правна помош на веб-страниците на министерствата, судовите и на другите државни органи.

3. Отстранување на забраната за рекламирање на овластените здруженија и искористување на нивниот потенцијал за промоција на Законот. Здруженијата имаат изградени канали за комуникација со ранливите категории граѓани (лица кои живеат во крајна сиромаштија, бездомници,

жртви на семејно насилство, маргинализирани групи и сл.), кои треба да бидат искористени за промоција на бесплатната правна помош.

4. Воспоставување соработка и размена на информации на локално ниво меѓу сите засегнати страни (подрачно одделение, адвокати, локална власт, судови, државни органи и институции и здруженија, локални медиуми). Преку остварување на комуникацијата на локално ниво, бесплатната правна помош и размената на информации меѓу засегнатите страни може да се подобри промоцијата на ЗБПП.

2. „Двојно повеќе одбиени од одобрени барања за бесплатна правна помош“

– Видови одлуки по поднесените барања за бесплатна правна помош –

По приемот на барањето за бесплатна правна помош, а врз основа на добиените податоци, Министерството за правда утврдува дали барателот ги исполнува условите во однос на видот на правното прашање за коешто бара бесплатна правна помош и во однос на неговата материјална положба. Во зависност од утврдените факти,Министерството донесува одлука со којашто се одбива или се одобрува барањето за бесплатна правна помош[7].

(1)Одлуките кои ги донесува Министерството по поднесените барања за бесплатна правна помош, даваат можност за оцена на условите што ги пропишува Законот, во однос на тоа дали критериумите за материјалната положба овозможуваат пристап до правна помош за сиромашните граѓани и дали видовите правни прашања за кои може да се одобри правна помош ги отсликуваат реалните потреби на граѓаните за правна помош. Поголемиот број одобрени барања значи полесен пристап до бесплатната правна помош и, обратно, поголемиот број одбиени барања е индикатор за високи и премногу рестриктивни услови. Покрај односот одобрени наспроти одбиени барања, во оваа глава ќе се даде оцена и за стапката на одлучување по барањата, која се однесува на траењето на постапката[36].

(2) По поднесените барања во 2012 година, Министерството за правда донесе вкупно **147** одлуки. Барањето за бесплатна

[36]Повеќе за траењето на постапката во Глава 5

правна помош беше одобрено во **44** случаи, а одбиено во **103** случаи.Од почетокот на примената на Законот,се донесени вкупно **332** одлуки, од кои барањето е одобрено во 120 случаи, а одбиено во 192 предмети. Постапка е запрена во 20 предмети.

Табела 4 – Стапката на одлучување по поднесените барања за бесплатна правна помош во 2012 год[37].

	Поднесени барања	Нерешени барања од претходниот квартал	Одлучени барања	Во постапка	Стапка на одлучување[8]
I тримесечје	**21**	**44**	**35**	**30**	**53,85%**
II тримесечје	**33**	**30**	**35**	**28**	**55,55%**
III тримесечје	**33**	**28**	**51**	**10**	**83,60%**
IV тримесечје	**24**	**10**	**34**	**0**	**100,00%**

Пред да направиме анализа на видовите одлуки коишто се донесени, треба да се спомене дека **ниската стапка на одлучување** по барањата од 2011 год[38], односно натрупувањето на нерешени барања што придонесуваше за одолжување на законскиот рок (20 дена) за одлучување по барањето, е делумно надмината во 2012 година, особено во втората половина на 2012 година кога стапката на одлучување се зголемува, што укажува на извесно забрзување на постапката. Меѓутоа, паралелно со тоа се зголемува и бројот на одбиените барања.

[37]Извор – Известувања бр. 19-2135/2 и 19-2138/2 од 21.6.2012, 19-2755/2 и 19-2754/2 од 26.7.2012 и 19-3960/2 од 14.12.2012 год.

[38]Види „Бајка или реалност?“ Бесплатната правна помош во РМ, стр. 44

(3) Што се однесува на видот на одлуките, продолжува трендот на речиси двојно **поголем број одбиени барања отколку одобрени барања за бесплатна правна помош, карактеристичен за** 2011 година. Ова е негативна карактеристика на македонскиот систем за бесплатна правна помош, по која тој се разликува од системите во соседните земји, каде што во најголем дел односот на одобрени наспроти одбиени барања изнесува 9 спрема 1[39].

Табела 5 – Однос на одобрени и одбиени барања во 2012 год [40].

	Донесени решенија	Одобрени барања	Одбиени барања	Однос одобрени/ одбиени барања
I тримесечје	**35**	**13**	**22**	**1/1.7**
II тримесечје	**35**	**11**	**24**	**1/2.18**
III тримесечје	**51**	**16**	**35**	**1/2.19**
IV тримесечје	**26**	**14**	**22**	**1/1.6**
ВКУПНО:	**147**	**54**	**103**	**1/1.9**

[39]Види подолу, параграф 5 од оваа глава,

[40]Извор – Известувања од Министерство за правда од фуснота 32

(4) Причините за поголемиот број одбиени барања можат да се утврдат преку анализа на решенијата со кои Министерството ги одбива барањата за бесплатна правна помош и образложенијата што ги дава за одбивањата. МЗМП направи увид во 37 решенија со кои се одбиваат барањата за бесплатна правна помош во 2012 и утврди дека: **15** од барањата се одбиени затоа што **правното прашање за кое е побарана правна помош не е предвидено во ЗБПП,** поради тоа што **барателите** поседувале имот со вредност поголема од **пет** просечни плати (стан или куќа во која живеат), **6** за тоа што не влегуваат во категориите лица на кои може да им се одобри бесплатна правна помош, **4** барања се одбиени затоа што бесплатната правна помош е побарана за очигледно неразумна работа за која не постојат правни факти, додека **2** барања се одбиени поради остварување приход повисок од законскиот максимум.

Од увидот произлегува заклучокот дека причините за двојно поголемиот број одбиени отколку одобрени барања за бесплатна правна помош, лежат во премногу рестриктивниот пристап на ЗБПП во уредувањето на условите во однос на правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош, како и во однос на материјалните критериуми. Листата на правни прашања предвидена во ЗБПП очигледно не соодветствува со реалните потреби на граѓаните и не опфаќа определени правни прашања за кои граѓаните имаат потреба од правна помош, како што се семејно-правните односи, кои се мошне специфични и најдиректно ги засегаат граѓаните. Што се однесува до имотните критериуми, ограничувањето на вкупната вредност на имотот на 5 просечни плати, без притоа да се изземе домот во којшто живее барателот, е целосно неприфатливо, неоправдано и спротивно на постојните законски прописи, односно во однос на ова прашње ЗБПП е порестриктивен и од Законот за социјална заштита.

(5) Само за споредба, во Република Хрватска од вкупно поднесените 5.541 барање за бесплатна правна помош во 2011 година[41], правна помош е одобренаво 4.634 случаи, а одбиени се само 492 случаи. Преостанатите 146 се отфрлени, 215 се повлечени, а 54 се наоѓаат во постапка.

(6) Нискaта стапка на одлучување по поднесените барања за бесплатна правна помош и двојно поголемиот број одбиени отколку одобрени барања се сериозни показатали за нефункционалноста на националниот систем за бесплатна правна помош. Од една страна, неможноста постапката да се „врами" во законскиот рок од 20 дена[42] и поголемиот број одбиени отколку одобрени барања, недвосмислено укажуваат на сериозни недостатоци на ЗБПП кои беа анализирани во претходните извештаи, а кои генерираат негативни резултати и во 2012. Ваквата практика дополнително ќе ги демотивира граѓаните да бараат бесплатна правна помош (глава 1 – број на поднесени барања за бесплатна правна помош), со што ќе дојде до постепено намалување на бројот на поднесените барања, а тоа ќе ја доведе во прашање потребата од ЗБПП во нејзиниот сегашен облик.

Напомена:
Препораките што се однесуваат на оваа глава се вклучени во препораките од поглавјата кои се однесуваат на видовите правни прашања, корисниците на бесплатната правна помош и постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош.

---

[41] IZVJEŠĆE O OSTVARIVANJU PRAVA NA PRAVNU POMOĆ I UTROŠKU SREDSTAVA U 2011. GODINI

[42] За ова подетално во Глава 4

3. „Неприменлива претходна правна помош наспроти јасно уредена правна помош во управни и во судски постапки!?“

– Видовите правна помош кои ги предвидува ЗБПП –

Бесплатната правна помош се остварува како (1) претходна правна помош и како (2) правна помош во судските *и* во управните постапки. Претходната правна помош ги опфаќа следните видови правна помош: 1. Иницијален правен совет за правото на користење на правната помош; 2. Општа правна информација, и 3. Правна помош при комплетирање на барањето за бесплатна правна помош. Претходна правна помош обезбедуваат овластените здруженија и овластените лица во подрачните одделенија на Министерството за правда на РМ. Правната помош во судските и во управните постапки опфаќа застапување и составување писмена во постапките и се остварува од страна на адвокатите. Бесплатната правна помош ги опфаќа оние трошоци во постапката кои настанале по денот на одобрување на барањето за доделување бесплатна правна помош и дејствијатаза правна помош кои на денот кога била одобрена правната помош се уште не биле извршени.[9]

(1) Видовите правни услуги кои се предвидени со ЗБПП се мошне важен фактор за ефикасноста на бесплатната правна помош, затоа што тие се механизмот преку кој државата, односно давателите, ја обезбедуваат правната помош и го олеснуваат пристапот до правдата за корисниците на правото на бесплатна правна помош. Комплементарноста на правните услуги и можноста тие да влијаат врз остварувањето на правата се критериум преку кој може да се оцени нивната ефикасност.

Претходна правна помош

(2)Претходната правна помош, во периодот што е предмет на анализата, беше обезбедувана од страна на овластените здруженија и од дел од подрачните одделенија. Во недостиг на податоци за претходната правна помош обезбедена од страна на подрачните одделенија, поради непостоење на унифицирана методологија[43] за водење евиденција по поднесените барања, овој извештај располага само со информации за претходната правна помош обезбедена од страна на овластените здруженија: МЗМП, НРЦ, МКЦ и РОМА С.О.С.. Во 2012 беше обезбедена претходна правна помош за 632 лица, за најразлични правни прашања меѓу кои предничат: социјалната заштита, здравственото осигурување и имотните прашања.

Табела 6 - Обезбедена претходна правна помош во 2012 од страна на овластените здруженија

Видови правна помош \ Здруженија	НРЦ - Куманово	Рома С.О.С - Прилеп	МКЦ – Битола	М.З.М.П - СКопје
Општа правна информација	**260**	**169**	**120**	**64**
Иницијален правен совет	**7**	**0**	**4**	**10**
Правна помош при комплетирање на барањето за БПП	**6**	**6**	**11**	**9**
Број на граѓани на кои им е обезбедена правна помош	**259**	**175**	**130**	**68**

ВКУПНО: 632

[43]Извештај за спроведувањето бесплатна правна помош, Јасна Бутурац, Скопје 2012;стр. 23

(3) Претходната правна помош опфаќа премногу тесен опфат правни услуги кои не се доволни за да овозможат суштинско правно советување на граѓаните, доволно за остварување на правото заради кое е побарана правна помош. Со исклучок на општата правна информација[44], претходната правна помош е сведена на промоција на ЗБПП (*иницијален правен совет*) или на административно пополнување на барањето за бесплатна правна помош (*правна помош во комплетирање на барањето за БПП*). Вака уредена, претходната правна помош не одговора на потребата на граѓаните од правно информирање и советување пред поведувањето на определена управна или судска постапка, што е основна цел на овој вид правна помош. Постојните облици не овозможуваат навлегување во конкретните околности на случаите (правниот совет не е предвиден како облик на претходна правна помош), што е суштинско во разгледувањето на опциите кои ги имаат граѓаните во остварувањето или во заштитата на нивните права. Наместо тоа, здруженијата можат само да дадат „општи и начелни упатства за правно уредување" (што е далеку од доволно за правно неука странка) и да поднесат барање за бесплатна правна помош без претходно поучување на странката за случајот, што е возможно само преку обезбедување правен совет. Покрај потребата од правен совет, граѓаните – а особено правно неуките странки – многу често имаат потреба од составување едноставни изјави, пополнување формулари, како и составување поднесоци за определени управни постапки (социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување), што не е обезбедено преку постојните облици на правна помош.

(4) **Наплатата на надоместокот за трошоците на здруженијата кои обезбедуваат претходна правна помош**

[44]Која и самата има мошне тесен опфат и е дефинирана како *облик на бесплатна правна помош која содржи општи и начелни упатства за правното уредување на одделна област.*

е отежнато и се одвива бавно. Овластените здруженија имаат право на надомест на трошоците за обезбедената претходна правна помош. Сепак, во досегашната примена на ЗБПП, здруженијата се соочија со сериозни проблеми во однос на наплатата на трошоците за обезбедената правна помош. Законот за бесплатна правна помош не е јасен во однос на ова прашање[45] и уредувањето на ова суштинско прашање е препуштено на практиката на Министерството за правда. **Од работата на здруженијата се утврди дека Министерството ќе исплати надомест на трошоците само во случаите кога ќе биде поднесено барање за бесплатна правна помош и кога истото ќе биде прифатено[46].** На овој начин, **обезбедените правни услуги во случаите кога нема да биде поднесено барање (затоа што правниот проблем на лицето се решил преку општа правна информација) или кога барањето ќе биде одбиено, воопшто не се вреднуваат и Министерството не исплаќа надомест, иако здруженијата ја обезбедуваатправната помош.** Контрапродуктивен ефект од оваа практика е тоа што здруженијата можат да поднесуваат барања за бесплатна правна помош иако нема правна основа за определена правна работа, само за да можат да ги надоместат трошоците што ги имаат при обезбедувањето на правните услуги.

(5) Сепак, по речиси една година обезбедување претходна правна помош, во 2012 година овластените здруженија ги добија првите решенија со кои им се одобрува надомест на трошоците и им беше исплатен надомест во вкупен износ од 4.200,00 денари, што е далеку од реалните трошоци што ги имале.

---

[45]Види „Бајка или реалност“ – Бесплатната правна помош во РМ, стр. 21 и 22

[46]Известување бр. 11 – 3312/2 од 15.9.2011 год.

Препораки:

1. Проширување на претходната правна помош, со обезбедување правен совет и составување писмена во определени управни постапки. Претходната правна помош, како што е сега уредена, вклучува премногу тесен круг правни услуги. Со цел таа да прерасне во институт преку кој корисниците на бесплатната правна помош ќе можат да се стекнат со информации и упатства кои ќе го олеснат нивниот пристап до правдата, потребно е нејзино проширување и вклучување на правниот совет и составувањето писмена во определени управни постапки, кои се од особено значење за сиромашните граѓани (социјална заштита, здравствено осигурување, пензиско и инвалидско осигурување, државјанство и сл.)

2. Олеснување на наплатата на трошоците, преку воспоставување ефикасен систем за проверка на податоците и пропишување рок во кој Министерството е должно да ги исплати трошоците. Со цел да се надминат споменатите тешкотии во наплатата на трошоците за обезбедената правна помош, потребно е постојната постапка да се коригира, со тоа што ќе им се овозможи на здруженијата да обезбедуваат претходна правна помош на секое лице кое, претходно поучено за последиците, ќе изјави дека ги исполнува условите наведени во ЗБПП. Потоа, на образец уреден со упатството, кој ги содржи сите потребни податоци, предметот ќе се достави до подрачното одделение кое ќе ги прибере потребните податоци, а доколку лицето ги исполнува условите, ќе биде одобрен надомест на трошоците на здружението.

2. Правна помош во судските и управните постапки

(6) Правната помош во судските и во управните постапки се обезбедува од страна на адвокатите запишани во регистарот. Сите досегашни решенија со кои се одобрува бесплатна правна помош се однесуваат на правна помош во судските и во управните постапки и вклучуваат составување писмена (тужби, поднесоци, жалби) и застапување во постапки. Со оглед на тоа што овој вид правна помош се обезбедува само од регистрираните адвокати, проблемите со кои се соочуваат подетално ќе бидат разработени во делот што се однесува на нив.

3. Други трошоци на постапката

(7) ЗБПП го дефинира опфатот на бесплатната правна помош, предвидувајќиги трошоците на постапката и дејствијатана правната помош. Сепак, *ЗБПП не содржи дополнително објаснување или дефиниција за тоа што сѐ опфаќаат трошоците на постапката*. Имајќи предвид дека правната помош се одобрува во судски и во управни постапки, дефиниција на трошоците на постапката можеме да најдеме во соодветните процесни закони. Во ЗПП под трошоци на постапката се подразбираат *издатоците направени во текот или во врска со постапката, како и наградата на адвокатите и другите лица на кои Законот им го признава правото на награда*, додека пак во ЗОУП истите се таксативно наброени. Со оглед на фактот дека се работи за релативно широк поим, во трошоци на постапката можеме да ги наброиме: судските и административните такси, трошоците за вештачење, превод и толкување и трошоците за обезбедување докази.

Од работата на здруженијата

Лицето Н.Н. побара информација од Здружението заради решавање на неговиот проблем во постапката за развод на брак, поведена по тужба од негова страна. Лицето не е способно за работа поради болест (епилепсија и шеќерна болест во напреден стадиум), па нема средства за водење постапка и за плаќање судски такси и други трошоци. Со сопругата со која се разведува не живее во заедница повеќе од 17 години, па поради тоа не може да го остварува правото на социјална помош.

Барателот поднел тужба која самиот ја составил и ја поднел до Основниот суд во градот во кој живее, со која бара развод на бракот. Од страна на Здружението, барателот бил поучен за правото да побара ослободување од судските такси. По неколку месеци барателот бил известен дека барањето за ослободување од судските такси е одбиено и дека се задолжува да ја плати судската такса во определен рок. Со оглед на тоа дека не можел да ја исплати судската такса, тужбата му се смета за повлечена.

Овој случај укажува на слабостите на ЗБПП. Од една страна, лицето нема право на бесплатна правна помош затоа што не е корисник на социјална помош, иако е очигледна неговата социјална загрозеност, а од друга страна, поради тоа што бесплатната правна помош не вклучува и ослободување од плаќањето судски такси, можни се и ситуации во кои лице кое е корисник на бесплатна права помош нема да биде ослободено од плаќањето судски такси.

(8) Иако се предвидени, трошоците на постапката не можат да бидат опфатени со бесплатната правна помош, во согласност со ЗБПП. Со исклучок на дејствијата на правната помош, ЗБПП не предвидува механизми како барателот да биде ослободен од овие трошоци, од причина

што тоа е уредено со посебни закони, со кои ЗБПП не е усогласен. Ова претставува значителна бариера пред која се исправени корисниците на бесплатната правна помош, кои како лица во тешка материјална положба не се во можност да ги подмират трошоците, па поради тоа се принудени или да бараат ослободување од плаќањето на трошоците на постапките, во согласност со посебните закони (ЗСТ и ЗПП), или да се откажат од барањето. Ослободувањето од плаќање на трошоците на постапката има неизвесен исход, со што значително се развлекува расправата по предметот, а во случаите кога лицето нема да биде ослободено од плаќање на трошоците на постапката, тоа најчесто се откажува од остварувањето и заштитата на своето право.

Препораки:

1. Вклучување на корисниците на бесплатната правна помош, како категорија која е ослободена од плаќањето судски такси. Законот за судските такси го уредува пресметувањето, плаќањето и ослободувањето од судските такси. Законот предвидува определени категории субјекти кои се ослободени од плаќањето на судските такси[47]. Корисниците на бесплатна правна помош се категорија лица за која државен орган утврдил дека нивната издршка е загрозена, па според тоа не е потребна дополнителна проверка од страна на судот.

2. Разгледување на можностите за вклучување на вештите лица во ЗБПП за наплата на трошоците за изготвување наод и мислење.
Наодот и мислењето изработени од вешто лице, со кои се докажуваат определени факти во согласност со ЗПП, мора да бидат поднесени заедно со тужбата, како

[47] Чл. 9 и 10 од ЗСТ,

почетно правно дејствие. За ова, лицето е должно да му исплати награда на вештото лице, која кога станува збор за лица во загрозена материјална положба може да биде значително повисока и да го спречи остварувањето и заштитата на правата пред судот. Поради тоа,неопходно е вклучување на вештите лица во ЗБПП, на начин сличен на оној на кој се вклучени адвокатите.

4. „Имотно-правните прашања и натаму се најчести кај корисниците на бесплатната правна помош“

- видови правни прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош -

Бесплатна правна помош може да се одобри во сите управни и судски постапки со кои се решава *прашање од интерес на барателот*, а кое се однесува на: правата од социјалното, пензиското, инвалидското и здравственото осигурување, работните односи, заштитата на децата и малолетниците, жртвите на семејното насилство, заштитата на жртвите од казнивите дела, заштитата на жртвите од трговијата со луѓе и имотно-правните прашања. Бесплатна правна помош нема да се одобри кога е очигледно дека работите се *неразумни* или дека *не постојат правни факти* врз основа на кои можат да бидат преземени правни дејствија.[10]

(1) Видот на правните прашања за кои е побарана и одобрена бесплатна правна помош ни овозможува увид во правните проблеми со кои се соочуваат граѓаните во тешка економско-материјална положба и претставува индикатор за специфичните правни потреби на оваа категорија лица, чиј пристап до правдата е отежнат поради сиромаштијата во којашто се наоѓаат. Дополнително, оваа глава содржи и анализа на видовите правни прашања за кои е побарана правна помош, а истата не е одобрена со образложение дека за тој вид правни прашања ЗБПП не предвидува правна помош. Ова е со цел да се утврди дали листата на правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош соодветствува со реалните потреби на граѓаните или има потреба од нејзино проширување, односно стеснување. Во недостиг на официјална статистика од страна на Министерството за

правда[48] во врска со структурата на правните прашања за кои е одобрена правна помош, МЗМП дојде до податоците преку увид во дел од решенијата донесени за поднесените барања во 2011 и 2012 год.

(2) Во првата половина од 2012 година предничеа имотно-правните прашања, како правни прашања за кои е одобрена бесплатна правна помош[49]. Правна помош беше одобрена за решавање на **имотно-правни прашања** во вкупно 8 предмети, кои вклучуваа: *расправање за оставнина, поделба на имот стекнат во брак, уредување на сопственички односи и раскинување на договор за дар.* По нив следува **заштитата на жртвите од кривични дела** во три предметикои се однесуваа на *застапување во постапка за имотно-правно побарување, како жртва на кривично дело***.** Во два случаја беше одобренаправна помош на **жртвите на семејното насилство** за преземање мерки пред ЦСР и пред основните судови. Во еден случај беше одобрена правна помош за **работни односи** (*постапка за надомест на неплатени плати и придонеси*), **заштита на деца и малолетници** (*утврдување на татковство*) и **права од пензиско, инвалидско, здравствено и социјално осигурување** (*постапка за остварување право на социјална заштита*[50]). Не беше одобрена правна помош за **заштита на жртвите на трговија со луѓе, како** и во постапка за **остварување на право на азил.** Во 2011 беше поднесено едно барање за правна помош за заштита на жртви на трговија со луѓе, меѓутоа истото беше одбиено поради тоа што, според

[48]Заклучок за запирање на постапката за слободен пристап до информациите од јавен карактер од Министерството за правда бр. 19-1154/2 од 9.4.2012 год.

[49]Извор – Увид во 18 решенија со кои се одобрува бесплатна правна помош, донесени во првата половина на 2012 год.

[50]Формално толкувано, *социјалната заштита* не е правно прашање за кое може да се одобри бесплатна правна помош, затоа што не е предвидена во чл. 8 ст. 2. Терминот *социјално осигурување* погрешно наведува кон социјалната заштита, затоа што се работи за сосема различен институт уреден со Законот за придонеси од задолжителното социјално осигурување.

МВР, лицето не било запишано како жртва на трговија со луѓе, додека за остварување на правото на азил не е поднесено барање, поради неусогласеноста на на ЗБПП со ЗАПЗ[51].

Состојбата во 2011 во однос на структурата на правните прашања за кои е одобрена бесплатна правна помош беше речиси идентична[52] и нема значајни разлики и отстапувања. Имотно-правните прашања се опфатени во повеќе од 60% од решенијата со кои се одобрува бесплатна правна помош и, во најголем, се однесуваат на погоре спомenатите видови правни проблеми од областа на стварното, облигациското и наследното право.

(3) Што се однесува на структурата на правните прашања за кои е побарана**, а не е одобрена бесплатна правна помош**, можат да се издвојат две групи: во првата влегуваат **правните прашања за кои е очигледно дека не се предвидени во ЗБПП** (*развод на брак, застапување во стечајна постапка, застапување во постапка пред Врховен суд за судење во разумен рок, застапување во кривична постапка како обвинет*), додека во втората група се опфатени **правни прашања кои, онака како што се дефинирани, би требало да влезат во членот 8 ст. 2[1]** меѓутоа Министерството има одлучено поинаку, претпоставуваме поради недоволна прецизност на одредбата од членот 8.

Правно прашање кое не е опфатено со ЗБПП, а за кое се поднесени најголем број барања за бесплатна правна помош, се семејно-правните односи, т.е. во најголем дел постапката за развод на брак во случаите кога нема семејно насилство.

[51]Лицата баратели на азил се сместени во прифатни центри и немаат пристап до информациите за бесплатната правна помош, ниту пак постои механизам како тие би пополниле образец на македонски јазик и истиот би го доставиле до подрачното одделение на Министерството за правда, во согласност со ЗБПП,

[52]Бајка или реалност!? – Бесплатна правна помош во РМ, март 2012 година, стр. 13 и Годишен извештај за примената на ЗБПП, Министерство за правда на РМ, март 2011 стр. 8

Очигледна е потребата на граѓаните од квалитетна правна помош за ова прашање, кое е специфично не само поради правните последици, туку пред сè поради сложените последици во однос на личниот живот на брачните другари и на децата родени во тој брак. Иако брачните другари можат и сами да се застапуваат пред судот, сепак брачните спорови вклучуваат силен емоционален набој, што воопшто не е компатибилен со степенот на објективност што мора да го има застапувањето во судска постапка[53],поради тоа што постои потреба од правна помош за лицата кои немаат средства за ангажирање на адвокат.

Посериозен проблем во овој дел е *невоедначената и противречна практика и погрешното толкување на определени правни прашања*[54] *од страна на Министерството*. Така, одбиени се барања за утврдување на татковство, а од друга страна за истото правно прашање Министерството има одобрено бесплатна правна помош во неколку случаи во 2011 година. Одбиени се и барањата за надомест на штета, односно за физичка делба на имот, иако е јасно дека овие две правни прашања се од имотна природа, па во согласност со ЗБПП, потребно е да се одобри бесплатна правна помош и за нив[55]. Причините за ваквите одлуки можеме да ги бараме и во премногу општите и нејасни формулации на правните прашања во ЗБПП. Премногу општа формулација се **имотно-правните прашања** кои,толкувани низ призмата на правната теорија, ги вклучуваат сите видови правни прашања од материјалното и од процесното граѓанското право. Ова отвора можност за арбитрерно толкување, во насока на стеснување на опсегот низ практиката, што претставува повреда на ЗБПП. Пример за недоволно јасна формулација во овој дел имаме кај **„заштитата на децата и малолетниците“,** поим

[53]Види – Case of Airey v. Ireland, App No. 6289/73, par. 24
[54]Види Бајка или Реалност!? – Бесплатната правна помош во РМ глава 1
[55]Извор – Увид во решение бр. 11-249 од 6. 2012

што опфаќа речиси сè – од остварувањето на правото на детски додаток, заштитата на имотните права на децата, до споровите поврзани со старателството.

(4) Ако се направи споредба меѓу македонскиот ЗБПП и законите во државите во регионот преовладува чувството на недоволен опфат на правните прашања и нивна неприспособеност со реалните потреби на граѓаните. Во Република Хрватска е воочлива хетерогеноста и јасниот опфат на правните прашања за кои може да се одобри правна помош: додека кај нас правна помош може да се одобри само за 7 видови правни прашања, во Хрватска правна помош може да се одобри за 14видови правни прашања[56]. Што се донесува на видовите, доминираат семејно-правните односи, како правни прашања за кои граѓаните можат да побараат правна помош. Во Црна Гора, пак, е прифатен поинаков пристап, односно се обезбедува правна помош за секое правно прашање, со исклучок на неколку правни прашања кои се таксативно наброени во тамошниот закон[57].

(5) **Постојниот опфат на правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош не е во согласност со ЕКЧП и со т.н Airey критериуми[58]**, утврдени

---

[56]1. Сопственички односи; 2. Престој и работа на странци; 3. Остварување права од социјалната заштита; 4. Семејно-правни односи; 5. Работни односи; 6. Постапки пред Уставниот суд; 7. Жртви на семејно насилство; 8. Здравствено осигурување; 9.Управни постапки во статусни прашања; 10.Пензиско и инвалидско осигурување; 11. Вонредни правни лекови; 12.Постапки пред ЕСЧП; 13.Извршни постапки; 14. По исклучок, врз основа на принципот на правничност – член 5, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Pročisteni tekst (NN br. 63 od 30.05.2008 s unesenim izmjenama i dopunama prema ZID ZBPP NN br. 81od 15.07.2011)

[57]ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI(“Sl. list Crne Gore”, br. 20/11 od 15.04.2011) Член 7

[58]Државите имаат обврска да осигурат бесплатна правна помош кога е потребно, притоа земајќи ги предвид следниве критериуми: (1) важноста на предметот за поединецот(барателот) ; (2) сложеноста на предметот; (3) способноста на поединецот сам да се застапува, како и (4) трошоците и можноста на поединецот сам да ги сноси.

преку јуриспруденцијата на ЕСЧП, со кои се воспоставува обврска за државите да обезбедат бесплатна правна помош во определени случаи. Овие критериуми не прават разлика меѓу различните правни области и прашања. Клучен услов е **важноста на проблемот за поединецот**, а не правната категорија во која се вбројува проблемот. Овие критериуми се разработени во одлуката по предметот Steel and Morris v UK[59], во поглед на правното прашање за кое може да се одобри бесплатна правна помош.

Steel and Morris v UK 64186/01.
- краток опис -
Steel, хонорарно вработен во бар, и *Moris,*поштенски работник, остро го критикувале McDonalds и нивното производство на хамбургери, па поради тоа се тужени за клевета. Постапката се сметала за една од најобемните во англиската правна историја, со 313 дена на првостепени рочишта и 23 жалбени рочишта, околу 40.000 страници доказен материјал и 130 сведоци од кои дел биле судски вештаци кои сведочеле околу низа технички прашања. Изнесувањето на правните аргументи траело околу 100 дена. Пресудата имала повеќе 1.100 страници (Пар. 65).

Иако жалителите (Steel and Morris) ја поминале проверката на имотната состојба, постапката за клевета не влегувала во системот на бесплатна правна помош во Англија. Поради тоа, во најголем дел биле принудени да се застапуваат сами, додека McDonalds ангажирал тим искусни адвокати и потрошил 10 милиони фунти за правно застапување. (Пар. 58 и 68). ЕСЧП утврдил дека во еден толку сложен предмет ниту повремената доброволна помош од адвокатите, ниту зајакнатото настојување на судот да даде помош на неуката странка, не може да биде замена за компетентно(стручно) и трајно застапување од страна на искусен адвокат, добро

[59]Апликација бр. 64186/01

упатен во предметот и во законите кои се однесуваат на клеветата..., па поради тоа заклучил дека ускратувањето на бесплатната правна помош претставува повреда на чл. 6 (1) од ЕКЧП (Пар. 72)

(6) Иако начелно, листата на правни прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош ги опфаќа клучните постапки од граѓанска и управна природа, за кои граѓаните имаат потреба од правна помош, сепак пропуштањето на определени прашања (семејно-правните односи), како и нејасната дефинираност на постојните (заштита на деца и малолетници, заштита на жртви на семејно насилство), создава потешкотии во примената на ЗБПП. Дополнително, иако определени правни прашања (работни односи, пензиско и инвалидско осигурување) се предвидени во ЗБПП, сепак, нивната примена е отежната затоа што заштитата на овие права е најчесто условена со релативно кратки рокови од 8, 15 и 30 дена, кои не се совпаѓаат со рокот од 20 дена за решавање на барањето за бесплатната павна помош, така што не е можно да се донесе навремено решение. Законот за бесплатната правна помош не придонесува за остварување на правото на пристап до судот, гарантирано и со Европската конвенција за човековите права, па поради тоа се неопходни измени на ЗБПП.

Препораки

1. Проширување на листата правни прашања за кои се одобрува бесплатна правна помош, со вклучување на семејно-правните прашања. ЗБПП мора да ги опфати семејно-правните односи, како правно прашање за кое се одобрува бесплатна правна помош, поради очигледната потреба на граѓаните, како и поради потребата од исполнување

на погореспоменатите Airey критериуми. Пред сѐ, потребно е да се овозможи бесплатна правна помош во постапката за развод или поништување на бракот, како и во однос на постапките за донесување одлука за чување и старателство врз деца и малолетници, споровите околу издршката и сл.

2. Појаснување на правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош. Водејќи се од потребата за правна сигурност, ЗБПП мора јасно да ги предвиди постапките во кои може да се одобри бесплатна правна помош, а притоа да не се остави простор за толкување од страна на органот што одлучува.

3. Предвидување можност за одобрување бесплатна правна помош за прашање кое не е е опфатено со ЗБПП, по исклучок, кога тоа го бараат интересите на правдата. Со цел да се спречи евентуалната повреда на ЕКЧП, како што е опишано погоре, ЗБПП мора да предвиди можност за одобрување бесплатна правна помош за правно прашање, иако тоа не е предвидено во ЗБПП, притоа ценејќи ги Airey критериумите: важноста на предметот за поединецот (барателот), сложеноста на предметот, способноста на поединецот сам да се застапува, како и трошоците и можноста на поединецот сам да ги сноси трошоците.

4. Спроведување на научно засновани анализи и истражување за правните потреби на граѓаните и за начините на коишто се решаваат. ЗБПП може успешно да одговори на потребата од правна помош на граѓаните, исклучиво доколку е креиран врз основа на претходна анализа за правните проблеми со кои се соочуваат граѓаните, зачестеноста и нивното влијание

врз животот на граѓаните и начините на решавање, а кои можат да се добијат само преку истражувања и анализи.

5. „ОГРАНИЧУВАЊЕТО НА ТРИ НИВОА“ ГИ ДЕСЕТКУВА ПОТЕНЦИЈАЛНИТЕ КОРИСНИЦИ НА БЕСПЛАТНАТА ПРАВНА ПОМОШ

- корисниците на бесплатна правна помош –

Право на бесплатна правна помош имаат лицата кои, со оглед на нивната материјална положба, не би можеле да ги остварат со Устав и со Закон загарантираните права, без притоа да го загрозат сопственото издржување и издржувањето на членовите на своето домаќинство. ЗБПП потоа ги дели корисниците на (1) државјани со постојано престојувалиште во РМ и (2) определени категории лица кои не се државјани.

(1) За државјаните предвидува т.н „тест на три нивоа“, односно кумулативно исполнување на три критериуми.

Прво ниво (Статус) – Право на бесплатна правна помош имаат: 1. корисниците на социјална помош; 2. корисниците на инвалидски додаток кои не остваруваат други приходи по основа на заработувачка или приходи од недвижности; 3. корисници на најниска пензија кои живеат во семејна заедница со две или повеќе лица издржувани од него, и 4. семејства или самохран родител со едно или повеќе малолетни деца, кои остваруваат право на детски додаток.

Второ ниво (Приход) – Вкупниот приход на барателот и на неговото домаќинство да не го надминува износот од 50% од просечната месечна плата исплатена во РМ.

Трето ниво (Имот) – Барателот или член на неговото семејство со кое живее во исто домаќинство не смеат да имаат имот чијашто вредност надминува 5 просечни бруто-плати исплатени во РМ.

(2) Право на бесплатна правна помош имаат и лица кои не се државјани на РМ, а кои спаѓаат во една од следниве категории:

- баратели на право на азил, лице на кое му е признаено правото на азил, внатрешно раселено лице, како и раселено или прогонето лице кое на територијата на Република Македонија има престојувалиште;
- странски државјанин, кој во согласност со меѓународните договори, без оглед дали на територијата на Република Македонија има престојувалиште или живеалиште, остварува негово право за кое е надлежен државен орган на Република Македонија;
- лице без државјанство, кое законски престојува во Република Македонија, и
- државјанин на земја-членка на Европска унија, под услови и на начин утврдени со ЗБПП.[11]

(1) Едно од клучните прашања што се поставува при донесувањето и при примената на еден закон за бесплатна правна помош е кој сѐ може да биде корисник на ова право. ЗБПП попрецизно ги уредува критериумите кои ќе мора да ги исполнуваат барателите, преку определување на категории граѓани кои имаат право на бесплатна правна помош, како и преку пропишување ограничувања во поглед на приходот што го остваруваат и имотот кој го поседуваат барателот и неговото домаќинство. Во ова поглавје ќе биде даден приказ на постојната структура на баратели на бесплатна правна помош и ќе биде дадена оцена дали ЗБПП може да обезбеди бесплатна правна помош за секое лице кое не е во можност да ги оствари своите права, без притоа да го загрози сопственото издржување, или тој содржи извесни ограничувања во однос на ова прашање. Исто како и за правните прашања, од Министерството добивме информација дека не води статистика за структурата на лицата кои се корисници на бесплатна правна помош, како и на лицата чиешто барање е одбиено[60], па до податоци дојдовме преку увид во решенијата со кои се одобрува или се одбива бесплатната правна помош.

(2) Во 2012 година продолжи практиката од претходните две години – најголем дел од решенијата со кои се одобрува бесплатна правна помош да се однесуваат на лица корисници на социјална *парична* помош, а помал дел на корисниците на постојана парична помош, и обете права од социјалната заштита[61] Следна категорија се *корисниците на најниска пензија*[62]*,* додека корисниците на *детски додаток* и на

[60]Известување бр. 19 – 1154/2 од 9.4.2012 година

[61]Право под името социјална помош, како што е предвидено во чл. 12 ст. 2 т. 1 од ЗБПП, не постои, во согласност со Законот за социјална заштита, туку меѓу другите права постојат и право на социјална парична помош и постојана парична помош. ЗБПП внесува конфузија со тоа што не е јасно дали со овој термин се опфатени сите корисници на права од социјална заштита, само корисниците на парични права или пак само корисниците на социјална парична помош.

[62]Најниската пензија не претставува фиксен износ, туку се разликува во однос на различните категории старосна пензија, како и во однос на должината на стажот што претходел, поради што поправично би било најниски пензии.- Види:

инвалидски додаток[63] се застапени со само неколку решенија.

(3) Од започнувањето со примена на ЗБПП не е поднесено ниту едно барање за бесплатна правна помош од страна на лица кои не се државјани на РМ[64]. Причините за ова може да се бараат во речиси непостојната промоција на бесплатната правна помош меѓу овие специфични категории граѓани, кои најчесто се сместени во прифатни центри, непознавањето на македонскиот јазик, како и нецелосната уреденост на бесплатната правна помош за овие категории. Со исклучок на постапката за остварување на правото на азил[65], не се опфатени други прашања кои се однесуваат и кои ги засегаат овие категории лица (постапка за остварување државјанство, регулирање на статусот на странците и сл.).

(4) Две и пол години од примената на ЗБПП се доволен период за да се даде оцена на опфатот на лицата кои можат да бидат корисници на бесплатна правна помош. Уште од самиот почеток беше укажувано дека „правото на БПП можат да го уживаат само мал број граѓани“[66], што беше потврдено во двата извештаја кои претходеа на оваа анализа. **ЗБПП предвидува рестриктивен пристап до бесплатната правна помош, кој е ограничен исклучиво за категориите корисници на определени права наведени погоре.** „Ограничувањето на три нивоа“ ги става сите други лица, без

Анализа на опфатот на ЗБПП, Скопје 2010, стр. 32 и Извештај за работата на ФПИОМ во 2011 година, стр. 15

[63]Терминолошка забуна имаме и овде. Инвалидски додаток, како право со овој назив, е предвидено само со Законот за правата на воените инвалиди, членовите на нивните семејстваи членовите на семејствата на паднатите борци, „Службен весник на РМ 13/96 во чл. 18. Сепак, во Анализа на опфатот на ЗБПП, Скопје 2010, стр. 31 е содржано толкување дека ова се однесува на додаток на инвалидност од ЗПИОМ, што е сосема друго право.

[64]Годишен извештај за примената на ЗБПП за 2011, Министерство за правда на РМ

[65]Предвидена со измените на ЗБПП (Службен весник на РМ бр. 185/2011)

[66]Види: Анализа на опфатот на Законот за бесплатна правна помош, 2010, д-р Стојанка Мирчева и м-р Ардит Мемети, стр. 39

оглед на нивната материјална положба, надвор од системот на бесплатната правна помош, притоа не земајќи ја предвид околноста дека дел од нив можеби и ги исполнуваат условите за стекнување на некои од правата предвидени во ЗБПП, меѓутоа поради недостиг од правна помош нивното право е ускратено. **Ограничувањето во поглед на статусот** доведува до ситуацијата *лице кое нема имот и кое неостварува никаков приход да не може да го оствари правото на бесплатна правна помош, затоа што не влегува во споменатите категории.* **Ограничувањето во поглед на приходот** не го зема предвид бројот на членовите на домаќинството. Издршката на самец или на домаќинство со два члена кои заработуваат 10.000 денари, не е загрозена во иста мера во споредба со едно повеќечлено семејство со истиот приход. Во прилог на ова тврдење говори и соопштението на ДЗС[67], според кое 47,3 % од сиромашните живеат во домаќинства со 5 или повеќе членови. На овој начин, законски, во нееднаква и подредена положба се ставаат повеќечлените домаќинства, на кои директно им е ограничено правото на еднаков пристап до правдата. Сепак, од анализата на решенијата со кои се одбиваат барањата, како услов што најмногу предничи во однос на бројот на одбиените барања, е **ограничувањето во поглед на имотот. Токму поради овој услов,** сите граѓани кои поседуваат каков било недвижен имот[68], и без оглед на нивната состојба и вредност, немаат право на пристап до бесплатна правна помош. Според концептот на системот на бесплатна правна помош претпоставено е дека нивната издршка не е загрозена и дека тие можат сами да ги сносат трошоците за правната помош што им е потребна. Но, ваквото решение доведува до апсурдна ситуација, во која лице корисник на социјална парична помош, што значи лице што живее во сиромаштија, да не е во можност да користи бесплатна правна помош поради имотот што го поседува, а во кој живее и од кој не остварува никаков приход.

[67]Соопштение на ДЗСТ бр. 4.1.1.48 од 11.7.2011 год.

[68]Без оглед на тоа дали станува збор за куќа, стан, гаража, нива, ливада,

Од работата на здруженијата

Лицето Н.Н. е самохран родител, мајка на три малолетни деца, која повеќе години живее во вонбрачна заедница со партнер во дом кој е во заедничка сопственост на вонбрачната заедница. Барателката е жртва на долгогодишно физичко и психичко злоупотребување од страна на нејзниот партнер, кое кулминирало со бркање од нејзиниот дом.

Оставена на улица, таа се обрати во Здружението од каде што ѝ беше дадена општа правна информација за нејзината правна положба и беше информирана за можноста за бесплатна правна помош. Откако побарала бесплатна правна помош за делба на имотот, бидејќи нема каде да живее, добила решение од Министерството за правда со кое се одбива бесплатна правна помош поради тоа што барателката се јавува како сосопственик на домот од каде е избркана и до кој нема пристап.

(5) Доколку се направи споредба со државите од регионот кои имаат донесено закони за бесплатна правна помош, РМ може да се „пофали“ со убедливо најстоги услови во поглед на материјалната положба. Така, во Република Хрватска[69] приходот се пресметува по член на домаќинство, а не како вкупен износ, додека барателот може да поседува стан или куќа во којашто живее. Дополнително, бесплатна правна помош ќе биде одобрена и за барателите кои не ги исполнуваат споменатите услови, доколку нивната имотна состојба е таква што, земајќи ги предвид реалните или предвидливи трошоци на постапката, плаќањето на трошоците на постапката би можело да го загрози издржувањето на подносителот на барањето и на членовите на неговото домаќинство. Во Црна Гора[70], бесплатна правна помош е предвидена за децата без родителска грижа,

[69] Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Pročisteni tekst (NN br. 63 od 30.05.2008 s unesenim izmjenama i dopunama prema ZID ZBPP NN br. 81od 15.07.2011)

[70]Zakon o Besplatnoj pravnoj pomoci («Sl. listCrneGore», br. 20/11 od 15.04.2011)

за лицата со посебни потреби, како и за жртвите на семејното насилство и трговијата со луѓе, без притоа да се прави проверка на материјалната положба, додека станот, односно куќата, во која живее лицето, не се смета за имот со определени ограничување во поглед на големината. Во Косово[71], секундарна правна помош (застапување во судски и во управни постапки) ќе се одобри за сите баратели чиишто вкупен семеен приход е помал од просечниот месечен приход.

(6) Условите кои се однесуваат за материјалната положба на корисниците на бесплатна правна помош не се во согласност со правото на пристап до правда утврдено во ЕКЧП, изразено во погореспоменатите Airey критериуми. Во однос на ова прашање, **клучен критериум** во однос на тоа дали државата е обврзана да обезбеди правна помош во определен предмет, не е припадноста на поединецот кон определена категорија граѓани, туку пред сѐ, **можноста поединецот да ги сноси трошоците на постапката.** Сегашниот закон го ускратува ова право на огромен број граѓани кои живеат во сиромаштија и не можат да ги сносат трошоците на постапките, а кои не ги исполнуваат строгите критериуми предвидени во ЗБПП.

Препораки:

1. Прецизно определување на категориите граѓани кои ќе имаат право на бесплатна правна помош, без дополнителна проверка на материјалната положба и дополнителни ограничувања. Законот за социјалната заштита предвидува неколку права кои се наменети за лицата кои се наоѓаат во положба на социјален ризик, како резултат на сиромаштијата. Корисниците на овие права ја имаат поминато проверката на материјалната положба и поради тоа нема потреба од дополнителни ограничувања. Овде,

[71]Zakon za Besplatnu pravnu pomoc zakon br. 04/L-017

пред сè, спаѓаат корисниците на социјалната парична помош, постојаната парична помош и на **правото на парична помош на лице кое до 18-годишна возраст имало статус на дете без родители и родителска грижа**.

2. Утврдување на минималниот месечен приход на барателот и на неговото домаќинство, како китериум дали е загрозена издршката на барателот да се спроведе врз основа на објективно мерливи критериуми, при што ќе се земе предвид бројноста на домаќинството. Државниот завод за статистика во своите извештаи кои се однесуваат на животниот стандард вклучува и објективни податоци за т.н. прагови на сиромаштија, кои покрај висината на приходот ја земаат предвид и просечната потрошувачка кошничка. Овие „прагови" можат да бидат искористени при уредувањето на овој критериум. Многу е важно бројноста на домаќинството да биде дополнителен критериум што може да биде ефикасно сторено со определување на минималниот приход по глава на член на домаќинството.

3. При ограничување во поглед на имотот на барателот, да се определи критериум барателот да не поседува имот од кој може да се издржува. Овој критериум постои во Законот за социјалната заштита и истиот е попрецизно дефиниран во Правилникот за начинот на остварување и користење на правото на социјална парична помош[72]. Согласно овој критериум,

[72]Член 3 од Правилникот **з**а начинот на остварување и користење на правото на социјална парична помош **пречистен текст„Службен весник бр.146/09, 59/2011, 123**/11 и 139/11
„Како имот и имотни права од кој корисникот на правото на социјална парична помош може да се издржува, се смета:
1. **друга семејна куќа или стан**;
2. куќа во градба;

куќата или станот во кој живее барателот, нема да претставува пречка за остварување на правото на бесплатна правна помош.

4. Да се предвиде можност, по исклучок, да биде одобрена бесплатна правна помош и за лица кои не ги исполнуваат претходно споменатите услови, доколку се работи за сложен предмет, а барателот не е во можност сам да се застапува и доколку трошоците од предметот се превисоки за да може барателот да ги сноси. Оваа препорака претставува операционализација на Airey критериумите во ЗБПП која се однесува на условите што треба да ги исполнат барателите, со цел ЗБПП да придонесе кон целосно остварување на правото што е гарантирано во ЕКЧП.

---

3. куќа за одмор и рекреација;

4. деловен простор;

5.регистрирано моторно возило, кое не го отуѓил во последните 6 месеци пред поднесувањето на барањето (патничко моторно возило, мотор над 50 $см^3$, комбе, автобус, камион), комбајн;

6.обработливо земјиште во сопственост или под закуп или во сопственост на државата, со договор за користење на земјоделско земјиште на плодоуживање,со површина поголема од 7.000 $м^2$, во кое земјиштето распоредено во 4. и 5. катастарска класа се засметува со 40% од фактичката површина, а земјиштето распоредено во 6.,7. или 8. катастарска класа се засметува со 20% од фактичката површина и

7. заштеди во вредност над 50.000,00 денари. “

6. „ДОЛГ И ТРНЛИВ Е ПАТОТ ДО ОСТВАРУВАЊЕ НА БЕСПЛАТНАТА ПРАВНА ПОМОШ“

- постапка во која се остварува правото на бесплатна правна помош –

Постапката за остварување на правото на бесплатна правна помош е предвидена како итна постапка и започнува со поднесување на барањето до надлежното подрачно одделение на Министерството за правда. Подрачното одделение е должно веднаш да го разгледа барањето,**да ги прибере податоците кои се важни за утврдување на материјалната положба**на барателот и во рок од 12 дена од приемот на барањето истото комплетирано да го препрати до министерството на одлучување. Со цел да се испочитува овој рок, ЗБПП предвидува рок од 3 дена во кој имателите на информации се должни да ги достават бараните информации доподрачното одделение. Откако ќе биде препратено,министерот за правда на РМ е должен да донесе одлука во рок од 8 дена од приемот на барањето од подрачното одделение .[12]

(1) Остварувањето на правото на бесплатна правна помош е уредено воЗБПП,асеостварувавопостапкавокојанадлежноста за одлучување е функционално поделена помеѓу подрачните одделенија на Министерството за правда кои се надлежни за прием и за комплетирање на барањата и Министерството за правда, како орган кој одлучува по поднесените барања. Постапката треба да обезбеди брза и ефикасна проверка на податоците кои се релевантни за утврдување дали барателот ги исполнува условите. Траењето и текот на постапката се релевантен индикатор за: (1) капацитетот на подрачните одделенија и на министерството да го спроведуваат ЗБПП, како и за (2) проверливоста и достапноста на податоците, што

се однесуваат на условите кои треба да ги исполнат граѓаните, од страна на министерството. За овој дел од анализата беше користена алатката за слободен пристап до информациите со коишто располага Министерството за правда, а многу помогна и директната работа на овластените здруженија, преку обезбедување правна помош[73] во комплетирањето на барањата за лицата кои имаат потреба од бесплатна правна помош.

(2) Во 2012 година **продолжи негативната практика на значително одолжување на постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош и очигледната неможност за запазување на законскиот рок од 20 дена.** Преку увид во 32 решенија со кои се одбива или се одобрува бесплатната правна помош во 2012 година, беше утврдено дека просечното време за решавање на еден предмет и понатаму е повеќе од два месеца. Само за споредба просечното време за решавање на предметите во 2011 година беше речиси идентично (58 дена)[74], што укажува на тоа дека нема подобрување во однос на ова прашање. Во прилог на ова укажуваат и податоците од *Табела 4,* во која јасно се гледа дека за период од три месеци се одлучува само по половина од поднесените барања, што е далеку над законски предвидениот рок од 20 дена. Сепак, во третото тримесечје од 2012 е забележано извесно зголемување на стапката на одлучување, пред сè како резултат на големиот број заостанати и неодлучени барања од претходниот период[75]. **Долгото траење на постапката за обезбедување бесплатна правна помош ја оневозможува нејзината примена за решавање на определени видови правни прашања кои се предвидени во ЗБПП, кадешто за остварување и заштитата на правата** (правата од областа на работните односи,

[73]МЗМП, НРЦ, МКЦ и РОМА С.О.С.;

[74]Бајка или реалност!? – Бесплатната правна помош во РМ, стр. 45

[75]Види глава 2 параграф 6

правата од пензиското и инвалидското осигурување, правата од здравственото осигурување и сл.) **се предвидени кратки рокови.** Посебноста на овие постапки е во тоа што правната помош вообичаено е потребна и се бара по повреда или по укинување на некое право, а за преземање на правно дејство (жалба, управна тужба, приговор) е пропишан законски рок во траење од 8, 15 или 30 дена. Досегашната практика покажува дека само неколку постапки за остварување на правото на бесплатна правна помош завршиле за период пократок од 30 дена.

Од работата на здруженијата:

Лицето е корисник на социјална парична помош и лице со сериозни здравствени проблеми. Социјалната парична помош му е единствен извор на приход со кој се издржува и живее во субстандардни услови. При спроведувањето контрола од страна на ЦСР е констатирано дека во 2011 лицето остварило приход од 1.500,00 денари и поради тоа му е укинатасоцијалната парична помош.

Следниот ден,лицето се обрати во здружението со барање за правна помош. Но, бидејќи овластеното здружение нема право да составува поднесоци во управна постапка,граѓанинот беше принуден да поднесе барање за бесплатна правна помош за назначување адвокат кој ќе ја состави жалбата. Поради краткиот рок за поднесување на жалбата (15 дена),одобрувањето за бесплатна правна помош не стаса навреме и граѓанинот немаше можност да ангажира адвокат за да ја состави жалбата, со што ќе имаше можност да го искористи своето право на правен лек.

(3) Причините за одолжување на постапката се пред сè резултат на бројот и разновидноста на податоците кои подрачното одделение е должно да ги прибави. Со други зборови, се прибавуваат суштински различни податоци од најмалку осум одделни државни органи и институции (*види табела 9*). Доволно е еден од државните органи да го одолжи доставувањето на бараниот податок, за да имаме „заглавување“ на постапката. Ова се случува поради

различноста на бараните податоци, додека некои од нив се дел од постојната и лесно достапна база на податоци (корисник на социјална помош, права на недвижен имот, висина на месечен приход) и увидот е релативно лесен и брз. За други податоци (проценка на вредноста на имотот) е потребно дополнително ангажирање на ресурси од страна на имателот на информацијата.

Табела 7- Преглед на имателите на информации и видот на податоци кои се потребни за спроведување на постапката

ИМАТЕЛИ НА ПОДАТОЦИТЕ	ВИД НА ПОДАТОК КОЈ СЕ БАРА
Центри за социјална работа	Дали барателот е корисник на некои од правата на социјална заштита?
Управата за јавни приходи	Висината и видот на приходите на барателот и на неговото домаќинство
Централен регистар на РМ	Дали барателот е управител во определено трговско друштво?
Агенција за вработување на РМ	Дали барателот е вработен?
Катастар на недвижности на РМ	Дали барателот или неговото домаќинство располага со недвижен имот?
Општина	Проценка на недвижниот имот, откако ќе се добие информација дали барателот располага со ваков имот.
МВР	Дали барателот/ката е жртва на семејнонасилство, жртва на казниво дело, жртва на трговија со луѓе?
Фонд за пензиско и инвалидско осигурување	Дали барателот остварува некое право од пензиско и инвалидско осигурување?

(4) **Непостоењето на интегриран заеднички електронски систем во кој ќе бидат интегрирани сите бази на податоци на одделните иматели** има за последица употреба на писмена комуникација која, покрај погоренаведените

причини, се одолжува и поради самата природа на работењето (архивирање, потпишување, експедиција, достава, пошта). Ова е особено поразително во време на развиени интернет технологии и „е-Влада“, каде што одделните податоци се веќе дел од постојни електронски дата-бази (Катастар, УЈП, ФПИОМ) од кои некои се и јавно достапни[76]. Подрачните одделенија прибавуваат информации по писмен пат. Сепак, при оценувањето мора да ја земеме предвид слабата кадровска и техничка опременост на дел од подрачните одделенија на Министерството за правда. Дел од нив не располагаат ниту со компјутер ниту со факс, кои секако би придонеле за побрза комуникација и достава на податоците.[77]

(5) Само за споредба, во Република Хрватска просечното време на донесување на одлука по поднесените барања за бесплатна правна помош беше намалено од 15,22 дена (2010) на 8,64 дена (2011)[78].

(6) Значителното траење на постапката за одобрување правна помош кое продолжува и во 2012 година, ја доведува во прашање ефикасноста на целиот систем за бесплатна правна помош. Имајќи предвид дека бесплатната правна помош е ефикасна само ако е навремена и брза, траењето на постапката повеќе од еден месец ги остава без правна помош граѓаните кои имаат потреба од решавање на правен проблем од работните односи, управните предмети и сите правни прашања за кои е потребно почитување на определен рок. Ова прашање е мошне важно при евентуалната измена на законот, затоа што најдиректно се однесува на капацитетот на Министерството за правда да ги спроведува одредбите од ЗБПП.

---

[76]http://katastar.gov.mk

[77]Извор – Извештај за спроведувањето на ЗБПП – 2012, Јасна Бутурац

[78]Извор - Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, 2010

Препораки

1. Да се овозможи бесплатна правна помош за оние категории лица чијашто материјална положба нема да биде проверувана при поднесување на барањето за бесплатна правна помош, туку оцената да се однесува само за правното прашање за кое се бара правна помош. Во РМ постојат категории граѓани кои се корисници на определени права поради тешката материјална положба во која се наоѓаат и чие остварување е условено со темелна проверка на вкупните приходи што ги остваруваат и вкупниот имот со кој располагаат барателите и нивното домаќинство. Тука, пред сè, спаѓаат некои права на парична помош од социјална заштита од ЗСТ79.Во случаите кога овие лица се појавуваат како баратели на бесплатна правна помош, би било нецелисходно и непотребно нивната материјална положба повторно да се проверува, затоа што тоа е веќе утврдено во постапката што му претходела на остварувањето на тоа право. Со усвојувањето на оваа препорака значително ќе се забрза постапката за остварување на правото на бесплатна правна помош за споменатите категории граѓани.

2. При пропишувањето на критериумите кои се однесуваат на материјалната положба на барателот на бесплатна правна помош, да се искористат критериумите од Законот за социјалната заштита, заради нивната воспоставеност и лесна проверливост. ЗСЗ ја предвидува сиромаштијата како еден од социјалните ризици и утврдува критериуми врз основа на кои може да се утврди кога определено лице се наоѓа во сиромаштија. ЗБПП, како закон кој предвидува

[79]Социјална парична помош, Постојана парична помош и Право на парична помош на лице кое до 18-годишна возраст и мало статус на дете без родител и родителска грижа

право за лицата во тешка материјална положба, треба да ги искористи условите од ЗСЗ кои се значително полесно проверливи отколку сложениот систем кој го предвидува ЗБПП.

3. Поврзување на одделните бази на податоци на имателите во еден интегриран електронски систем до кој ќе имаат пристап вработените во подрачните одделенија. Од суштинско значење за поедноставувањето на постапката и нејзиното забрзување е овозможувањето лесна достапност до податоците кои се прибираат од страна на подрачното одделение. Со оглед на фактот дека податоците кои се бараат се веќе дел од поединечните бази на податоци во електронска верзија, потребно е поврзување на овие бази во еден интегриран систем до кој ќе имаат пристап подрачните одделенија на Министерството за правда. Предуслов за ова е подобрувањето на техничката опременост на подрачните одделенија и јакнењето на капацитетите на вработените во одделенијата. Усвојувањето на оваа препорака е од клучно значење за подобрувањето на ефикасноста на системот за бесплатна правна помош.

4. Преземање на надлежноста за одлучување по поднесените барања од Министерството за правда на подрачните одделенија. Иако во моментов не постојат услови подрачните одделенија да одлучуваат по барањата, сепак, потребно е Министерството да вложи во развојот на кадровските и техничките капацитети на подрачните одделенија, со цел тие да ја преземат работата за одлучување по барањата, со што би имале лесен пристап до дата-базите од каде што се проверуваат податоците. Вака, Министерството би се ослободило од оваа обврска и би прераснало во орган што ќе одлучува по жалбите од страна на незадоволните странки.

7. Кон ефикасен правен лек за барателите чиешто барање за бесплатна правна помош ќе биде одбиено

- Правото на правен лек во ЗБПП-

Барателот чие барање за бесплатна правна помош ќе биде одбиено од страна на Министерството за правда на РМ има право со тужба да поведе управен спор пред Управниот суд на РМ, во рок од 30 дена од денот на приемот на решението со кое се одбива барањето. Барателот има право да поведе управен спор и доколку Министерството нема да донесе решение во законскиот рок. Против одлуката на Управниот суд на РМ со која е одбиенатужбата на одбиениот барател, тужителот може да поднесе жалба до Вишиот управен суд на РМ, во рок од 15 дена од приемот на пресудата.[13]

(1) Важна компонента од ЗБПП која е предмет на овој извештај е и правото на правен лек на лицата на кои нема да им биде одобрена бесплатна правна помош. Во ЗБПП двостепеноста е остварена со овозможување на незадоволната странка да поведе управен спор пред Управниот суд на РМ. Ова решение го разликува ЗБПП од другите закони кои уредуваат определени прашања од управната материја[80], каде што незадоволните странки имаат право на жалба до второстепен управен орган додека судската заштита е предвидена како еден вид трет степен. Различниот пристап на ЗБПП отвора потреба од анализа на прашањето дали ваквото решение е оправдано, односно дали правото да се поведе управен спор претставува ефикасен правен лек во оваа постапка, од една страна, поради трошоците на судската постапка, а од друга страна поради траењето на истата. Исто така, не смее да се занемари ниту улогата на Управниот суд, како институција

[80] Закон за пензиско и инвалидско осигурување, Закон за здраствено осигурување, Закон за социјална заштита, Закон за денационализација итн.

во толкувањето на проблематичните одредби од ЗБПП, која е анализирана во оваа анализа. Податоците кои се однесуваат на ова прашање беа прибирани преку искористување на правото за слободен пристап до информациите, како и преку стратешко водење на 15 постапки за правна помош на лицата чиешто барање за бесплатна правна помош ќе биде одбиено.
2) Од стапувањето во сила на ЗБПП, па сè до 30.11.2012 година се поднесени вкупно 27 тужби[81] до Управниот суд на РМ, од страна на лица чие барање за бесплатна правна помош е одбиено. Донесени се 16 пресуди со кои во 6 предмети се усвојува тужбеното барање, во 9 се одбива како неосновано, додека 1 тужба е отфрлена како неуредна[82].

Табела 8 - Број на поведени управни спорови од страна на одбиени баратели на бесплатна правна помош од примената на Законот до 1.12.2012 год.

Одбиени барања	Поднесени тужби	Донесени одлуки	Усвоени тужби	Одбиени тужби	Отфрлени тужби	Просечно време на решавање
214	27	16	6	9	1	12 месеци

Од табелата може да се утврди дека само 14% од барателите чие барање за бесплатна правна помош е одбиено, го имаат искористено правото на правен лек. Малиот број поднесени тужби во споредба со бројот на одбиените баратели е резултат на, од една страна, премногу строгите критериуми, односно лицата се свесни дека не ги исполнуваат условите, меѓутоа за малиот број тужби придонесува и сложеноста на постапката

[81]Во 15 од поднесените 27 тужби беше обезбедена правна помош од страна на МЗМП за правна заштита на одбиените баратели на бесплатна правна помош,

[82]Известувања од Управен суд на Р.М бр. 03-22/4 од 13.7.2012 год. и бр. 03-38/5 од 13.12.2012

за поведување на управен спор која е оптоварена со плаќање судска такса и составување на релативно сложен документ (тужба) за правно неука странка. Што се однесува на времето на решавање на постапките, од приемот до седницата на која се донесува одлуката по поднесената тужба, во просек поминува една година[83].

(3) Клучните прашања за кои е потребен одговор, а се поврзани со управно-судската заштита на одбиените баратели, е дали и колку истата е достапна за овие лица и колкава е нејзината ефикасност.

Достапност на управносудската заштита

Достапноста на управносудската заштита може да се дефинира како отсуство на бариери кои значително би го отежнале пристапот до овој правен лек. Бариерите можат да бидат од правна или од финансиска природа. Правна бариера е сложеноста на постапката. За лаиците, а особено за лицата со пониско или без никакво образование, управносудската постапка е посложена и покомплексна од управната постапка. Веројатноста тужбата да биде отфрлена поради непознавање на правото и поради формален недостаток е далеку поголема од веројатноста за отфрлање на жалба во управна постапка. Финансиска бариера се трошоците кои се потребни за поведување определена постапка, кои се состојат од судски такси за тужба и одлука, адвокатски трошоци за состав на тужба и барање за истакнување приоритет (потребно бидејќи не постои т.н. итна постапка пред Управен суд), како и трошоци за поштарина. За трошоците пред Управниот суд е карактеристично тоа што ги сноси секоја странка одделно и што не постои обврска за надомест на трошоците од странката што го изгубила спорот.

[83] Овде не е вклучено времето од донесувањето на одлуката до доставата до странката, кое може да трае и по 3 до 4 месеци.

Табела 9 - Преглед на вообичаените трошоците за поведување управен спор против решение на Министерството за правда со кое се одбива барањето за бесплатна правна помош[84]

Трошок	Износ
Судска такса за тужба[14]	480,00 ден.
Поштарина	180,00 ден.
Судска такса за пресуда	480,00 ден.
Адвокатски трошоци - составување на тужба -	3.900,00 ден.
Адвокатски трошоци - составување барање за приоритет -	1.300,00 ден,
ВКУПНО:	**6.340,00 ден.**

Вкупниот и неповратен трошок од **6.340,00 ден**. за лице кое има потреба од бесплатна правна помош[85] е значителен и претставува бариера која може да го спречи да побара правна заштита, особено ако се има предвид дека усвојувањето на тужбата не означува и одобрување на бесплатна правна помош, туку само враќање на предметот до Министерството за правда.

Ефикасноста на управносудската заштита

Ефикасноста/делотворноста претставува квалитет на правниот лек суштински да влијае,односно да овозможи

[84]Судските трошоци се пресметани во согласност сотаксената тарифа, која е дел од Законот за судските такси. Адвокатските трошоци се пресметани во согласност соадвокатската тарифа, додека поштенските трошоци се паушално утврдени.

[85]Кои многу често немаат никаков приход, ниту поседуваат имот

исправување на првичната повреда на правото сторена преку првостепената одлука.

Долгото траење на постапката (12 месеци) е последица на самата природа на управносудската постапка, како судска постапка која е долга, и на оптовареноста на Управниот суд со голем број предмети. Ваквата практика е целосно спротивна со одредбите од ЗБПП, во кој постапката во која се остварува бесплатна правна помош е определена како **итна постапка.** Самиот закон, со пропишувањето на управносудската заштита како второстепен и единствен правен лек, противречи на начелото на итност, на кое се темели. При долгото траење на постапката во управен спор се пропуштаат многу рокови што доведува до нерешавање на определено правно прашање, во случаите кога времето е важен фактор во предметот. Ефикасноста на овој правен лек е под знак прашање и поради дејството на одлуката која вообичаено е само поништување на решението и враќање на предметот на повторно разгледување во Министерството, кое резултира со дополнително продолжување на постапката од 2 до 3 месеци. Од тие причини, управносудската заштита не претставува ефикасен правен лек за заштита на правото на бесплатна правна помош во разумен временски период.

Препорака:

Воведување на правото на жалба како правен лек против решенијата на Министерството за правда пред надлежната Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен**.** Жалбата како правен лек би била подостапен и поефикасен правен лек од управниот спор кој би требало да остане како правно средство во трет степен.

8. „Даватели на бесплатна правна помош - клучна алка во системот или нужен декор!?“

- даватели на бесплатна правна помош -

Бесплатна правна помош во РМ обезбедуваат овластените здруженија, подрачните одделенија на Министерството за правда и адвокатите. Овластените здруженија и подрачните одделенија обезбедуваат само*претходна правна помош*, додека адвокатите обезбедуваат *правна помош во судски и во управни постапки.* Здруженијата се стекнуваат со овластување врз основа на исполнувањена законските услови, кои меѓу другото се состојат во засновање работен однос со правник со положен правосуден испит. Истиот овој услов треба да го исполнат и подрачните одделенија на Министерството за правда Здруженијата не смеат да користат каков било облик на реклама за својата работа. Евентуалното користење ќе резултира со одземање на овластувањето од страна на Министерството, коее должно на секои три месеци да ја објавува ажурираната листа на овластени здруженија на граѓани за давање бесплатна правна помош. Што се однесува на адвокатите, единствен услов е да бидат запишани во Регистарот на адвокатите,што го води Министерството за правда. Здруженијата и адвокатите имаат право на надомест на трошоците, односно награда за секое дејство за правна помош на лице на кое му е одобрена бесплатна правна помош. [15]

(1) Давателите на бесплатна правна помош заедно со Министерството за правда се клучните субјекти од чии дејствија зависи функционалноста и ефикасноста на системот за бесплатна правна помош. Уреденоста на нивната положба, јасните правила, меѓусебната соработка и комуникација, како и времената наплата на наградата и трошоците за дадената правна помош, се важни за нивно целосно интегрирање во

системот, како и дополнителен мотив во обезбедувањето квалитетна правна помош за барателите на бесплатна правна помош. Во продолжение е содржана анализа на улогата на секој од давателите на бесплатна правна помош поединечно. Делот за здруженијата е заснован на директното вклучување во системот за бесплатна правна помош на овластените здруженија МЗМП, НРЦ, МКЦ и РОМА С.О.С. за бесплатна правна помош.

8.1 Здруженијата како даватели на бесплатна правна помош

(2) Во РМ, од започнувањето на примената на ЗБПП до денес, само четири здруженија:МЗМП, НРЦ, МКЦ и РОМА С.О.С. ја искористија можноста да се стекнат со овластување за обезбедување претходна правна помош, сите од нив во 2011 година. Дополнителни две здруженија[86], во 2011 година, поднесоа барање за стекнување со овластување, меѓутоа беа одбиени и покрај извесноста и очигледноста дека ги исполнуваат условите наведени во ЗБПП. Во моментов, двете здруженија водат постапка пред Управниот суд за ова прашање и се очекува неговата одлука[87]. Во 2012 година, ниту едно друго здружение не побара стекнување на овластување за давање правна помош. Впечатливо е тоа што сите здруженија кои се стекнаа со овластување, како и двете здруженија кои беа одбиени во постапката, успеаја да ги исполнат условите што ги бара ЗБПП, со финансиска поддршка од страна на Фондацијата Отворено општество - Македонија (ФООМ). Без финансиската поддршка, ниту едно од овие здруженија немаше да има можност да се стекне со овластување за обезбедување претходна правна помош, иако здруженијата имаат долгогодишно искуство и изградени

[86]ЕХО – Штип и Избор-Струмица

[87]Во текот на подготовката на Извештајот здружението ЕХО од Штип ја доби пресудата од Управниот суд на РМ, со кој се уважува тужбеното барање, се укажува дека здружението ги исполнува условите од чл. 17 и се бара од првостепениот орган да донесе правилно и законско решение.

капацитети за давање правна помош. Ова се должи на еден од условите кои ги бара ЗБПП, а се однесува на тоа здружението да има засновано работен однос со лице дипломиран правник со положен правосуден испит. Овој услов воспоставува обврска здружението да обезбедува месечни средства за исплата на бруто-плата на лицето кое е вработено, при што не може да изврши наплата на трошоците од Министерството за правда за обезбедената правна помош[88]. Од овие причини, голем број здруженија кои имаат изграден капацитет и долгогодишно искуство во обезбедувањето бесплатна правна помош на ранливите категории граѓани, не се стекнаа со овластување и останаа надвор од националниот систем за бесплатна правна помош.

(3) Четирите овластени здруженија продолжија со обезбедување претходна правна помош во 2012 год. во 632 предмета.

Табела 10 – Преглед на податоците за обезбедената претходна правна помош во 2012 година

	Национален ромски центар Куманово	Рома С.О.С – Прилеп	МКЦ – Битола	М.З.М.П – СКопје	В К У П Н О
Општа правна информација	**260**	**169**	**120**	**64**	**613**
Иницијален правен совет	**7**	**0**	**4**	**10**	**21**
Правна помош во комплетирање на барањето за БПП	**6**	**6**	**11**	**9**	**32**
Број на граѓани на кои им е обезбедена правна помош	**259**	**175**	**130**	**68**	**632**

[88]Види глава 3 – Видови правна помош

Правните прашања за кои граѓаните бараат претходна правна помош најчесто се однесуваат на: правата од областа на социјалната заштита, здраственото осигурување, работните односи, заштитата на сопственоста, како и заштитата на жртвите на семејното насилство и на жртвите од кривичните дела.

(4) Забраната за рекламирање на здруженијата ја отежна работата на здруженијата, затоа што не постоеше законска можност тие да спроведуваат промотивни активности за информирање на граѓаните, без притоа да ризикуваат да им биде одземено овластувањето од страна на Министерството за правда. Обезбедувањето правна помош е невозможно без информирање на граѓаните дека можат да побараат правна помошво определено здружение. Иако во ЗБПП е предвидена обврската на Министерството да ја објавува ажурираната листа на овластените здруженија, сепак на веб-страницата на Министерството воопшто не е објавена таква листа. Овластените здруженија, испраќајќи заедничко писмо до Министерството, побараа објавување на листата во 2012, меѓутоа до подготовката на оваа анализа тоа не се случи. Сосема друго е прашањето за ефикасноста на овој метод на промоција помеѓу сиромашната популација која вообичаено е исклучена од општествените текови и нема пристап до интернет.

(5) Во 2012 година, овластените здруженијата се соочуваа со идентични проблеми како и во текот на претходната година. Неможноста за наплата на трошоците за обезбедената правна помош, поради нејасната уреденост на претходната правна помош, премногу тесниот опфат на претходната правна помош[89], како и забраната за рекламирање, ја оневозможуваат целосна искористеност на потенцијалните

[89]Види глава 3 – Видови правна помош

на постојните здруженија за промоција на бесплатната правна помош и подобрување на правната информираност на граѓаните, која на долг рок ќе ја намали потребата од бесплатна правна помош. Позитивно е тоа што во 2012 година беа исплатени првите средства на здруженијата на име надомест на трошоци за дадената правна помош, во вкупна висина од 4.200,00 денари за сите здруженија, што е далеку од минималниот надомест на трошоците што ги имаат здруженијата[90]. Во 2012 година други здруженија не пројавија интерес за стекнување со овластување, пред сѐ поради строгите услови коишто ги бара ЗБПП, како и поради непостоењето можност за наплата, барем на дел од трошоците што ќе ги сносат здруженијата во обезбедувањето на претходната правна помош.

Препораки:

1. Олеснување на условите кои мора да ги исполнат здруженијата, преку овозможување алтернативен избор на начинот како ќе бидат ангажирани лицата кои ќе ја обезбедуваат правната помош. Покрај засновање на работен однос, соработката може да се оствари и преку договор со правник со положен правосуден испит или со адвокат за привремено вршење услуги. На тој начин, ќе се гарантира стручна и професионална правна помош. Оваа препорака ќе им овозможи на здруженијата ефикасно да располагаат со ресурсите и да ја насочат правната помош онаму каде што е најпотребна.

2. Укинување на забраната за рекламирање на здруженијата. Обезбедувањето правна помош е невозможно без промоција на бесплатната правна

[90] Плата за лицето кое обезбедува правна помош, административни и канцелариски трошоци, телефон, интернет;

помош и запознавање на граѓаните со ова право, за што се нужни промотивни активности кои здруженијата би можеле да ги спроведуваат. Ова особено се однесува на промоцијата на бесплатната правна помош меѓу припадниците на ранливите групи граѓани, кои најчесто сенедоволно информирани и попречени во пристап до информациите, а каде што здруженијата имаат воспоставено ефикасни канали на комуникација.

8.2 Подрачните одделенија на Министерството за правда како даватели на правна помош

(6) Подрачните одделенија на Министерството за правда се предвидени како даватели на претходна правна помош во ЗБПП, со тоа што одредбата со која се определува ова овластување започна да се применува на 1.1.2012 година,[91] со цел во меѓувреме, подрачните одделенија да го исполнат условот да имаат вработено лице правник со положен правосуден испит, кој ќе ја обезбедува претходната правна помош.

(7) Најголемиот дел од подрачните одделенија, до пишувањето на оваа анализа, не го исполнуваат овој услов, а дел од нив немаат вработено ниту лице коешто е дипломиран правник.

[91]Чл. 18 и чл. 49 од ЗБПП;

Табела 11 – Преглед на подрачните одделенија на Министерството за правда во однос на исполнувањето на условите од чл. 18 од ЗБПП

Подрачни одделенија со вработен правник со положен правосуден испит[16]	Подрачни одделенија со вработен правник[17]	Подрачни одделенија без вработен правник
Берово	Центар	Македонски Брод
Валандово	Чаир	Кавадарци
Кратово	Кисела Вода	Гевгелија
Крива Паланка	Тетово	Штип
Неготино	Гостивар	Вкупно: 4
Ресен	Кичево	
Охрид	Струга	
Битола	Битола	
Куманово	Радовиш	
Карпош	Струмица	
Вкупно: 10	Пробиштип	
	Свети Николе	
	Кочани	
	Виница	
	Вкупно: 14	

Претходна правна помош, во согласност со ЗБПП, можат да обезбедуваат само 10 подрачни одделенија на Министерството за правда на РМ. Што се однесува до преостанатитеподрачни одделенија, 14 имаат вработено дипломиран правник, додека во 4 од нив нема вработено ниту лице со универзитетско образование, а работата ја спроведуваат референти.

(7) **Слабата кадровска и техничка опременост на подрачните одделенија значително го загрозува**

обезбедувањето квалитетна правна помош. Малиот број одделенија кои имаат вработено правник со положен правосуден испит, немањето пристап до интернет[92], непостоењето на методологија за евиденција на обезбедената правна помош[93] , немањето пристап до збирките законски текстови, се недостатоци кои мора да бидат отстранети за да се овозможи подрачните одделенија да прераснат во вистински места каде што граѓаните ќе можат да добијат квалитетен правен совет.

Препораки:

1. Опремување на подрачните одделенија и нивно кадровско екипирање со цел да ги исполнат потребните услови за обезбедување претходна правна помош. Обезбедувањето пристап до телефон, факс и интернет, како и до збирки на закони и подзаконски акти, е клучен предуслов за обезбедување квалитетна правна помош, заедно со квалитетно кадровско екипирање и континуирано остручување на вработените во подрачните одделенија. Оваа активност мора да биде дел од долгорочната стратегија на Министерството при воспоставувањето систем за бесплатна правна помош.

2. Воспоставување јасна методологија врз основа на која подрачаните одделенија ќе ја обезбедуваат претходната правна помош. Бидејќи подрачните одделенија и овластените здруженија се на исто ниво во системот на бесплатната правна помош, потребно е Министерството, како централен орган, да воспостави идентична методологија, преку Упатство за начинот

[92]Исто , стр. 18

[93]Исто стр. 22

на обезбедувањето на правната помош и начинот на кој ќе се води евиденцијата за обезбедените услуги.

3. Воспоставување обврска за подрачните одделенија да го промовираат правото на бесплатна правна помош на локално ниво. Подрачните одделенија се поподобни за промоција на бесплатната правна помош отколку Министерството, поради тоа што дејствуваат локално. Поради тоа, потребно е да се воспостави обврска за подрачните одделенија да одржуваат комуникација и соработка со локалната власт, основниот суд и со подрачните единици/одделенија на државните органи од местото, локалната адвокатска заедница, како и со локалните здруженија.

8.3 Адвокатите како даватели на бесплатна правна помош

(8) Единствен дополнителен услов кој треба да го исполнуваат адвокатите за да обезбедуваат правна помош е да се запишани во Регистарот на адвокатите за правна помош[94], кој го води Министерството за правда. До пишувањето на оваа анализа, во Регистарот беа запишани **233** адвокати. Најголем дел од нив се запишани претходните години, додека во 2012 година оваа можност ја имаат искористено **19** адвокати[95]. Бројот на адвокатите запишани во Регистарот, во споредба со вкупнот број адвокати во државата, кој е повеќе од 2.000[96], укажува на релативно слабиот интерес на адвокатите за вклучување во системот за бесплатна правна помош. До пишувањето на оваа анализа, вкупно 101 адвокат се определиле, со поединечни

[94] http://www.justice.gov.mk/PravnaPomos/

[95] Извор www.justice.gov.mk

[96] Адвокатска комора на Р.М, www.mba.org.mk

решенија на Министерството, да обезбедат правна помош во конкретни предмети, од кои 47 во 2012 година.

(9) Адвокатите ја обезбедуваат правната помош квалитетно и во согласностсо професионалните стандарди и етика, меѓутоа се соочуваат со значителни проблеми кои го отежнуваат обезбедувањето на правната помош, а кои се последица на нејасните одредби и на неусогласеноста на ЗБПП со другите закони со кои се уредуваат судските и управните постапки. Како прво, адвокатите се соочуваат сонеопфатеноста на преостанатите трошоци на постапките (пред сѐ се мисли на судските такси и на трошоците за вештачење), од чија наплата и покривање зависи дали ќе започне определена постапка[97]. Понатаму, адвокатите се соочуваат со проблеми во однос на одлуката за надомест на трошоците на постапката, доколку странката на која ѝ е обезбедена бесплатна правна помош изгуби во постапката. Не се за занемарување ниту нејасните одредби со кои се уредува откажувањето на полномошното од страна на странката, а Законот воопшто не го споменува правото на адвокатот да бара изземање од предметот. За крај, отежнатата наплата на наградата, а особено новиот Закон за адвокатската маркичка, го затвораат кругот на проблемите со кои се соочуваат адвокатите при обезбедувањето бесплатна правна помош.

(10) Неопфатеноста на судските такси и трошоците за вештачење го стеснува маневарскиот простор на адвокатите во постапувањето по одделните предмети. Тие се принудени да бараат ослободување од судските такси, во согласност со ЗСТ и ЗПП, заедно со поднесувањето на тужбата, дејствие кое може, но не мора да биде прифатено имајќи го предвид слободното судиско уверување. Проблемот со трошоците за вештачење е уште поголем. Во согласност со важечкиот ЗПП, доколку е потребно да се изведе вештачење како

[97]Види Чл. 146 ст. 2 и чл. 235 од ЗПП

доказ, потребно е истото да се достави заедно со тужбата. Во спротивно, нема да биде изведен како доказ. Изработката на наод и мислење чини пари, кои барателот најчесто не е во можност да ги покрие, поради што се случува барателот да се откаже од поведуавњето постапка. Имајќи предвид дека многу често во судските постапки е потребен некој облик на вештачење (материјално и финансиско, медицинско, геодетско, градежно итн.), можеме да добиеме претстава за зачестеноста на проблемот на неопфатеноста на овие трошоци во бесплатната правна помош.

(11) Неуреденоста на откажувањето на полномошното како правно дејство и изземањето на адвокатите во ЗБПП предизвикува правна несигурност меѓу адвокатите и корисниците на бесплатната правна помош, што беше забележано во повеќе случаи. Во колку случаи и поради кои причини корисникот може да го откаже полномошното? Какво влијание има тоа врз решението на Министерството за правда на РМ, како поединечен правен акт со кој се назначува адвокатот? Како треба да постапи Министерството за правда во овој случај? Тоа се само дел од дилемите што се појавија во во однос на примената на ЗБПП, а за кои самиот закон не содржи одговори. Поради тоа се јавува опасност од импровизации и ад хок решенија, што се далеку од доволни за правната сигурност на адвокатите и корисниците на бесплатната правна помош. Од друга страна, го имаме прашањето како да се операционализира одбивањето или откажувањето од давање правна помош[98] , уредено со ЗА, Кодексот на адвокатската етика и другите акти на Адвокатската комора. ЗБПП не содржи одредби за „операционализација“ на овие дејствија и Министерството за правда во овие случаи постапува ад хок, а нивниот број не е мал.

(12) Наплатата на наградата за обезбедената правна помош,

[98]Чл. 17 ст. 2 од Законот за адвокатурата,

во согласност со ЗБПП, се спроведува отежнато и значително се одолжува. Причините за ова лежат пред сè во долгото траење на предметите, непостоењето на рокови во ЗБПП во кои Министерството е должно да донесе решение за исплата на адвокатот. Дополнително, не е докрај уредена наплатата во случаите на откажување на полномошното, повлекување на странката од водењето на постапка и иземање на адвокатот. Со наградата е поврзана и обврската на адвокатите која произлегува од ЗАМ[99], со секој поднесок да приложуваат и адвокатска маркичка, која претставува инструмент за аконтативно плаќање на персоналниот данок, односно адвокатите се принудени данокотда го платат однапред, додека наплатата на дејствието е неизвесна. Далеку посериозен проблем со овој закон е тоа што воопшто не го зема предвид фактот што наградата која адвокатите ја земаат, во согласност со ЗБПП, е за 30% пониска од наградата предвидена со адвокатската тарифа. Со други зборови, за преземаните дејствија на правна помош адвокатите се принудени да платат персонален данок пресметан во согласност со вредноста на дејствијата утврдени со адвокатската тарифа, додека тие од Министерството за правда на РМ можат да наплатат награда чијашто висина е за 30 % помала од адвокатската тарифа. Разликата од 30% адвокатите мора да ја надоместат од сопствениот џеб, што е мошне неправично.

Препораки:

1. Ослободување од плаќање судски такси за корисниците на бесплатна правна помош и вклучување на вештите лица во ЗБПП

Преку ослободување од плаќањето на овие трошоци,

[99] Уставниот суд поведе постапка за оценана уставноста на чл. 6 став 3 и 4 и чл. 7 ст. 1, 2 и 3 од ЗАМ и изрече привремена мерка со која ги запре од извршување поединечните акти и дејства што се преземени или би можеле да бидат преземени врз основа на овие два члена од Законот

адвокатите ќе можат целосно и ефикасно да се посветат на застапувањето на корисникот за бесплатна правна помош, без постапката непотребно да се одолжува или да се доведува во ризик самата постапка, доколку корисникот е принуден да ги покрие трошоците.

2. Детално уредување на откажувањето од полномошно, последиците од истото, како и можноста за изземање на адвокатот од предметот по кој постапува.

Потребно е ЗБПП да содржи јасни одредби со кои се уредува во кои случаи може да се откаже полномошното, какви последици ќе има тоа и кои дејствија треба понатаму да ги превземе Министерството. Што се однесува на изземањето на адвокатот, причините за истото се уредени со ЗА, меѓутоа ЗБПП мора да содржи одредба со која ќе се уреди постапувањето на Министерството за правда во таков случај.

3. Измена на Законот за адвокатската маркичка со која ќе биде овозможено оданочувањето на адвокатите да биде согласно наградата која ја добиваат врз основа на ЗБПП.

Како што е образложено претходно, сегашниот ЗАМ ги принудува адвокатите да плаќаат данок на приход во висина на адвокатската тарифа и изречно забранува плаќање на понизок данок. Од друга страна, во согласност со ЗБПП, адвокатите имаат право на награда која е за 30% помала од важечката тарифа. Поради тоа, потребно е ЗАМ да претрпи измени во кои примањата, во согласност со ЗБПП, ќе бидат праведно оданочени.

4. Определување рок во кој Министерството е должно да донесе решение за исплата на наградата

на адвокатите
Водејќи се од потребата од навремена наплата на адвокатската награда, потребно е да се определи рок во кој Министерството за правда по приемот на трошковникот ќе донесе решение за исплата на наградата на адвокатите за дадената правна помош, во согласност со ЗБПП.

9. Средствата кои ги обезбедува државата за бесплатна правна помош се намалуваат двојно од година в година

- Финансирање на бесплатната правна помош-

Средствата за финансирање на бесплатната правна помош се обезбедуваат од буџетот на Министерството за правда, како посебна програма предложена од министерот, а одобрена од Владата на Република Македонија, како и од донации и други приходи во согласност со Законот. Овие средства се наменети за исплата на награда за адвокатите, како и за надомест на трошоците на овластените здруженија за обезбедената правна помош во случаите за кои е донесено решение за одобрување на бесплатна правна помош. Во овие средства не влегуваат трошоците за одржување на системот на бесплатна правна помош (човечките капацитети, инфраструктурата, промоцијата)[18].

(1) Важно е да потенцираме дека бесплатната правна помош претставува значителен трошок кој го сноси државата за исплата на давателите на правната помош, како и за одржување на системот во кој се остварува правната помош (човечки капацитети на Министерство за правда, инфраструктура, трошоци за процесуирање по барањата, промотивни активности). Средствата кои се обезбедуваат годишно во буџетот на државата за бесплатна правна помош и нивната искористеност, укажуваат пред сè на можностите и интересот на државата за бесплатната правна помош, како и за ефикасноста на системот воопшто.

(2) Во 2012 година, за оваа намена беа предвидени 3.000.000,00 денари[100]. Средствата за финансирање на бесплатната правна помош се предвидуваат секоја година

[100]Известување бр. 19-2756/2 од 26.7.2012 год.

во буџетот на Министерство за правда на РМ - сметка 637, програма 10, ставка 425 - договорни услуги[101].

Табела 14 – Предвидени и искористени средства за одобрување на бесплатна правна помош

Година	2010	2011	2012
Предвидени средства	12.000.000,00 ден.	6.000.000,00 ден.	3.000,000,00 ден
Искористени средства	0,00 ден	5.152,00 ден.	179.974,00.[19]

Од табелата може да се заклучи дека **средствата за обезбедување бесплатна правна помош за 2012 година, се двојно намалени во споредба со 2011 година и четирикратно помали во споредба со 2010 година.** Воочлива е тенденцијата на двојно намалување на средствата со кои се финансира бесплатната правна помош која започна во 2010 година. Причината за ваквото намалување на средствата лежи, пред сѐ, во целосната неискористеност на планираните средства од претходните години. Поради тоа, логична е реакцијата на Министерството за намалување на буџетот за оваа намена. Тоа што загрижува не е намалувањето на планираните средства, туку мошне слабата искористеност на средствата, што е важен индикатор за применливоста на ЗБПП воопшто. Строгите критериуми кои резултираат со мал број корисници на бесплатна правна помош, како и одредбата за поднесување на трошковниците за наплата по завршувањето на предметот (релативно долго траење), доведуваат до вакви резултати и до слаба искористеност на средствата.

[101]Известување бр. 19-1578/2 од 15.6.2011 год.

(2) Структура на исплатените трошковници

Од започнувањето со примена на ЗБПП до 14.12.2012 година до Министерството за правда се поднесени вкупно 27 трошковници, **од кои се исплатени 18**[102]. Во поднесените 27 трошковници не се вклучени трошковниците **што ги поднесуваа овластените здруженија, а кои не беа земени предвид од страна на Министерството за правда**[103]. Во поднесените 27 трошковници доминираа трошковниците поднесени од страна на адвокатите. Што се однесува **на наплатата, индикативно е што се исплатени само 18 од поднесените 27 трошковници, особено ако се земе предвид дека бесплатната правна помош е веќе одобрена и Министерството нема обврска да прибира дополнителни докази. За исплата на овие трошковници од страна на буџетот се одвоени вкупно 185.126,00 денари од започнувањето со применатана Законот.**

(3) При анализата на средствата кои се одобруваат за бесплатна правна помош важно е да се направи споредба со другите држави, кои исто така имаат системи за бесплатна правна помош во граѓанските и во управните постапки. Индикатор преку кој ќе се изврши споредбата е вкупниот буџет за бесплатна правна помош, изразен во евра по глава на жител. При извлекувањето заклучоци, потребно е да се земе предвид и економската моќ на државата, изразена преку бруто-домашниот производ по глава на жител.

[102]Извор Известување бр. 19-3961/2 од 14.12.2012 год.,

[103]Види глава 3, параграф 4,

Табела 15 – Преглед на средствата по глава на жител кои се обезбедуваат за финансирање на бесплатна правна помош во граѓански управни постапки во регионот

	2010	2011	2012
Македонија	0.095 €	0.047 €	0.024 €
Хрватска[20]	0.056 €	0.051 €	0.136 €
Бугарија[21]	0.4181 €	0.618 €	0.486 €
Косово[22]	0.165 €	0.159 €	Нема податоци
Црна Гора[23]	Не донесен закон	Не донесен закон	1.83 €[24]

Табелата содржи податоци за висината на буџетските средства кои ги издвојуваат соседните држави кои имаат донесено закони за бесплатна правна помош за финансирање на системот на бесплатна правна помош. На прв поглед може да се забележи големата разлика меѓу РМ и другите држави, особено во 2012 година. Црна Гора по започнувањето со примена на овој закон планира целосно опремување и кадровско екипирање на т.н. служби за бесплатна правна помош. Бугарија секоја година се соочува со недостиг од средства и се бара пренамена на средствата, како и во Хрватска. Македонскиот систем за бесплатна правна помош заостанува во поглед на финансирањето, при што воопшто не ја зема предвид значителната неискористеност на средствата планирани за бесплатна правна помош.

(4) Не постои можност да се изведе заклучок во врска со тоа дали предвидените 3.000,000,00 денари (со новиот Закон) се доволни за финансирање на бесплатната правна помош. При изработката на предлог-законите во 2009, Министерството за правда подготви и проценка на регулаторното и

финансиското влијание на Законот. Планираните 12.000.000 денари за годишно финансирање се осипаа во следните неколку години. Дури и во проценката за финансиското влијание на Законот е содржано дека не постои можност за детална анализа на финансиските трошоци, ниту пак се предвидени трошоци за кадровските ресурси и за промоција на Законот. Поради ваквата импровизација и отсуството на анализа за тоа колку лица би имале потреба од бесплатна правна помош, колку би чинела бесплатната правна помош во еден предмет, како да се уредат критериумите со цел да се направи баланс меѓу олеснувањето на пристапот до правдата и буџетската штедрост. Набљудувајќи ја моменталната ситуација основано е да се очекува дека без суштинска измена на ЗБПП, стапката на искористеност на овие средства нема значително да се зголеми, па поради тоа секоја година двојно ќе се намалуваат средствата кои ќе бидат предвидени за оваа намена. Намалувањето на средствата,од фискален аспект, е логичен потег поради речиси никаквата искористеност во текот на претходните години.

1. Изработка на студија и анализа на финансиските импликации на бесплатната правна помош, преку која Министерството ќе има реална слика за потребите од правна помош, годишниот број предмети и нивното просечно чинење.
Паралелно со идната измена на Законот за бесплатната правна помош, мора да биде изработена детална анализа за тоа колку тој закон би ја чинел државата и како најефикасно да бидат искористени средствата. Ова може да се постигне преку процена на бројот на лица кои би користеле бесплатна правна помош, утврдување на просечните трошоци по предмет, анализа на трошоците за вработените во Министерството за правда и во подрачните одделенија. Преку добиените одговори на овие прашања, Министерството за правда би имало пореална слика за фискалните импликации на овој закон.

2. Прецизно уредување на случаите кога корисникот на бесплатна правна помош како странка во судска постапка успее во постапката и му е одобрен надомест на трошоците. ЗБПП треба да обезбеди механизам преку кој Министерството за правда на Р.М ќе може да бара надомест од барателите на бесплатна правна помош на кои им е одобрен надомест на трошоците поради успех во парнична постапка.

ЗАКЛУЧОЦИ ОД ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВО ПЕРИОДОТ 2010 – 2012 година.

И по три години од донесувањето на ЗБПП и речиси две и пол години од неговата примена, ние се соочуваме со проблемите на кои укажувавме уште додека се подготвуваше ЗБПП, а веќе ги имаа идентификувано и другите држави во кои системот на бесплатната правна помош беше воспоставен. За разлика од ситуациите во кои најчесто проблемите при имплементацијата се резултат на недоволната подготвеност и капацитет на државните органи, при имплементирањето на ЗБПП проблемите ги генерираат неквалитетните, односно нејасните законски одредби. Тргајќи го настрана номотехничкиот неквалитет на законските одредби, очигледно е отсуството на концепт/одговор за тоа каков вид бесплатна правна помош треба да се воспостави во Македонија. Дали ЗБПП има за цел да го олесни пристапот до институциите за сите граѓани или ова се однесува само на лицата кои живеат во крајна сиромаштија? Дали олеснувањето на пристапот се однесува на сите постапки од граѓанска и управна природа или само за наведените: права од областа на социјалното, здравственото, пензиското или инвалидското осигурување, работните односи, заштитата на децата и малолетниците, жртвите на семејното насилство, заштитата на жртвите од казниви дела, заштитата на жртвите од трговија со луѓе, признавањето на правото на азил и имотно-правните прашања? Која е намерата со воспоставувањето на претходната правна помош доколку државата воспоставува критериуми кои можат да ги исполнат само 4 здруженија, иако поминале три години од донесувањето на ЗБПП? Ова се само дел од прашањата кои останаа неодговорени и по 3 години од стапувањето на сила на Законот.

Од спроведеното набљудување произлегуваат следниве клучни заклучоци од примената на ЗБПП:

(1)Бројот на поднесените барања за бесплатна правна помош е многу мал и по две и пол години по примената на ЗБПП, нема тенденција за зголемување, пред сè поради отсуството на ефикасни промотивни активности за информирање на граѓаните;

(2) Од поднесените барања, речиси двојно повеќе барања се одбиваат отколку што се одобруваат, што ја разликува РМ од другите држави кои имаат закон за оваа област. Овој однос е последица на строгите критериуми кои граѓаните мора да ги исполнат *(критериуми „на три нивоа“),*како и на непредвидувањето на определени правни прашања во ЗБПП (на пример, семејно-правни односи) за кои граѓаните бараат бесплатна правна помош;

(3) Постапката во која се остварува бесплатната правна помош се спроведува со значителни одолжувања и неможност за врамување во законскиот рок од 20 дена поради хетерогеноста на податоците кои треба да се соберат, како и поради недоволниот капацитет на определени подрачни одделенија да постапуваат по барањата;

(4) Барателите на кои нема да им биде одобрено барањето за бесплатна правна помош немаат на располагање ефикасен и достапен правен лек кој може да обезбеди преиспитување на првостепената одлука, водејќи сметка за итноста на постапката,

(5)Претходната правна помош ја даваат само четири здруженија кои не добиваат финансиска поддршка од државата за нивната работа. ЗБПП не предизвикува интерес кај другите здруженија со значителен капацитет во обезбедувањето правна помош, за нивно вклучување во националниот систем на бесплатна правна помош.

(6) Судските постапки во кои е одобрена бесплатна правна помош се одолжуваат како последица на неопфатеноста на

судските такси и другите трошоци на постапката со ЗБПП, поради потребата од поднесување барања за ослободување од овие трошоци врз основа на посебните закони (ЗСТ, ЗПП).

(7) Законот не овозможува искористување на средствата кои се предвидени за бесплатна правна помош, а кои двојно се намалуваат од година во година.

Карактеристично во следењето на примената на ЗБПП е тоа што нема подобрување и значителни разлики од година во година. Односно, спроведувањето на ЗБПП и протекот на временскиот период воопшто не придонесуваат за поефикасна искористеност на можностите кои се опфтени во ЗБПП туку напротив се добива впечаток дека неговата примена тапка во место. Не се зголемуваат барањата за бесплатна правна помош, се одбиваат поголем број од барањата, нема напори за сериозно подобрување на капацитетот на подрачните одделенија и на Министерството за правда. Затоа, останува истиот заклучок од претходните анализи, дека е потребна итна и суштинска измена на Законот за бесплатна правна помош, која ќе биде спроведена во транспарентна и партиципативна постапка, во која ќе бидат вклучени сите засегнати страни, кои на некој начин се вклучени во бесплатната правна помош. Важно е измената да биде заснована на анализи и релевантни извештаи, со цел да се избегне законска импровизација која би резултирала со повторно донесување на неквалитетен закон.

ДЕЛ III
КОН КВАЛИТЕТЕН И ЕФИКАСЕН ЗАКОН ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВО РМ

- неколку зборови за насоките во кои треба да се движи измената на Законот за бесплатна правна помош -

Откако во претходниот дел од анализата дадовме приказ на тригодишната примената на ЗБПП, со оцена за неговата ефикасност во олеснувањето на пристапот до правдата за граѓаните и заклучок дека постојат сериозни проблеми во спроведувањето, се отвора потребата од утврдување на насоките и рамката за идна измена на ЗБПП. Министерството за правда во Годишната програма за работа за 2012 година, предвиде измена на ЗБПП за втората половина на 2012, процес кој е започнат, меѓутоа до пишувањето на анализава сè уште не е завршен. Цел на делот кој следува е да ги анализира перспективите за донесување на квалитетни законски измени, кои можат да придонесат во воспоставувањето ефикасен национален систем на бесплатна правна помош кој,во согласност со финансиските можности, ќе претставува мост помеѓу граѓаните и институциите во остварувањето на правата. Бидејќи предизвиците пред кои е исправена реформата во бесплатна правна помош се опишани во делот кај наодите, во завршниот дел се содржани клучните препораки за воспоставување ефикасен национален систем за бесплатна правна помош.

1. Потребата од Законот за бесплатна правна помош

Кој сè има потреба од бесплатна правна помош во РМ?

Едно од важните прашања кое треба да се постави во процесот на измена на ЗБПП е дали РМ има потреба од Закон за бесплатна правна помош во граѓански и управни постапки? Одговорот на прашањето е јасен и недвосмислен. Држава во која речиси 1/3 од населението живее под прагот на сиромаштија[104] и нема доволно средства за задоволување на основните егзистенцијални прашања, има потреба и обврска за донесување закон кој ќе го олесни пристапот до правдата. Дополнително, потребна е анализа за тоа кој сè има потреба од Закон за бесплатна правна помош. Самиот факт дека РМ чекаше 19 години за да донесе Закон за бесплатната правна помош, и тоа, пред сè, како обврска од претпристапниот процес со ЕУ, какои од Стратегијата за реформи во правосудството, безпретходна иницијатива, наведува на мислење дека државата не се грижи за своите граѓани и за нивниот пристап до правдата. На крај, Законот беше донесен со значителни недостатоци воочливи на прв поглед, а без забелешки од засегнатите страни (со исклучок на граѓанскиот сектор).

Со цел да им помогне на своите граѓани да добијат пристап до правдата многу скоро државата треба да спроведе анализа за потребите[105], бидејќи без да ги знае вистинските

[104]Извор – Соопштение за Лаекен индикатори за сиромаштијата на ДЗС од 5.11.2010 год. бр. 4.1.12.83

[105]Изследване на правните проблеми в България по метода на *justiciableevents*, Мартин Граматиков, Институт „Отворено общество“ – София, 2010а

потреби се соочува со ризик системот на бесплатна правна помош да биде повторно нефункционален. Дополнително, без анализа на категориите граѓани кои би биле потенцијални корисници на бесплатната правна помош, ЗБПП изостава цели групи ранливи категории на граѓани надвор од системот на бесплатна правна помош.

Затоа што не располагаме со прецизни податоци за ова прашање, само накратко ќе дадеме осврт на клучни елементи од анализата на потребата од закон за бесплатна правна помош, која би требало да биде спроведена. Тоа се (1) идентификување на пречките во пристапот до правдата во РМ и (2) идентификување на категориите на лица и видовите правни прашања за кои би имале потреба од бесплатна правна помош.

(1) Пречки во пристапот до правдата во РМ кои мора да бидат земени предвид при измената на ЗБПП

Појдовна точка во анализата би била идентификувањето на пречките во пристапот до правдата, со оглед на фактот дека ЗБПП има за цел да го олесни пристапот на граѓанитедо правдата. Консултирајќи релевантна литература[106] за ова прашање, пречките во пристапот до правдата можат да бидат од правна (сложени закони, строги процедурални правила, често менување на законите), финансиска

[106]Според прирачникот „Pursuing the Public Interest - A Hand book for Legal Profesionals and Activists, PILi NET, Columbia Law School, New York, USA, 2001 " page 214, пристапот до правда може да биде отежнат поради: високите трошоци на правните постапки, премногу рестриктивните закони кои се нејасни и непознати за пошироката јавност, неефикасните механизми за имплементацијата на законите, корупција, ниска правна свест и недостапност на достапни и компенетни правни услуги. Сличен приказ на пречките во пристапот до правдата содржи и анализата „Access to justice in Europe: an overview of chalenges and oportunities,FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, 2010" page 37, според која пречките во пристапот до правдата се состојат пред сѐ во: законските ограничувања (временски рокови) за преземање правно дејство, претесна активна легитимација, должината на постапките, трошоците на постапката, процедурални формалности и барања и сложеноста на законодавството.

(високи трошоци за водење на постапките) или лична природа (правна писменост, познавање на правото). Поставувајќи ги во национална рамка и притоа земајќи ги предвид македонскиот правен систем и посебностите на општеството, пречки во остварувањето на пристапот до правдата се:

- Високите трошоци за водење на постапките за остварување и заштита на правата за повеќе од една третина од населението;
-Практиката на често менување на законите без доволни анализи за квалитетот на законските одредби и нивното влијание, како и недоволно ефикасната промоција на законските измени, и
-Ниското ниво на правна писменост на населението и непознавањето на правото.

Во недостиг на релевантни информации за последните две пречки (за кои е пожелно да се изработат посебни анализи), само накратко ќе ги спомнеме високите трошоци на правните постапки во РМ, како пречка во остварувањето на пристапот до правдата, која се адресира преку ЗБПП. Остварувањето и заштитата на правата во граѓанските и во управните постапки не е бесплатно и предизвикува трошоци за лицето кое се појавува како тужител/барател, а е должно во најголем дел од случаите однапред да ги уплати.

Табела 16 – Преглед на вообичаените трошоци за започнување на определени судски постапки со ангажиран адвокат

Вид на постапка (пример)	Трошоци за судски такси за тужба	Трошоци за правна помош за составување тужба	Трошоци за докази (вештачење)	ВКУПНО
Поднесување тужба за неисплатени плати и придонеси од работен однос за 10 месеци во висина од 220.000,00 ден.	4.400,00	3.900,00	4.500,00	12.800,00
Поведување управен спор за остварување на правото на здравствено осигурување	480,00	3.900,00	0,00	4.380,00
Поднесување тужба за надомест на материјална (30.000,00 мкд) и нематеријална штета (200.000,00 мкд) за претрпен стрес, поврда и душевна болка.	4.600,00	3.900,00	12.000,00	20.500,00
Поднесување тужба за утврдување на правото на сопственост на недвижност во вредност од 10.000 евра	12.300,00	3.900,00	6.000,00	22.200,00
Поднесување тужба за развод на брак и поделба на имот стекнат во брак	800,00 480,00	1.950,00 1.950,00	0,00 0,00	5.180,00

Табелава се однесува само за трошоците кои се потребни за покренување на постапките, додека нивното водење предизвикува дополнителни трошоци кои можат да бидат трипати повисоки до добивањето на одлуката. Клучно за утврдување дали споменатите износи се пречка за остварување на некое право е дали граѓаните можат да ги сносат тие трошоци без притоа да го загрозат сопственото издржување. Имајќи предвид дека во РМ речиси 1/3 од населението живее во сиромаштија, со помалку од 5.073 денари месечно (самечки живот), односно 10.655,00 денари (четиричлено домаќинство),[107] може да се заклучи дека споменатите износи се пречка за оваа категорија граѓани, и дека можат да ги одвратат од поведување постапка за заштита на сопствените права.

2. Категории граѓани кои мора да бидат опфатени со измените на ЗБПП

1. Лицата кои живеат во сиромаштија

Лицата кои живеат во сиромаштија имаат отежнат пристап до правдата поради неможноста да ги сносат високите трошоци на постапката. При анализата на сиромашните лица како посебна категорија, важно е да се земе предвид дека не станува збор за една хомогена група, туку за збир од повеќе различни групи лица, кои имаат посебни барања и потреби. На пример, треба да се внимава бидејќи постои поврзаност помеѓу припадноста на определена ранлива и маргинализирана група и живеењето во сиромаштија, поради фактот што самата ранлива положба ги оневозможува да излезат од сиромаштијата[108].

[107]Извор – Соопштение за Лаекен индикатори за сиромаштијата на ДЗС од 5.11.2010 год. бр. 4.1.12.83

[108]Programming for Justice:Access for All, A Practitioner’s Guide to a Human Rights-BasedApproach to Access to Justice, UNDP, 2009 год.

Според податоците на ДЗС, во 2011[109] година процентот на сиромашни лица во РМ изнесувал **30,4%, односно речиси една третина од населението живее во сиромаштија**. Пристапот до правда за овие лица е отежнат не само поради неможноста да се сносат високите трошоци на постапката, туку истиот е оневозможен поради ниската правна свест/правна писменост, која е резултат на ниското образование. Имено, **54,6% од сиромашните лица живеат во домаќинства во кои носителот на домаќинството нема или има завршено најмногу основно образование**[110]. Согласно методологијата на ДЗС, за сиромашни се сметаат домаќинствата чиј вкупен годишен приход не ги надминува т.н. прагови за сиромаштија. Така, четиричлено домаќинство (2 возрасни и 2 деца) ќе се смета за сиромашно доколку остварува вкупен месечен приход помал од 10.655,00 ден, додека за самечки живот прагот на сиромаштија е 5.073,00 денари[111]

Сиромашните лица најчесто имаат потреба од решавање на правни проблеми кои се причина или последица од самата положба во која се наоѓаат, односно живеењето во сиромаштија. Тука, пред сè, спаѓаат прашањата поврзани со остварувањето на правата од социјалната заштита, здравственото осигурување, како и пензиското осигурување и работните односи. Значителен дел сочинуваат и прашањата поврзани со сопственоста на недвижностите (легализација, приватизација, заштита), како и заштитата на потрошувачите (спорови поради неплатени комуналии, кредити). Иако не се директно поврзани со положбата во која се наоѓаат, значителен дел претставуваат и семејните односи (разводи, издршка, имотни односи).

---

[109]Извор http://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbrtxt=37

[110]Извор – Соопштение на ДЗС на РМ бр. 4.1.12.50 од 11.7.2012 год.

[111]Извор – Соопштение на ДЗС на РМ за Лаекен индикаторите за сиромаштија во 2010 год. бр. 4.1.12.83 од 5.11.2012 год.

Преку сегашниот закон е опфатен само мал дел од сиромашната популација. Во измените на ЗБПП условите поврзани со имотната состојба мора бидат формулирани на таков начин што би била опфатена речиси целата сиромашна популација во државата.

2. Жртви на семејното насилство

Жртвите на семејното насилство се особено ранлива група затоа што поради специфичната положба во која се наоѓаат, имаат потреба од психолошка, социјална, како и од правна заштита. Во недостиг на официјална статистика за вкупниот број жртви на семејно насилство, можеме да се повикаме на податоците од МВР, според кои во 2010 година[112] постапувале по 4.034 поплаки поврзани со семејно насилство. **Оваа бројка ги вклучува само жртвите кои пријавиле семејно насилство, додека голем дел не се охрабруваат да го пријават.**

Потребата од правна помош за жртвите на семејно насилство вклучува правно советување за време на првите чекори од постапката за заштита, која се води пред МВР и Центарот за социјална работа. Правната помош е особено потребна во постапката за изрекување привремени мерки предвидени[113]

[112]Аналитички согледувања за состојбата со семејното насилство во 2010 година, mvr.gov..mk

[113]Привремени мерки за заштита на жртвите од семејно насилство. Судот може на сторителот на семејното насилство да му забрани: 1) да се заканува дека ќе стори семејно насилство; 2) да малтретира, вознемирува, телефонира, контактира или на другначин комуницира со член на семејството, директно или индиректно; 3) да се приближува до живеалиштето, училиштето, работното местоили определено место кое редовно го посетува друг член на семејството; 4) или да одреди отстранување од домот, без оглед на сопственоста, до донесувањена конечна одлука од надлежниот суд; 5) да поседува огнено или друго оружје или истото да му бидеодземено; 6) или да го задолжи дагиврати предметите кои се потребни за задоволување на секојдневните потреби на семејството; 7) да изрече задолжително издржување на семејството; 8) да нареди тужениот да посетува соодветно советувалиште; 9) да нареди задолжително лекување, доколку е корисник на алкохол и другипсихотропни супстанци или има некое заболување;

со Законот за семејство, кои имаат за цел да ја заштитат жртвата од насилството коешто го трпи. Понатаму, доколку постојат елементи на кривично дело, и жртвите имаат потреба и од правна помош за застапување, како оштетен во кривичната постапка или како тужител во случај на приватна кривична тужба. Покрај споменатите, правна помош за жртвите е потреба и за решавање на проблемите во семејно-правните односи, како што се развод на бракот, определување издршка, поделба на брачниот имот и сл.

Жртвите на семејното насилство мора да бидат опфатени со измените на ЗБПП, како посебна категорија баратели на бесплатна правна помош, на кои поради специфичноста на состојбата во која се наоѓаат, ќе им биде одобрувана бесплатна правна помош во итна постапка. Проверката дали определено лице е жртва на семејно насилство не смее да влијае на итноста, ниту на исходот на постапката за бесплатна правна помош и треба да се спроведе ex post.

3. Припадници на малцинствата

Мошне специфична категорија граѓани се ромските домаќинства кои живеат во субстандарни услови. Посебноста на овие лица е во тоа што се соочуваат со повеќе пречки одеднаш во пристапот до правдата. Сиромаштијата, неукоста и непознавањето на македонскиот јазик честопати се потенцирани со дискриминацијата која јавно или скриено постои во државата.

Оваа категорија граѓани вообичаено се соочува со правни проблеми кои се поврзани со социјалната заштита, здравственото осигурување, правата поврзани со невработеноста, како и

---

10) да го задолжи да ги надомести медицинските и другите трошоци настанати од семејното насилство, и 11) да изрече која било друга мерка која судот ќе ја смета за неопходна за да се обезбеди сигурност и добросостојба на другите членови на семејството.

семејно-правните односи. Значајна е и потребата од правна помош за заштита на жртвите од семејното насилство, како и заштита на жртвите од трговија со луѓе и казнени дела.

Вклучувањето на здруженијата кои работат на инклузија на овие категории граѓани и обезбедувањето правни услуги во системот на бесплатна правна помош, преку нивно овластување да обезбедуваат претходна правна помош, може да придонесе за подобрување на положбата и да го олесни пристапот до правда за припадниците на оваа категоријата граѓани.

4. Бегалци, баратели на азил, лица без државјанство, мигранти

Овие лица претставуваат посебна категорија на која државата има обврска да ѝ обезбеди бесплатна правна помош, поради преземените обврски од меѓународните договори кои ги има ратификуваноРМ. Во 2012 вкупно 2.637 лица[114] се дел од оваа категорија. Од нив, 1.130 се бегалци, 389 се баратели на азил, а 1.145 се лица без државјанство.

Правните прашања за кои овие лица имаат потреба од правна помош вклучуваат: постапка за стекнување право на азил, остварување на право на здравствено осигурување и социјална заштита за странци, стекнување право на работна дозвола во РМ, регулирање на статусот на странци, стекнување со државјанство и сл.

ЗБПП мора да ги предвиди овие лица како категории граѓани за кои може да се одобри бесплатна правна помош без проверка на материјалната положба во која се наоѓаат. Потребно е да се оствари соработка помеѓу МВР

[114]Извор - http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48d8f6&submit=GO

и МТСП,како органи надлежни за овие лица, со цел да се обезбеди ефикасна промоција на бесплатната правна помош помеѓу нив.

2. Постапката за измена и дополнување на ЗБПП

Дали РМ конечно ќе добие применлив и квалитетен закон?

За проблемите кои се појавија со примената на ЗБПП, а се последица на неквалитетот на законските одредби, на Министерството за правда, како централен орган,му беше укажано повеќепати досега – како од страна наовластените здруженија[115] за бесплатна правна помош, така и од страна на други субјекти[116]. Водејќи се од потребата за измена на постојниот закон, МЗМП,заедно со другите овластени здруженија за бесплатна правна помош, во јули 2012 година,подготви документ за јавна политика[117],кој го достави до Министерството. Во документот беше дадена оцена на моменталната состојба и беа понудени препораки за надминување на постојната состојба. Клучната препорака која беше содржана се однесуваше на започнувањето на постапката за суштинска измена на ЗБПП, која ќе биде заснована на анализи и во која суштински ќе бидат вклучени сите засегнати страни (адвокати, судии, МТСП, МВР, здруженија, вработени во подрачните одделенија), како единствен начин за донесување квалитетен ЗБПП.

[115]Преку публикацијата на извештаите: 1. **Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош**, 2011 и 2. Бајка или реалност!? – Бесплатната правна помош во Република Македонија, 2012

[116]Анализа на опфатот на Законот за бесплатна правна помош, 2010,. д-р Стојанка Мирчева и м-р Ардит Мемети

[117]Како граѓаните на РМ да добијат квалитетен Закон за бесплатна правна помош, МЗМП, 2012 год.

Паралелно, Министерството за правда започна процес на оцена и евалуација на постојниот закон. За таа цел беше ангажиран експерт[118]кој изработи извештај[119] во кој клучните наоди и препораки беа речиси идентични со публикуваните извештаите на МЗМП за примената на ЗБПП во 2010 и 2011 година[120].

Како резултат, пред сè на евалуацијата, а во согласност со годишната програма за работа,министерството иницираше измени на ЗБПП кои беа предвидени за втората половина од 2012 година,поради што формираше работна група[121] која почна со работа кон крајот на септември[122]. Македонското здружение на младите правници беше покането и активно учествуваше во работата на групата. На 6 состаноци на работната група беа изработени предлог-амандмани, кои до пишувањето на оваа анализа сè уште не беа доставени до Владата на РМ на понатамошно постапување.

Во изработката на предлог-амандманите, работната група се фокусираше кон остварување на следниве цели:

- Олеснување на условите за стекнување со право на бесплатна правна помош;
- Појаснување на правните прашања за коиможе да се одобри бесплатна правна помош;
- Подобрување на номотехничкиот

[118] Јасна Бутурац, раководител на Одделението за бесплатна правна помош при Министерството за правда на Република Хрватска,

[119]Извештај за спроведувањето на бесплатната правна помош, 2012

[120]http://soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=2085

[121]Со решение на Министерство за правда бр. 07-3192/7 од 28.9.2012 год.

[122]Во работната група беа поканети и учествуваа претставници на МТСП, МВР, Адвокатската комора на РМ, Судската власт, Овластените здруженијата и вработени во Одделението за бесплатна правна помош при Министерството за правда. МЗМП беше поканетo да номинира претставник во работната група.

квалитет на законот и негово приспособување со другите закони;

- Прецизно уредување на парничните трошоци во предметите во кои е одобрена бесплатна правна помош во однос на надоместувањето на истите, и
- Прецизирање на претходната правна помош и на улогата на здруженијата во неа.

Во подготвувањето на амандманите, работната група се соочи со извесни предизвици и тешкотии во работењето кои се однесуваа на следново:

- Ослободувањето од судските такси, како еден од клучните елементите кој би требало да го содржи правото на бесплатна правна помош, не може да се предвиди со измени во ЗБПП,затоа што судските такси се уредени со посебен закон па поради тоа е потребна интервенција во Законот за судските такси, заедно со анализа на импликациите кои таквата одлука би ги имала по судскиот буџет;
- Предлогот од евалуациониот извештај[123] за овластување на подрачните одделенија да одлучуваат во прв степен не беше разгледан поради недоволниот технички и кадровски капацитет на подрачните одделенија.
- Неможност за покривање на трошоците за вештачење кои се значителен елемент од парничните трошоци[124]преку ЗБПП, заради тоа што вештачењето е уредено со посебен закон[125], како и поради непостоењето на орган кој ги претставува вештаците, а кој бил

[123]Извештај за спроведувањето на бесплатната правна помош, Јасна Бутурац, јуни 2012, стр. 24

[124]Во согласност со измените на ЗПП кои почнаа да се применуваат од септември 2011, вештачењето мора да биде приложено заедно со тужбата.

[125]Законот за вештачење, „Службен весник на РМ“, бр. 115 од 31.8.2010 година

консултиран во постапката.

- Земајќи го предвид обемот на изменетите одредби,заради подобрување на структурата и јасностна законот, попрактично би било донесување на целосно нов текст.

Заклучок

Првата фаза од измената на ЗБПП, односно подготовката на предлозите во работната група, е значителен чекор напред во споредба со процесот на донесувањето на важечкиот закон[126]. Постапката заснована на релевантни анализи и извештаи во кои беа суштински вклучени сите засегнати страни, може да придонесе за подобрување на квалитетот и ефикасноста на бесплатна правна помош. Сепак, не треба да се занемарат проблемите опишани погоре, како и околноста дека ова е само првиот чекор во донесувањето квалитетен закон. До усвојување од страна на Собранието, можни се значителни корекции во првичниот текст. МЗМП ќе биде директно вклучено во процесот и ќе укажува на евентуалните отстапувања од предлозите на работната група.

[126]Види - Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош, 2011 стр. 11

3. ЗАВРШНИ ПРЕПОРАКИ

Што е потребно да се преземе за РМ да воспостави ефикасен национален систем за бесплатна правна помош во граѓански и управни постапки, кој ќе може да го олесни пристапот до правда за сиромашните и ранливите категории граѓани?

Делот II од оваа анализа содржи поединечни препораки во однос на компонентите од ЗБПП кои беа предмет на набљудувањето, а се однесуваат на подобрувањето на ефикасноста на бесплатната правна помош во тоа поле. Сепак, суштинската реформа за подобрување на системот во целина треба да биде заснована на холистички пристап, односно на утврдување на активностите кои се потребни за зголемување на ефикасноста на целиот систем, па дури потоа да се инкорпорираат поединечните препораки. Дел од препораките се релативно едноставни и се прашање на волја на засегнатите страни, додека дел побаруваат значителен напор и средства - како од страна на државата, така и од страна на другите фактори.

Самиот процес на воспоставување бесплатна правна помош се соочува со определени предизвици кои значително можат да го отежнат неговото спроведување и за кои е потребно да се најдат адекватни решенија. Релативната новост во обезбедувањето правна помош во граѓанските и управните постапки и непостоењето претходен систем, нè принудува на копирање и препишувањерешенија, преземајќи одредби од постојните закони за бесплатна правна помош од другите држави, неприспособени кон македонскиот правен систем, кои притоа се меѓусебнонеусогласени. Фактот дека државата треба да обезбеди средства од секогаш ограничениот буџет за финансирање на бесплатната правна помош, создава извесна недоверба и отпор меѓу донесувачите на одлуките и склоност кон строги критериуми за одобрување на правната помош.

Недостигот од истражувања и анализи кои се однесуваат на правните потреби на граѓаните, видовите правни проблеми со кои се соочуваат, создава законски импровизации кои не кореспондираат со реалните потреби за правна помош. Во овој дел како извесно ограничување може да се спомене и кадровскиот и техничкиот капацитет на Министерството за правда, заедно со подрачните одделенија, да ги извршува активностите што произлегуваат од неговата улога како клучен орган во системот на бесплатната правна помош.

Надминувањето на споменатите предизвици пред кои е исправен националниот систем за бесплатна правна помош и зголемувањето на неговата ефикасност може да се оствари преку спроведување на следниве препораки:

1. Постапките за измена на постојните и за донесување нови закони кои се однесуваат на бесплатната правна помош или на друг начин го засегаат пристапот до правдата,треба да се спроведуваат преку транспарентна постапка во која суштински ќе бидат вклучени сите засегнати страни.

Потребен е прекин на досегашната практиказа донесување закони во скратена постапка на нетранспарентен начин, под изговор за исполнување на обврските од претпристапниот процес, особено за законите кои се однесуваат на основните човекови слободи и права, како што е ЗБПП. Во уредувањето на бесплатната правна помош мора суштински да бидат вклучени пред сè претставниците на адвокатите, судиите во основните судови, МТСП, МВР и здруженијата со изградени капацитети и искуство во обезбедувањето бесплатна правна помош. Во спротивно, се ризикува донесување на нејасни и неприменливи одредби, како што е случај со постојниот закон.

2. Презема ње активности за подобрување на кадровскиот

и техничкиот капацитет на Министерството за правда и на подрачните одделенија кои ќе овозможат брзо и ефикасно остварување на правото на бесплатна правна помош, како и квалитетно менаџирање на целокупниот систем.

За разлика од неколку соседни земји[127] кои основаа посебни органи за администрирање на системотна бесплатна правна помош, РМ - преку ЗБПП - оваа обврска ја предаде на Министерството за правда. Од клучно значење за спроведувањето на оваа улога е Министерството да биде кадровски екипирано со вработени кои имаат солидни познавања за бесплатната правна помош и пристапот до правдата и кои се сензитивни спрема ранливите категории граѓани. Понатаму, потребни се подобрувања на просторните и на техничките капацитети на подрачните одделенија и нивно поврзување во еден интегриран компјутерски систем со државните органи кои ги имаат податоците што се релевантни за бесплатната правна помош[128].

3. Спроведување анализи и истражувања кои се однесуваат на пристапот до правдата и бесплатната правна помош од страна на Министерството за правда на РМ, граѓанскиот сектор и академската заедница, кои ќе придонесат во донесување квалитетни и применливи одредби на ЗБПП.

Како што е споменато во вториот дел, за подобрување на ефикасноста од огромно значење е предложените измени на ЗБПП да бидат засновани на релевантни анализи и истражувања. Уредувањето на правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош, без притоа да се знаат реалните потреби од правна помош на граѓаните, ќе биде нецелосно и погрешно. Утврдувањето на имотните критериуми без податоци за сиромаштијата и за просечните

[127] Бугарија, Албанија, Косово

[128] УЈП, МВР, Центрите за социјални работи, Катастар,

месечни трошоци може да придонесе кон воспоставување на премногу строги или во другата крајност критериуми кои мнозинството од населението би ги исполнило. Истото се однесува и на потребата од детални анализи за фискалните импликации на ЗБПП. Преку овие анализи би се добил инпут за донесување решенија кои ќе ја зголемат ефикасноста на бесплатната правна помош.

4. Зајакнување на претходната правна помош, како правен институт кој успешно може да го адресира проблемот со правната отуѓеност и неукост на населението, и олеснување на решавањето на правните проблеми пред поведувањето судски постапки. Со ова е поврзано и поттикнувањето на вонсудското решавање на споровите како „поевтина" форма на бесплатната правна помош.

Овозможувањето лесен пристап до релевантните информации за правниот систем на јасен и разбирлив начин за граѓаните, ќе придонесе за намалување на правната отуѓеност меѓу граѓаните и за симнување на баукот што постои спрема правниот систем и правните професии. Доколку лицата се правилно информирани за своите права и обврски и за начините како тие се остваруваат и се заштитуваат, ќе можат да донесат разумна одлука дали и кога би иницирале правни постапки без притоа да се оптоваруваат судовите со неосновани барања, од една страна, а од друга страна ќе се даде можност за лицата кои објективно имаат потреба и основа за остварување на некое право да го остваратистото.

5. Интегрирање на здруженијата кои обезбедуваат правна помош во системот на бесплатна правна помош, со што ќе придонесат граѓаните поефикасно да ја користат бесплатната правна помош.

Корисници на бесплатната правна помош најчесто се лица кои се на маргините на општеството и кои поради сиромаштија, ниско образование и дискриминација, се наоѓаат во состојба

на општествена исклученост. Тие самите не се во можност да ги заштитат своите права пред сè поради исклученоста. Ефикасен начин кој се покажал како мошне корисен е до овие категории граѓани да се допира преку здруженијата. Во РМ постојат повеќе здруженија со повеќегодишно искуство и изграден капацитет во обезбедувањето правна помош за ранливите категории граѓани[129]. Тие мора да бидат искористени од страна на државата која треба да ги поддржи преку вклучување во националниот систем и надомест на трошоците кои ги имаат.

6. Воспоставување и одржување на соработка и размена на информации помеѓу сите засегнати страни вклучени во системот на бесплатната правна помош.

За крај, не треба да се заборави дека бесплатната правна помош е област која вклучува повеќе институции и чинители, која е уредена со повеќе закони и која се однесува на повеќе области. Поради тоа, од суштинско значење е воспоставувањето и одржувањето постојана комуникација и размена на информации помеѓу засегнатите страни на централно и особено на локално ниво.

[129]Жртвите на семејното насилство, ромската заедица, жртвите на трговијата со луѓе, корисниците на наркотични средства, лицата кои живеат во крајна сиромаштија, лицата со посебни потреби, бегалците, лицата без документи итн.

АНЕКСИ

1. Релевантни прописи кои беа консултирани при изработката на оваа Анализа

1. Закон за бесплатна правна помош - Службен весник на РМ, бр. 161 од 2009 година и бр. 185 од 2011 година,
2. Устав на Р.М и амаднманите на уставот Службен весник на РМ бр. 52 од 1991 година,
3. Закон за кривичната постапка - Службен весник на РМ бр. 150 од 2010 година,
4. Закон за парничната постапка - Службен весник на РМ бр. 79 од 2005, бр. 110 од 2008, бр. 83 од 2009 и бр. 116 од 2010,
5. Закон за општа управна постапка - Службен весник на РМ бр. 38 од 2005, бр. 110 од 2008, бр. 118 од 2008 и бр 51 од 2011,
6. Закон за управните спорови - Службен весник на РМ бр.62 од 2006, бр. 27 од 2008, бр. 117 од 2009, бр. 150 од 2010 и бр.171 од 2010,
7. Закон за азил и привремена заштита - Службен весник на РМ бр. 19 од 2009, бр. 146 од 2009 и бр. 166 од 2012,
8. Закон за семејство - Службен весник на РМ бр. 80/1992, 9/1996, 19/2000, 79/2001, 38/2004 60/2005, 33/2006, 84/2008, 117/2009, 67/2010, 156/2010, 39/2012, 44/2012,
9. Закон за организација и работа на органите на државната управа - Службен весник на РМ бр. 58 од 2000, бр. 44 од 2002, бр. 82 од 2008, бр. 167 од 2010 и бр. 51 од 2011,
10. Закон за адвокатурата - Службен весник на РМ бр. 59/2002, 10/2003, 34/2003, 60/2006, 29/2007, 8/2008, 106/2008, 20/2009, 117/2009, 135/2011, 113/2012,
11. Закон за здруженијата и фондациите - Службен весник на РМ бр. 52 од 2010 год.,
12. Закон за социјална заштита - Службен весник на РМ бр. 79/2009, 51/2010, 36/2011, 51/2011, 166/2012.,

13. Закон за пензиско и инвалидско осигурување – Службен весник на РМ. Бр. 98/2012,
14. Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување, Службен весник на РМ, бр.142/08 и У.бр.233/2008, 62/2009, 64/09, 156/2009, 166/2010, 53/2011, 185/2011, 44/2012 и 150/2012,
15. Правилник за формата и содржината на образецот на барањето за запишување во Регистарот на адвокати за правна помош - Сл.весник на РМ бр. 65/2010,
16. Правилник за содржината на образецот на барањето за бесплатна правна помош - Сл.весник на РМ бр. 65/2010,

17. Правилник за содржината на барањето за добивање на овластување за давање на претходна правна помош - Сл.весник на РМ бр. 65/2010,

18. Правилник за содржината на образецот на трошковникот за обемот на извршената работа од овластени здруженија - Сл.весник на РМ бр. 65/2010,

19. Правилник за содржината на образецот на трошковникот за обемот на извршената работа од адвокат - Сл.весник на РМ бр. 65/2010,

20. Тарифа за надоместок на трошоците за работа на здруженијата за вршење на работи на претходна правна помош - Сл.весник на РМ бр. 65/2010;

2. Релевантни меѓународни правни акти за правото на бесплатната правна помош и пристап до правда

- акти во рамките на ООН

Меѓународни договори:

1. Универзална декларација за човековите права (чл. 1, 2, 6 и 7)
2. Меѓународен пакт за граѓанските и политичките права (чл. 14)

- акти на институциите на ООН

1. Комитет за човекови права, Генерална забелешка бр. 32, Чл.14 од МПГП, Право на еднаквост пред судови и трибунали и фер судење, UNdoc.**CCPR/C/GC/32 (2007)**

- акти во рамките на Советот на Европа

Меѓународни договори:

1. Европска конвенција за човековите права и основни слободи чл. 6(1) и (3) и чл. 5(3),
2. Европска конвенција за трансмисија на барањата за бесплатна правна помош (1977) и дополнителниот протокол кон конвенцијата (2001),

Акти на институциите од системот на Советот на Европа

1. Деловник на Европскиот суд за човекови права (2002),
2. Препорака бр. R (81)7 за мерките за олеснување на пристапот до правда,
3. Препорака бр. R (84)5 за принципите на граѓанските постапки дизајнирани за подобрување на функционирањето на правдата,
4. Препорака бр. R (86)12 за Мерките за превенција и намалување од прекумерен обем на работа во судовите,
5. Препорака бр. R (87) 18 за поденастовување на кривичните постапки,
6. Препорака бр. R (93) 1 за ефикасен пристап до правото и

правдат за лицата кои живеат во голема сиромаштија,
7. Препорака бр. R(95)12 за управување со кривично правните системи,
8. Препорака бр. R (99) 6 за Подобрување на практичната примена на Европска конвенција за трансмисија на барањата за бесплатна правна помош
9. Препорака бр. R (99) 19 за медијацијата во кривични предмети;

3. Веб страни кои содржат податоци и материјали за правото на бесплатна правна помош

http://www.ilagnet.org	Меѓународен ресурсен центар наменет за истражувачи и креирачи на политики од областа на бесплатната правна помош;
http://www.legalaidreform.org	Форум за вмрежување и размрна на информации и ресурси за бесплатната правна помош и правата на обвинетите помеѓу креирачи на политики, адвокати и организации;
http://legislationline.org	Овозможува директен пристап до меѓународните норми и стандарди кои се однесуваат на посебни области од значење за човековите права како и до домашно законодавство и останати документи релевантни за областа.

4. Преглед на пресуди на Европскиот суд за човекови права кои се однесуваат на правото на бесплатна правна помош во граѓански постапки[130]

I *Airey v. Ireland*, Application No. 6289/73, Judgment of October 9, 1979

- резиме -

Судот утврди дека Р. Ирска го повредила членот 6(1) односно правото на пристап до суд. Во овој случај, државјанка на Р. Ирска се обидувала да добие одлука за судско разделување на бракот од нејзниот сопруг **но била оневозможена да ја добие затоа што ирскиот правен систем не предвидувал правна помош за тој вид правни прашања, а сопругата не била во финансиска можност да ги сноси трошоците на постапката. Поради тоа жалителка тврдеше дека има повреда на членот 6 (1) од конвенцијата, затоа што тоа што нејзиното право на пристап до суд и било ускратено.** Судот подвлече **повеќе околности кои кумулативно доведоа до утврдување дека на жалителката и било ускратено правото на ефикасен пристап до суд** со одбивањето на државните органи да и одобрат бесплатна правна помош**.** Како прво постапката на која се однесува жалбата за судско разделување се започнува со барање до Високиот суд каде постапката е далеку посложена. Второ парница од овој вид покрај сложеното право кое треба да се примени вклучуваше и обезбедување докази за неверство, неприродни постапки или насилство чие докажување побарува вешти лица и повикување и испитување на сведоци. Трето, брачните спорови речиси секогаш вклучуваат и

[130]Извор - European Court of Human Rights Jurisprudence on the Right to Legal Aid, Open society justice initiative and Columbia Law School - Public Interest Law Institute, 2006

зголемена емоционално вклучување кое е далеку од споиво со степенот на објективност на застапувањето кое го побарува судската постапка. Судот го потенцираше и фактот дека жалителката која е од скромно потекло, морала да работи како продавач од своја млада возраст пред да се омажи и да ги роди четирите деца и била невработена поголем дел од нејзиниот живот. Поради сите овие околности судот утврди дека е речиси невозможно дека жалителката ќе можела успешно да ги застапува своите барања во постапката. Се смета дополнително дека овој став е потврден со фактот дека во сите 255 постапки за судско разделување започнати во Ирска помеѓу Јануари 1972 до Декември 1978 подносителот на барањето бил застапуван од страна на адвокат. Судот во одлуката понатаму утврди дека правото на пристап до суд не е апсолутно и може да биде предмет на оправдани и законски ограничувања вклучувајќи ги и надоместување на трошоците на постапките како и побарувањето барањето да биде основано а да не неосновано или да се работи за парничиење од бес.

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx-?i=001-57420

II Steel and Morris v. United Kingdom, Application No 68416/01Judgment of February 15, 2005

- резиме –
Судот утврди повреда на членот 6(1) односно на правото на пристап до суд. Судот потенцираше дека во суштината на концептот на фер судење во граѓански и кривични предмети е **на странката да не и биде ускратена можноста да го презентира и застапува своето барање на ефикасен начин пред суд и поради тоа треба да ужива еднаквост на оружјата со спротивната страна.** Судот забележал дека може

да биде прифатливо да се наметнат услови за одобрување на бесплатна правна помошкои *interalia*се однесуваат за материјалната положба на странката и неговите или нејзините шанси за успех во постапката. Понатаму судот забележа дека не е задолжително за државата да користи јавни средства за да обезбеди целосна еднаквост во случаите кога не се наоѓа во во суштински подредена позиција vis a vis спротивната странка. Во овој случај, жалителите биле тужени во постапка за клевета од страна на McDonald'sпоради навредливи летоци кои тие ги дистрибуирале.Судот се повика на *McVicar*предметот поради тоа што постоеле можни финансиски последици од значителни износи во споредба со материјалната положба на тужените, правните прашање биле значително сложени, постоеле поголем број на времени мерки и судски рочишта, документирани докази, страници на изработената пресуда како и сведоци и вешти лица. Судот понатаму заклучува дека ниту повремената помош од страна на волонтери адвокати ниту зголемената судска помош на неука странка за жалителите не се доволни за стручно и професионално застапување од искусен адвокат запознат со предметот и областа имајќи ја во предвид огромната разлика помош нивото на правна помош на жалителите од една страна и на McDonald's од друга.

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-68224

III P, C and S v. United Kingdom, Application No. 56547/00, Judgment of July 16, 2002

- резиме –

Судот утврди повреда на членот 6(1) кога на жалителите не им била одобрена бесплатна правна помош во спорот околу нивните родителски права во случај на злоставување на дете,

затоа што имајќи ја во предвид сложеноста на предметот, големата важноста на одлуката и високо емоционалната природа на предметот. **Судот го примени тестот од GolderandAireyпредметите повторувајќи дека бесплатната правна помош може да биде нужна во граѓански работи за да се осигура дека правото на пристап до суд е и ефикасен и фер.** Во овој случај П. била принудена да се застапува самата себе во случај за слоставување на дете за што дури и судечкиот судија забележал дека случајот би бил постапуван на друг начин ако таа имало право на ефикасен правен совет. Правната помош поточно укажувањето понудено до П. од страна на полномошниците од спротивната страна како и поучувањето и можноста дадена од судијата како неуска странка во презентрањето на нејзиниот случај претсавуваа недоволна замена за стручното застапување од страна на адвокат.

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60610

IV McVicar v. United Kingdom, Application No. 46311/99, Judgment of May 7, 2002

-резиме-
По утврдувањето на фактите на предметот Судот не најде повреда на членот 6(1) доколку правна помош во постапките за клевета не е достапна**.** Судот повтори дека *„прашањето дали членот 6 (1) предвидува право на правно застапување и помош на поединечна странка ќе зависи од специфичните околности на секој поединечн случај"*. Во конкретниот случај жалителот беше добро образован и искусен новинар, правото кое требаше да се примени не беше доволно сложено да биде нужно правното застапување за жалителот, странката беше застапувана до започнувањето на судската постапка од

страна на искусен адвокат за постапки по клевета, и неговата емоционална вмешаност не е неспоива со степенот на објективност кое го бара застапувањето пред суд. Во сиве овие околности, Судот заклучи дека жалителот не бил ускратен од ефикасно презентирање на својата одбрана пред локалниот суд ниту пак му е ускратено правото на фер судење поради тоа што не ги исполнува условите за бесплатна правна помош.

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60450

V **Bertuzzi v. France,** Application No. 36378/97, Judgment of February 13, 2003

-резиме –
Судот утврди дека жалителот немал ефикасен пристап до трибунал во спротивност до членот 6 (1) од Конвенцијата. Во овој случај на жалителот му е одобрена бесплатна правна помош, адвокат да го застапува како тужител во граѓанска постапка против друг адвокат. Меѓутоа одлуката со која се одобрува правната помош останала само „мртво слово" затоа што трите адвокати еден подруг назначени да го застапуваат жалителот побарале изземање поради лична поврзаност со адвокатот кој жалителот имал намера да го тужи. И покрај своите напори, жалителот не успеал да го убеди претседателот на канцеларијата за правна помош да му назначи уште еден адвокат во неговиот случај и поради тоа не бил можност да ја продолжи постапката. Судот забележа дека канцеларијата за правна помош му обезбедила правна помош и покрај тоа што не била задолжителна. Ова значи дека е нужно жалителот да биде застапуван од стручно лице во постапка во која како тужен се јавува друг адвокат. Согласно мислењето на Судот, релеватните државни органи, откако биле известени за повлекувањето на адвокатите

морале да обезбедат замена со која жалителот ќе има корист од ефикасна правна помош. *Судот утврди дека можноста од самостојно застапување во постапка против адвокат не е доволна за ефикасно остварување на правото на „еднаквост на оружјата“, принцип кој е во суштината на концептот за фер судење.*

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60939

VI A. B. v. Slovakia, Application No. 41784/98, Judgment of March 4, 2003

- резиме –

Судот утврди дека во случаите кога домашното право овозможува судот да додели бесплатна правна помош на странка во граѓанска постапка, пропуштањето на донесување формална одлука на барање за бесплатна правна помош претставува повреда на член 6 (1) (право на пристап до суд). Во овој случај како последица од недонесувањето одлука по барањето на жалителот, жалителот кој е лице со посебни потреби не бил во можност да присуствува на судско рочиште по нејзината тужба за поништување на управна одлука која се однесува на нејзините придонеси од социјално осигурување. Судот утврди дека под овие околности жалителот не бил во можност да го застапува своето барање на еднаков начин како и тужениот.

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60965

VII **Munro v. United Kingdom**, Application No. 10594/83, Commission decision of July 14, 1987 (Недопуштена жалба)

- резиме -

Комисијата утврди дека недостатокот од правна помош во постапките за клевета и навреда против поранешен работодавач не го попречиле правото на жалителот на пристап до суд затоа што: (а) поради својата природа, постапките по клевета и навреда можат лесно да бидат злоупотребени дури и кога се високоризични и кога исходот е непредвидлив, (б) постапките за клевета вообичаено не го „предизвикуваат" Aireуправилото затоа што последиците за странките не се „особено сериозни" и (ц) жалителот имал рочиште кое се однесувало за неговиот отказ пред судот за работни спорови на кое истите суштинси прашања биле решени на ист начин на кој што би биле и во постапка за клевета и навреда иако посебно не биле наведени наводите за клевата и навреда.

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx-?i=001-357

VIII **Thaw v. United Kingdom**, Application No. 27435/95, Commission decision of June 26, 1996(Делумно недопуштена жалба)

- резиме -

Комисијата утврди дека жалбата на жалителот е очигледно неоснована. Правната помош може да биде одбиена врз основа на тоа што барањето не е доволно основано или е очигледно неосновано или станува збор за парничење од бес се додека одлуката на органот кој одлучувал не е арбитрерна. Овде правната помош е одбиена поради тоа што жалителот не го докажал основот за да започне постапка и неговото барање

имало мала или непостојна шанса за успех. Жалителот не даде никаков приговор и Комисијата не најде основ да утврди дека одлуката била арбитрена.

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-3225

IX Stewart-Brady v. United Kingdom, Application Nos. 27436/95 and 28406/95, Commission decision of July 2, 1997 (Недопуштена)

- резиме -
Комисијата забележа дека недостатокот од правна помош во постапките за клевета и навреда кога жалителот бил ментално попречен и поради тоа немал можност лично да поведе постапка може да предизвика проблем во пристапот до суд. Меѓутоа одбивањето на правна помош не може да биде карактеризирана како арбитрерно затоа што тужбата на жалителот за одговорност немала реални шанси за успех. Исто така на жалителот му е одобрена правна помош за правен совет за другите можни постапки за кои е утврдено дека трошоците за постапка би биле повисоки од штетата која би била досудена[131].

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-3747

X Cruz de Carvalho v. Portugal, Application Number 18223/04, Judgment 10 July 2007

- резиме -
Жалителот бил спречен од страна на судијата да ги испрашува сведоците и да учествува активно во усмената постапка во однос

[131]Види *Nicholas v. Cyprus*, Application No. 37371/97, Admissibility decision of March 14, 2000 (inadmissible)

на предметот од граѓанска природа затоа што не бил застапуван од страна на адвокат. Судот забележа дека ова го става жалителот во подредена и нееднаква положба затоа што фер судењето го вклучува во себе принципот на еднаквост на оружјата. Во граѓански предмети ова ја вклучува обврската на секоја од страните да и се овозможи да ги образложат своите барања како и да се произнесат по спротивните барања. Во конкрениот предмет жалителот откако му било ставено на знаење дека застапувањето од страна на адвокат не е задолжително согласно домашното право, избрал да се застапува самостојно но во исто време не му било дозволено и не можел да ги искористи истите процесни можности како другата страна. Судот утврдил и дека принципот на еднаквост на оружјата не бил почитуван и поради тоа наоѓа повреда на членот 6 (1) од Конвенцијата.

Линк од пресудата во HUDOC збирката на податоци:
http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81508

ОСТАНАТИ ПРЕСУДИ РЕЛЕВАНТНИ ЗА БЕСПЛАТНАТА ПРАВНА ПОМОШ

Опсег и услови за бесплатна правна помош	
Artico v. Italy, Application No. 6694/74, Judgment of May 13, 1980	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57424**
Jordan v. United Kingdom, Application No. 24746/94, Judgment of May 4, 2001	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59450**
Bubbins v. United Kingdom, Application No. 50196/99, Judgment of March 17, 2005	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-68548**
Biondo v. Italy, Application No. 8821/70, Judgment of 28 February, 2002	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60229**
Правна помош во постапки по жалба	
Pham Hoang v. France, Application No. 13191/87, Judgment of September 25, 1992	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57791**
R. D. v. Poland, Application Nos. 29682/96 and 34612/97, Judgment of December 18, 2001	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59992**

Aerts v. Belgium, Reference No. 61/1997/845/105, Judgment of July 30, 1998	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58209**
Gnahore v. France, Application No. 40031/98, Judgment of September 19, 2000	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58802**
Del Sol v. France, Application No. 46800/99, Judgment of February 26, 2002	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60166**
Essaadi v. France, Application No. 49384/99, Judgment of February 26, 2002	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-64724**
Tabor v. Poland, Application No. 12825/02, Judgment of June 27, 2006	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76078**
Работи поврзани со постапката за одобрување на правна помош и назначувањето на адвокат	
Aerts v. Belgium, Reference No. 61/1997/845/105, Judgment of July 30, 1998	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58209**

Del Sol v. France, Application No. 46800/99, Judgment of February 26, 2002	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60166**
Gutfreund v. France, Application No. 45681/99, Judgment of September 12, 2003	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61138**
A. B. v. Slovakia, Application No. 41784/98, Judgment of March 4, 2003	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60965**
Tabor v. Poland, Application No. 12825/02, Judgment of June 27, 2006	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-76078**
Santambrogio v. Italy, Application No. 61945/00, Judgment of September 21, 2004	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-66656**
Sujeeun v. United Kingdom, Application No. 27788/95, Commission decision (inadmissible)	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-2705**
Трошоци на судските постапки, наплата на трошоците за бесплатна правна помош	

Ashingdane v. United Kingdom, Application No. 8225/78, Judgment of May 28, 1985	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57425**
Tolstoy Miloslavsky v. United Kingdom, Application No. 35573/97, Judgment of July 13, 1995	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-4058**
Aït-Mouhoub v. France, Reference No. 103/1997/887/1099, Judgment of October 28, 1998	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58259**
Garcia Manibardo v. Spain, Application No. 38695/97, Judgment of February 15, 2000	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58494**
Kreuz v. Poland, Application No. 28249/95, Judgment of June 19, 2001	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-59519**
Kniat v. Poland, Application No. 71731/01, Judgment of July 26, 2005	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69901**

Jedamski and Jedamska v. Poland, Application No. 73547/01, Judgment of July 26, 2005	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69898**
Teltronic-CATV v. Poland, Application No. 48140/99, Judgment of January 10, 2006	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-71946**
V. M. v. Bulgaria, Application No. 45723/99, Judgment of June 8, 2006	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-75682**
Надоместување на парнични трошоци	
Croissant v. Germany, Application No. 13611/88, Judgment of September 25, 1992	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57736**
Lagerblom v. Sweden, Application No. 26891/95, Judgment of April 14, 2003 *Stankiewicz v. Poland*, Application No. 46917/99, Judgment of April 6, 2006	**http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57736** **http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-73083**

5. Користена литература:

1. 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;
2. Годишен извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош за 2011 година, Министерство за правда на Р.М,Скопје, 2012;
3. Министертсво за правда на Р.М, Годишен извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош за 2010 година, Скопје 2011;
4. Јасна Бутурац, Извештај за спроведување на бесплатна правна помош,ОБСЕ, Скопје, 2012;
5. Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош, ФООМ,Скопје 2011;
6. Жарко Хаџи-Зафиров, Гоце Коцевски и Емир Прцановиќ, Бајка или реалност?! – Бесплатната правна помош во Република Македонија, МЗМП, Скопје, 2012;
7. Вита Хабјан, Андреја Стојковски, Верица Хаџи-Василева Марковска, Жарко Хаџи-Зафиров, Бесплатната правна помош во РМ, Извештај за капацитетите и формите,МЗМП, Скопје, 2008;
8. Jon T. Johnsen PhD, George Stawa LstA Mag, Alan UzelacPhD, *OcjenaHrvatskogZakonaobesplatnojpravnojpomo*ći i njegove provedbe u praksi, Centarzaljudskaprava, Zagreb 2010;
9. Izvješće o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2011 godini, Ministarstvopravosuđa Republici Hrvatskoj,Zagreb 2012;
*10. Izvješće o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2010 godini*Ministarstvopravosuđa Republici Hrvatskoj, Zagreb 2011;
*11. Godišnjiizve*štaj 2011,Komisijazabesplatnupravnupomoć – Kosovo, Priština 2012;
*12. Godišnjiizve*štaj 2010, Komisijazabesplatnupravnupomoć – Kosovo, Priština 2011;
13. Dan Manning, *Civil legal aid in the Western Balkans:*

Achievements, Opportunities and Risks, PILnet, 2012;
14. *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities,*FRA, Luxembourg, 2011;
15. *Access to justice – Practice note,*UNDP, New York, 2004
16. *European judicial systems – Edition 2012 – Efficiency and quality of justice*, Chapter 3 Access to justice,The European Commission for the Efficiency of Justice, 2012;
17. Dan Manning,*Development of a civil legal aid system – Issues for consideration*,PILnet, 2012;
18. *Making legal aid a reality – A resource book for Policy Makers and Civil Society,* PILnet, New York, 2009;
19. Maurits Barendrecht, *Sustainable Legal Aid and Access to Justice: A Supply Chain Approach,* Paper prepared for the International Legal Aid Group, Tilburg University, 2009;
20. Laura K.Abel&Susan Vignola,*Economic and other Benefits Associated with Provision of Civil Legal Aid,* Bicrennan Center for Justice at NYU School of Law, 2009;
21. International Legal Aid Group Conference Wellington NZ 2009, National reports for Bulgaria and Slovenia;
22. *Programming for Justice: Access for ALL – A practitioner's Guide to a Human Rights – Based Appriach to Access to Justice,* UNDP, 2005;
23. Edwin Rekosh, Kyra A. Buchko, and Vessela Terzieva,*Pursuing the Public Interest: A Handbook for Legal Professionals and Activists*, PILnet, 2001;
24. *Met and Unmet Legal Needs in Moldova* - Swedish Government, Soros Foundation-Moldova, and the Human Rights and Governance Grants Program, Open Society Foundations, Budapest 2011;
25. Мартин Граматиков,Изследване на правните проблеми в България по метода на *justiciableevents*,Институт „Отворено общество" – София, 2010;
26. Nadejda Hriptievschi,*Legal aid reform in Moldova – prerequisites, progress, challenges and expectations*, Paper prepared for the Foundation for Legal Technologies Development, Minsk, Belarusi November 2008;

27. Judith Stubs and Associates,*National Legal Needs & Strategic Planning Project,* FINAL REPORT prepared for National Association of Community Legal Centres Inc., 2010

28. Making the Law Work for everyone: Vol 1 - Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor and Vol 2, UNRL, 2008

6. Предлог Законот за бесплатна правна помош

Врз основа на погоре споменатите наоди произлегува потребата од широка и обемна измена и дополнување на ЗБПП со цел негово суштинско подобрување во насока на олеснување на пристапот до правда за граѓаните на Р.М. Имајќи ги во предвид номотехничките правила според во кој при обемни законски реформи во кои ќе бидат опфатени повеќе од 1/3[132] од одредбите потребно е донесување на целосно нов законски текст. Поради тоа МЗМП подготви предлог текст на Закон за бесплатна правна помош во кој од една страна се опфатени сите препораки спомнати претходно во текст, а од друга страна е подобрен номотехничкиот квалитет на законот.

[132]Страна 32, Прирачник за номотехнички правила, Влада на Р.М, Секретаријат за законодавство, Скопје, 2007 година.

Закон за бесплатната правна помош

- предлог текст –

Глава прва

ОСНОВНИ ОДРЕДБИ

Член 1

Предмет на Законот

Со овој закон се уредува правото на бесплатна правна помош, видовите и опсегот на бесплатната правна помош, давателите и корисниците на бесплатна правна помош, постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош, финансирањето, наградата и надоместокот на трошоците за обезбедената правна помош, надзор над примената на овој закон и бесплатната правна помош во прекуграничните спорови.

Член 2

Цел на законот

(1) Цел на овој законот е да гарантира еднаков пристап до судовите и управните органи на граѓаните и другите лица определени со овој закон преку обезбедување на ефективна бесплатна правна помош.

(2) Одредбите од овој закон се толкуваат во согласно со ставот од (1) од овој член.

Член 3

Видови бесплатна правна помош

Бесплатната правна помош се остварува како претходна правна помош и правна помош во судски и управни постапки.

Член 4

Поимник

Одделни изрази употребени во овој закон го имаат следново значење:

Членови на семејство; Се брачен или вонбрачен другар, деца и роднини во права линија до четврти степен или во странична линија до втор степен, а кои живеат во исто домаќинство со подносителот на барањето за бесплатна правна помош и заеднички ги сносат трошоците за живот,

Општа правна информација: Општо и начелно упаство и информација за уреденоста на определено правно прашање, начинот, условите и постапката за остварување определено право, обврска или интерес како и упатување до надлежен државен орган.

Правен совет: Обезбедување детално објаснување за начинот и можностите за решавање на определено правно прашање во конкретна правна работа, информација за правниот статус на определено лице, правната уреденост во конкретно прашање, можноста за решавање на спорот по пат на медијација, правилата на постапката, трошоците на постапката, извршувањето на одлуките, остварувањето на правна помош во судски и управинпостапки како и пополнување на обрасци и составување на едноставни поднесоци.

Имот: На подносителот

на барањето за бесплатна правна помош, подразбира целокупен подвижен и недвижен имот, имотни права, износ на готовина во домашна или странска валута, парични средства на сопствена сметка или штедна книшка, подарок, хартии од вредност, акции, удели во капитал и друг имот на подносителот на барањето или на полнолетни членови на неговото домаќинство во земјата или странство.

Овластено здружение: Зздружение кое согласно со одредбите од овој закон ги исполнува условите за давање на претходна правна помош и кое врз основа на решение на министерот за правда (во натамошниот текст: министерот) е овластено за давање на претходна правна помош согласно со овој закон и е запишано во Регистарот на здруженија на граѓани за претходна правна помош

Член 5

Исклучување на одбраната во прекрошчни и кривични постапки

Бесплатната правна помош согласно овој закон нема да се одобри за одбрана на обвинет во прекршочни и кривични постапки.

Член 6

Ослободување од плаќање на трошоците во парничните постапки

Бесплатната правна помош одобрена согласно овој закон не го спречува ослободувањето од плаќањето на трошоците во постапката уредено со Законот за парничната постапка за трошоците за правни дејствија кои не се обезбедени согласно овој Закон.

Член 7

Корисници на бесплатна правна помош

Право на бесплатна правна помош имаат физичките лица.

Член 8

Орган кој одлучува по барањата за бесплатна правна помош

(1) По поднесеното барање за бесплатна правна помош одлучува Министерството за правда на Р.М.

(2) Министерството работите од областа на бесплатна правна помош ги врши во соработка со Адвокатската комора, органите на судската власт, органите на државната управа, центарот за социјални работи, здруженијата на граѓани и други органи.

Член 9

Итност на постапката

Постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош е итна постапка.

Глава втора

ВИДОВИ И ОПСЕГ НА БЕСПЛАТНАТА ПРАВНА ПОМОШ

Член 10

Претходна правна помош

(1) Претходната правна помош вклучува:

- Општа правна информација,
- Правен совет,

- Правна помош во составување на писмена во управна постапка,
- Правна помош во комплетирањето на барањето за бесплатна правна помош,
- Обезбедување на необврзувачко мислење за основаноста на барањето за бесплатна правна помош

(2) Претходна правна помош се дава од овластено службено лице во подрачните одделенија на Министерството за правда на Р.М и од овластени здруженија на начин уреден со овој Закон.

Член 11

Правна помош во судски и управни постапки

(1) Правната помош во судски и управни постапки опфаќа:

- Советување, застапување и составување на писмена во сите степени во судски и управни постапки,
- Надомест на наградата и трошоците за изработка на наод и мислење од вешти лица,

(2) Правната помош во судски и управни постапки уредена во алинеја 1 од ставот 1 од овој член се обезбедува од адвокати на начин уреден со овој закон.

(3) Правната помош во судски и управни постапки уредена во алинеја 2 од ставот 1 од овој член се обезбедува од овластени лица согласно Законот за вештачење.

Член 12

Опсег на правната помош во судски и управни постапки

Правната помош во судски и управни постапки ги опфаќа оние трошоци на постапката што настанале по денот на одобрувањето на барањето за доделување на бесплатна правна помош и дејствија за правна помош кои по денот на одобрување на правната помош се уште не биле извршени.

Член 13

Правни прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош

(1) Бесплатна правна помош ќе се одобри за решавање на правни прашања кои се од интерес на барателот предвидени со овој Закон.

(2) Прашањата во смисла на ставот (1) од овој член се:

- правата од областа на имотни, семејни, статусни и работни спорови,
- постапките во кои се одлучува за личните, семејните, имотните и другите правни состојби и односи уредени со Законот за вонпарнична постапка,
- социјална заштита,
- здравствено, пензиско и инвалидско осигурување,
- постапките за заштитата на правата и интересите на деца и малолетници, жртвите на семејното

насилство, жртвите од казниви дела и жртвите од трговија со луѓе,
- постапката за признавање на право на азил,
- постапки за заштита на основните човекови слободи и права пред Уставниот суд на Р.М.

(3) Во оценувањето дали определено правно прашање е од интерес на барателот при одобрувањето на правна помош во судски и управни постапки особено ќе се земе предвид дали:
- правното прашање е очигледно разумно,
- прашањето е важно за личната и социоекономската положба на барателот,
- очекуваниот исход од прашањето е од суштинска важност за барателот или за неговото домаќинство или
- правното прашање има објективен основ за успех и разумно е да се поведе постапка преку правни средства имајќи го во предвид очекуваниот основ за успех или
- нерешеното правно прашање е причина поради која барателот се наоѓа во загрозена материјална положба согласно овој Закон.

Член 14
Неосновани и неразумни правни работи

(1) Бесплатна правна помош согласно со одредбите од овој закон нема да се одобри во работи кога е очигледно дека барањата на барателите се неосновани поради непостоење на факти врз основа на кои можат да бидат преземени правни дејствија, кога се работи за очигледна злоупотреба на правото на бесплатна правна помош или кога правното прашање за кое е побарана правна помош е неразумно.
(2) Прашањето за кое се бара бесплатна правна помош ќе се смета дека е неразумно доколку: очекувањата и барањата на барателот се очигледно несразмерни со фактичката состојба, ако е очигледно дека барателот ја злоупотребува можноста да побара бесплатна правна помош за прашање за кое нема да искористи правна помош во случај да ги поседува потребните материјални средства, ако очекувањата и барањата на барателот се очигледно во спротивност со исходите во прашања со исти или слични фактички состојби за исти правни прашања или ако барањата на барателот се во спротивност со јавниот морал.

Глава трета
КОРИСНИЦИ НА БЕСПЛАТНАТА ПРАВНА ПОМОШ

Член 15
Лица кои имаат право на

бесплатна правна помош

(1) Право на бесплатна правна помош имаат државјаните на Р.М кои со оглед на својата материјална положба, не би можеле да ги остварат со Устав и закон загарантираните права, без да го загрозат сопственото издржување и издржувањето на членовите на своето семејство со кои живеат во заедничко домаќинство.

(2) Се смета дека е загрозена издршката на лицето кое бара правна помош ако вкупните месечни приходи по сите основи на барателот *(За самечко домаќинство)* или вкупниот месечен приход сметано по член на семејство *(За домаќинства со повеќе од еден член)* не го надминува износот на минималната плата уреден со Законот за минималната плата во Р.М.

(3) По исклучок од ставот (1) од овој член право на бесплатна правна помош, согласно со овој закон, имаат и:

- лице барател на азил, внатрешно раселено лице, како и раселено или прогонето лице кое на територијата на Република Македонија има престојувалиште,
- странски државјанин, кој во согласност со меѓународните договори, без оглед дали на територијата на Република Македонија има престојувалиште или живеалиште, остварува негово право за кое е надлежен државен орган на Република Македонија,
- лице без државјанство, кое законски престојува во Република Македонија и
- државјанин на земја членка на Европската унија под услови и на начин утврден со овој закон.

Член 16

Ограничување во поглед на имотот кој барателите можат да го поседуваат

(1) Бесплатна правна помош не може да се одобри доколку барателот или член на негово семејство со кој живее во исто домаќинство има имот кој достигнува или надминува пет просечни месечни бруто плати исплатени во Република Македонија во претходниот месец.

(2) Како имот согласно со ставот (1) на овој член не се сметаат:

- предмети кои согласно со Законот за извршување се изземени од извршувањето и
- моторно возило чија вредност не надминува пет просечни месечни бруто-

плати исплатени во Република Македонија во претходниот месец.
- стан или куќа во која живее барателот и неговото домаќинство
- обработливо земјиште во сопствесност или под закуп или догор за користење со површина помала од 7.000 м2 распоредено во 1,2, и 3 класа.

Член 17

Приходи кои се предмет на проверка и утврдување

(1) Како вкупни приходи за утврдување на имотната состојба се сметаат:
- личните примања
- приходи од самостојна дејност
- приходи од земјоделска дејност
- приходи од имот и имотни права
- приходи од авторски права и права од индустриска сопственсот
- права од капитал
- капитални добивки
- добивки од игри на среќа и,
- други приходи утврдени со закон.

(2) Како приходи во смисла на ставот (1) на овој член не се сметаат:
- парична помош остварена согласно со законот за социјална заштита
- парично право согласно закон за заштита на децата
- инвалидски додаток
- стипендии и други примања, заради образование и стручно оспособување;
- средства добиени заради отстранување на последици од елементарна непогода,
- надомест на штета порадиповреда на лични права
- надоместок на штета за неоправдано осудени и неосновано или незаконито лишени од слобода,
- паричен надомест по основ на невработеност
- средства одобрени од надлежна институција за лекување во странство и
- други примања кои не се оданочуваат согласно на закон.
- други примања кои се изземени од извршување согласно Законот за извршување

Член 18

Прибирање на податоци

(1) Исполнувањето на условите од претходните членови ќе се провери врз основа на писмена изјава и прибирање на податоци од други државни органи.

(2) Податоците за приходите на барателот на бесплатна правна

помош се прибираат од Управата за јавни приходи во постапка утврдена со закон.
(3) Податоци за недвижниот имот со кој располага барателот или членови на неговото домаќинство се прибираат од Агенцијата за катастар на недвижности во постапка утврдена со закон.
(4) Доколку постои потреба се прибираат податоци и од други државни органи.
(5) Приходите на лицето кое бара бесплатна правна помош можат да бидат проценети индивидуално, ако постојат спротивставени семејни интереси во спор за кој се бара бесплатна правна помош.

Член 19

Лица на кои нема да им се врши проверка на материјалната положба

(1) По исклучок од членот 12 и 13 бесплатна правна помош ќе биде одобрена без утврдување на имотната состојба на следниве категории на граѓани:

- Корисници на социјална парнична помош, постојана парична помош и **на парична помош на лице кое до 18 години возраст имало статус на дете без родители и родителска грижа,**
- Семејство или самохран родител со едно или повеќе малолетни деца кои остваруваат право на детски додаток,
- Жртви на семејно насилство,
- Лице барател на азил, внатрешно раселено лице, како и раселено или прогонето лице кое на територијата на Република Македонија има престојувалиште.

(2) Лицата од ставот (1) од овој член во прилог на барањето за бесплатна правна помош доставуваат и уверение или потврда издадена од надлежен државен орган со кое го докажуваат својот статус. .
(3) Претходниот став не се однесува на жртвите на семејно насилство.

Член 20

Бесплатна правна помош врз основа на начело на правичност

(1) По исклучок од членот 12 бесплатна правна помош може да биде одобрена и ако приходот на барателот и неговото домаќинство не го надминува двојниот износ од членот 15 став (3) доколку барањето за бесплатна правна помош се однесува на определени семејни околности на барателот, здраствената состојба на барателот, значително високи парични обврски наметнати на барателот или други причини надвор од контрола на барателот или неговото домаќинство поради кои се наоѓаат во состојба на социјален ризик.

(2) Барањето за бесплатна правна помош од ставот (1) од овој член се однесува на определени семејни околности на барателот доколку

издржувањето на домаќинството е значително отежнато заради трошоци поврзани со лекување на член на домаќинството, трошоци поврзани со издржување на лице со посебни потреби, трошоци за образование за деца со посебни потреби или други трошоци предизвикани со виша сила надвор од контрола на домаќинството.

(3) Барањето за бесплатна правна помош од ставот (1) од овој член се однесува на здраствената состојба на барателот доколку трошоците кои се потребни за лекување се зголемени со трошоци кои не се покриени од задолжителното здравствено осигурување но се нужни заради нивото на попреченост на барателот или заради телесна повреда или ментална попреченост.

(4) Барањето за бесплатна правна помош од ставот (1) од овој член се однесува на значително високи парични обврски наметнати на барателот доколку барателот или неговото домаќинство се засегнати со значителни финансиски обврски за кои барателот не можел да биде свесен ниту можел да преземе дејствија затоа што се последица на виша сила. (Земјотрес, поплава итн.).

(5) Мислење за фактите содржани во претходните ставови мора да биде обезбедено на барања на надлежното подрачно одделение на Министерството за правда од надлежен центар за социјални работи или друг државен орган кој располага со податоци за барателот и неговото домаќинство.

Глава четврта
ДАВАТЕЛИ НА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

Член 21
Овластени здруженија

(1) Здруженија можат да даваат претходна правна помош доколку се имаат стекнато со овластување за обезбедување претходна правна помош.

(2) Здруженијата за да се стекнат со овластување за обезбедување претходна правна помош мораат да ги исполнуваат следниве услови:

- Да се запишани во Регистарот на здруженија на граѓани во Централниот регистар на Република Македонија;
- Да имаат засновано работен однос или склучено договор за повремено вршење услуги со најмалку еден дипломиран правник со положен правосуден испит;
- Во статутот на здружението на граѓани една од целите на неговото основање е и давање на правна помош во областа за која се основани,
- Да имаат склучено договор за осигурување на одговорност за можна штета при советување најмалку на најниската полиса/осигурителна сума и
- Да исполнуваат минимални просторни и технички услови

кои грантираат непречено и професионално обезбедување на претходна правна помош

(3) Содржината на барањето за добивање на овластување за давање на претходна правна помош и минималните просторни и технички услови ги пропишува министерот за правда на Р.М со правилник.

(4) Здруженијата заинтересирани да даваат претходна правна помош, согласно со овој закон, поднесуваат барање за добивање на овластување до Министерството кон кое приложуваат документи согласно со членот 17 од овој закон,и тоа: статутот на здружението, доказ за вработено/ангажирано лице - дипломиран правник со положен правосуден испит, копија од полисата за осигурување и доказ дека се запишани во Централниот регистар на Република Македонија на здруженијата на граѓани.

(5) Министерот е должен по барањето во рок од 30 дена од денот на неговиот прием да одлучи со решение со кое го овластува здружението на граѓани да дава претходна правна помош и го запишува во Регистарот на здруженија на граѓани за претходна правна помош.

Член 22

Забрана за рекламирање

(1) Овластените здруженија не смеат да користат каков било облик на реклама за давање на претходна правна помош согласно со одредбите од овој закон. Недозволено рекламирање е основ за одземање на овластувањето за давање на претходна правна помош.

(2) Не се смета за недозволено рекламирање промоцијатата на правото на бесплатнатата правна помош и информирањето на јавноста за можностите и начините за остварување на ова право.

Член 23

Подрачните одделенија на Министертсвото за правда на Р.М

(1) Подрачните одделенија на Министерството за правда можат да даваат претходна правна помош доколку ги исполнуваат условите утврдени со овој закон, односно доколку имаат вработено најмалку еден правник со положен правосуден испит кој ќе биде надлежен со решение од Министерството за правда за овластено службено лице за давање на претходна правна помош.

(2) Во случај на предизвикана штета при давање на претходна правна помош, надоместокот на истата паѓа на товар на Буџетот на Република Македонија.

Член 24

Адвокати

(1) Бесплатна правна помош согласно овој закон може да обезбедува секој адвокат запишан во регистарот на адвокати при Министерството за правда.

(2) Барањето за запишување

во Регистарот на адвокати, адвокатот го пополнува на образец и го доставува до Министерството.
(3) Министерството може во однос на барањето од ставот (2) на овој член да побара проверка на податоците од Адвокатската комора.
(4) Министерот донесува решение за запишувањето на адвокатот во Регистарот од ставот (2) на овој член во рок од осум дена од денот на поднесување на барањето.
(5) Формата и содржината на образецот од ставот (2) на овој член ја пропишува министерот.
(6) Министерството доставува до Адвокатската комора на Република Македонија препис од Регистарот на адвокати.

Член 25
Бришење од регистарот на адвокати

(1) Министерот нема да запише адвокат во Регистарот на адвокати или запишаниот адвокат ќе го избрише од Регистарот на адвокати, во согласност со статутарните одредби на Адвокатската комора.
(2) Бришењето од Регистарот на адвокати се спроведува со решение на министерот .
(3) Против решението со кое се одбива барањето за запишување на адвокат во Регистарот на адвокати, односно за негово бришење од Регистарот на адвокати, адвокатот има право да поведе управен спор пред надлежен суд.
(4) Бришењето од Регистарот на адвокати се објавува на веб страницата на Министерството и се доставува до Адвокатската комора

Член 26
Вешти лица

(1) Вештаците кои согласно Законот за вештачење располагаат со лиценца за вештачење барањето за запишување во Регистарот на вештаци за бесплатна правна помош го пополнуваат на образец и го доставуваат до Министерството.
(2) Во прилог на барањето се доставува и копија од лиценцата издадена од Министерството за правда на Р.М.
(3) Формата и содржината на образецот од ставот (2) на овој член ја пропишува министерот.
(4) Министерот донесува решение за запишувањето на адвокатот во Регистарот од ставот (2) на овој член во рок од осум дена од денот на поднесување на барањето.

Член 27
Регистри на даватели на бесплатна правна помош

(1) За потребите на овој закон Министерството води Регистар на адвокати за правна помош, Регистар на овластени здруженија и Регистар на вештаци за бесплатна правна помош.
(2) Регистрите од ставот (1) од овој член се водат во писмена и електронска форма.
(3) Министерството на својата веб страниција јавно ги објавува

регистрите од ставот (1) на овој член и ги обновува податоците најдо цна во рок од 30 дена од настанатата промена.

(4) Регистрите од ставот (1) се јавно достапни во просториите на подрачните одделенија на Министерството за правда на Р.М.

Глава петта

ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

Член 28

Постапка во која се остварува правото на бесплатна правна помош

Претходната правна помош и правната помош во судски и управни постапки се остваруваат на начин и во постапка уредена со овој закон.

Член 29

Остварување на претходна правна помош

(1) Барањето за претдходна правна помош се поднесува до овластеното здружение или надлежно подрачно одделение на Министерството за правда лично или преку пошта на образец пропишан од Министерот за правда на Р.М.

(2) Во прилог на барањето барателите доставуваат писмена изјава со која под полна материјална и кривична одговорност изјавуваат дека ги исполнуваат условите од чл. 15 и 16 од Законот.

(3) Лицето овластено за обезбедување претходна правна помош во овластето здружение односно подрачното одделение е должно да го подучи барателот за одговорноста од давањето невистнити податоци што ќе биде забележано во изјавата.

(4) Доколку врз основа на поднесеното барање и доставената изјава е сторено очигледно дека барателот ги исполнува условите од чл. 15 и чл. 16 на барателот му се обезбедува бараната претходна правна помош.

(5) По обезбедувањето на претходната правна помош овластените здруженија до надлежното подрачно одделение на Министерството за правда на Р.М го доставуваат барањето за претходна правна помош, потпишаната изјава од барателот и составениот трошковник за спроведената работа.

(6) Надлежното подрачно одделение на Министерството за правда на Р.М во рок од 8 дена од приемот ги прибира потребните податоци кои се однесуваат на исполнувањето на условите од чл. 15 и чл. 16 од законот и ги доставува до Министерството за правда на Р.М.

(7) Министерството за правда на Р.М врз основа на доставените писмена утврдува дали претходната правна помош е обезбедена согласно законот за што одлучува со решение со кое се одобрува надомест на трошоци на здружението.

(8) Против решението со кое се одбива исплатата на трошоци здружението може да поведе управен спор.

Член 30

Барање за правна помош во судски и управни постапки

(1) Барањето за правна помош во судски и управни постапки се поднесува до надлежното подрачно одделение на Министерството, лично или преку пошта, на образец чија содржина ја пропишува министерот.

(2) Кон барањето за бесплатна правна помош барателот доставува и писмена изјава потпишана од него и од членовите на неговото семејство со кој живее во исто домаќинство и заеднички ги сносат трошоците за живот за нивниот вкупен движен и недвижен имот, како и дозвола за увид во сите податоци за нивната имотна состојба.

(3) По исклучок од ставот (2) на овој член, кога барател на бесплатна правна помош е лице жртва на семејно насилство, тогаш изјавата од ставот (2) на овој член ја поднесува лично и не е потребно да биде потпишана од останатите членови на неговото семејство со кој живее во исто домаќинство и по барањето се постапува веднаш.

(4) Лицата од членот 16 од овој Закон барањето можат да го поднесат директно до Министерството за правда.

(5) Доколку до подрачното одделение е поднесено барање за бесплатна правна помош од страна на лице од членот 16 од овој Закон барањето без одолговлекување ќе го препрати до Министерството на одлучување.

(4) Во постапка по бесплатна правна помош не се плаќаат административни такси.

Член 31

Проверка на материјалната положба на барателот

(1) Службеното лице од подрачното одделение на Министерството е должно барањето да го земе во работа веднаш, водејќи сметка за итноста на спорот предвиден во соодветна постапка и да прибере податоци од органите од членот 18 на овој закон

(2) Надлежните органи од членот 18 од овој закон се должни, врз основа на потпишаната изјава од членот 20 став (2) на овој закон веднаш, а најдоцна во рок од 48 часа, да ги достават бараните податоците за имотната состојба на лицето барател на бесплатна правна помош, по доставено барање од страна на Министерството.

(3) Дококлу надлежните органи не постапат согласно ставот (2) од овој член Министертството за правда може писмено да го исвести надлежниот државен орган кој спроведува надзор над органот кој постапил спротивно.

(4) Подрачното одделение на Министерството за правда најдоцна во рок од 8 дена од денот на приемот на барањето од ставот (1) од овој член е должно да го комплетира со потребните документи и да го достави до Министерството на понатамошно одлучување.

Член 32

Донесување одлука по поднесеното барање

(1) Министерството е должно најдоцна во рок од осум дена по добивањето на предметот од подрачното одделение на Министерството да донесе одлука, водејќи сметка за итноста на спорот предвиден во соодветната постапка.
(2) Министерот или лице овластено од него по барањето за бесплатна правна помош одлучува со решение.

Член 33
Донесување одлука во итна постапка

(1) Доколку поради рокот потребен за донесување одлука по поднесеното барање за бесплатна правна помош барателот може да го пропушти рокот за превземање на соодветното правно дејство кое е од суштинско значење за правната работа за која барателот бара правна помош и барателот го стори веројатен овој факт Министерството за правда ќе донесе решение во рок од 48 часа од приемот на решението.
(2) Барањата за бесплатна правна помош од ставот (1) се поднесуваат до Министерстсвото за правда на Р.М.
(3) Доколку барањето од ставот (1) е поднесено до подрачно одделение на Министерството за правда истото е должно без одолговлекување да го препрати барањето до Министерството за правда.
(4) По донесувањето на решението Министертсвото ќе спроведе проверка на материјалната положба на барателот и доколку се утврди дека барателот не ги исполнува условите од ставот 1 на овој член или останатите услови од овој закон ќе се применуваат одредбите од член 39 од овој закон.

Член 34
Право на правен лек

Против решението со кое се одбива барањето за бесплатна правна помош незадоволната странка има право на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во рок од 15 дена од денот на приемот на решението.

Член 35
Содржина на решението

(1) Решението со кое се одобрува бесплатна правна помош содржи:
- Име и презиме, адреса на барателот на бесплатна правна помош,
- Датум и број на решението донесено од страна на Министерот за правда на Р.М или од него овластено лице,
- Краток опис на правното прашање за кое е побарана и одобрена правна помош,
- Опсег на одобрената правна помош,
- Име и презиме на адвокатот кој ќе ја обезбедени правната помош,

- Име и презиме на вештото лице доколку е побарано,
- Образложение на одлуката

(2) Решението со кое се одбива бесплатна правна помош содржи:
- Име и презиме, адреса на барателот на бесплатна правна помош,
- Датум и број на решението донесено од страна на Министерот за правда на Р.М или од него овластено лице,
- Краток опис на правното прашање за кое е побарана правна помош,
- Образложение на причините за неодобрувањето на бесплатна правна помош,
- Правна поука

(3) За донесените решенија министерството води евиденција.
(4) Начинот и постапката на водењето на евиденција и содржината на евиденцијата се уредува со подзаконски акт кој го донесува министерот.

Член 36
Определување адвокат

(1) Во случај на одобрување на правна помош ќе се почитува волјата на корисникот при изборот на адвокат, доколку постои можност за тоа. Во решението од членот 22 став (2) на овој закон Министерството во соработка со корисникот го определува и адвокатот за давање на правна помош.
(2) Во случаи кога од соодветната адвокатска заедница нема запишано адвокат во Регистарот на адвокати за давање на правна помош, тогаш Министерството определува адвокат од друга најблиска адвокатска заедница на начин предвиден во ставот(1)одовој член.
(3) Адвокатот од ставовите (1) и (2) на овој член не смее да одбие давање на правна помош.
(4) По исклучок од ставот (3) на овој член, давањето на правната помош може да се одбие заради причини утврдени во Законот за адвокатура, Кодексот на адвокатската етика и другите акти на Комората.
(5) За одбивањето да даде правна помош адвокатот е должен писмено да го извести Министерството за правда најдоцна во рок од три дена од дознавањето за причините од став (4) од овој член.
(6) По приемот на известувањето Министерството почитувајќи ја волјата на барателот ќе назначи друг адвокат.
(7) Корисникот на правната помош може да бара промена на определениот адвокат само доколку постојат причини наведени во ставот (4) од овој член

Член 37
Обврска за известување за донесување одлука во постапката

(1) Корисникот или неговиот полномошник се должни да го известат Министерството за

донесените одлуки во текот на постапката за која е одобрена бесплатна правна помош во рок од 15 дена од приемот на одлуката.
(2) Во прилог на известувањето се доставува и копија од одлуката.

Глава шеста
ПРОМЕНА НА ФАКТИТЕ И НЕОСНОВАНО СТЕКНАТА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

Член 38
Обврска за известување за настаната промена

(1) Корисникот на бесплатна правна помош мора да ги исполнува условите од членовите 15 и 16 во текот на целата постапка за која истата е одобрена се до нејзино правосилно завршување.
(2) Корисникот е должен за секоја настаната промена, која би можела да влијае на исполнувањето на условите за оставрување на правото на бесплатна правна помош, веднаш, а најдоцна во рок од 8 дена да го извести министерството.

Член 39
Неосновано стекнување на бесплатна правна помош

(1) Кога корисникот ќе постапи спротивно на членот 31, како и во случај барателот да се стекнал со право на бесплатна правна помош врз основа на неточни податоци или во меѓувреме материјалната положба на барателот се променила со што барателот не ги исполнува условите по чл. 15 и 16 Министерството ќе донесе решение за престанок на користење на правото на бесплатна правна помош и во судска постапка ќе побара надоместок на претрпените трошоци.
(2) Ако се утврди дека барателот за бесплатна правна помош дал неточни податоци со цел да оствари право на бесплатна правна помош, со решение нема да му се одобри користење на ова право и тој нема право да поднесе ново барање во наредните шест месеци од денот на донесувањето на решението.

Глава седма
ФИНАНСИРАЊЕ НА БЕСПЛАТНАТА ПРАВНА ПОМОШ

Член 40
Средства за одобрување на бесплатна правна помош

Средствата за одобрување на бесплатната правна помош се обезбедуваат од Буџетот на Министерството како посебна програма предложена од министерот, одобрена од Владата на Република Македонија, како и од донации и други приходи во согласност со закон

Глава осма
НАГРАДА ЗА ОБЕЗБЕДЕНА ПРАВНА ПОМОШ

Член 41
Право на награда и надомест

на трошоците за обезбедената правна помош

(1) Адвокатите и вештаците определени со решение со кое се одобрува правна помош во судски и управни постапки имаат право на награда и надомест на трошоци за обезбедените дејствија на правна помош.

(2) Овластените здруженија имаат право на надомест на трошоците за обезбедената претходна правна помош согласно овој закон.

Член 42

Право на награда на адвокатот

(1) Наградата на адвокатот за дадена правна помош се пресметува согласно со трошковникот на адвокатот за обемот на извршената работа по секој предмет одделно, доставен до Министерството, а согласно со Тарифата за награди и надоместок на трошоците за работа на адвокатите намалена за 30%.

(2) Адвокатот трошковникот го поднесува на пропишан образец по во рок од 15 дена од правосилното завршување на постапката која е започната.

(3) Доколку се исполнат условите од чл. 37 ст.4 или ст. 7 трошковникот за извршените дејствија на правна помош може да се поднесе веднаш по исполнувањето на условите од тој член.

(4) Министерството во рок од 8 дена од приемот на трошковникот ќе донесе решение со кое му се одобрува награда на адвокатот.

(5) Со решение Министерството нема да му исплати надоместок за конкретниот случај на адвокатот ако при вршење на редовен надзор утврди несовесно, нестручно и непрофесионално вршење на доверената работа.

(6) Против решението од ставот (3) на овој член адвокатот може да поведе управен спор пред надлежен суд.

(7) Содржината на образецот од ставот (2) на овој член ја пропишува министерот

Член **43**

Право на награда на вештакот

(1) Наградата на вештакот за изработениот наод и мислење се пресметува согласно со вообичаената сума која за тој тип на вештачење се одобрува од страна на судот пред кој се води постапката намалена за 30%.

(2) Вештакот трошковникот го поднесува на пропишан образец.

(3) Министерството во рок од 8 дена од приемот на трошковникот ќе донесе решение со кое му се одобрува награда на Вештакот.

(3) Со решение Министерството нема да му исплати надоместок за конкретниот случај на Вештакот ако при вршење на редовен надзор утврди несовесно, нестручно и непрофесионално вршење на доверената работа.

(4) Против решението од ставот (3) на овој член Вештакот може да поведе управен спор пред надлежен суд.

(5) Содржината на образецот

од ставот (2) на овој член ја пропишува министерот.

Член 44

Надомест на трошоци на овластените здруженија

(1) Надоместокот за трошоците на овластеното здружение на граѓани за дадена претходна правна помош се пресметува согласно со трошковникот за обемот на извршената работа по секој предмет одделно за кој е донесено решение за одобрена правна помош согласно член 30 од овој закон, доставен до Министерството, а согласно со Тарифата за надоместок на трошоците за работа на здруженија на граѓани за вршење на работи на претходна правна помош.

(2) Со решение Министерството нема да му исплати надоместок за конкретниот случај на здружението ако при вршење на редовен надзор утврди несовесно, нестручно и непрофесионално вршење во работата.

(3) Против решението од ставот (3) на овој член може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

(4) Тарифата од ставот (1) на овој член ја донесува министерот.

Глава девета

НАДОМЕСТ НА ТРОШОЦИТЕ ЗА ОБЕЗБЕДЕНАТА ПРАВНА ПОМОШ

Член 4**5**

Обврска за барање надомест на трошоци

(1) Корисникот на правна помош во судски и управни постапки кој е странка во парнична постапка е должен да бара надомест на трошоците на постапката согласно одредбите од Законот за парнична постапка и Адвокатската тарифа.

(2) Доколку корисникот постапи спротивно на ставот (1) од овој член ќе се примени чл. 32 од овој Закон.

Член 4**6**

Надомест на трошоците кога корисникот успее во постапката

(1) Во случај кога корисникот на правна помош во судски и управни постапки целосно ќе успее во парничната постапката и со пресуда му е одлучен надомест на трошоците должен е да го надомести износот кој од страна на Министерството е исплатен како награда и надомест на трошоци за адвокатите и вештаците.

(2) Обврска од ставот 1 се однесува и доколку корисникот целосно или делумно успее во постапката и врз основа на правосилна судска одлука или судско порамнување се стекне со имот или приход, а не е во можност да ги наплати трошоците од ставот 1 од спротивната страна.

(3) Корисникот нема да биде обврзан да постапи согласно ставот (2) од овој член доколку стекнатиот имот или приход е резултат на надомест на штета заради неплатена издршка или заради смрт на лицето кое

обезбедувало издршка.
(4) Корисникот на бесплатна правна помош во никој случај нема да биде обврзан да надомести повисок износ од искористените за бесплатна правна помош.

Член 47
Надомест на трошоците кога корисникот делумно успее во постапката
Во случај кога корисникот делумно успее во постапката и со пресуда му е определен делумен надомест на трошоците должен е да го надомести износот кој од страна на Министерството е исплатен како награда и надомест на трошоци за адвокатите и вештаците до висина на одлучениот делумен надомест.

Член 48
Надомест на трошоците кога корисникот не успее во постапката
(1) Доколку корисникот на бесплатна правна помош не успее во постапката е обврзан да ги надомести овие трошоци доколку во рок од 4 години од денот на правосилноста на одлуката материјалната положба на лицето е подобрена до висина според која лицето повеќе не ги исполнува условите од чл. 12 и чл. 13 од овој закон.
(2) За времтраење на рокот од ставот 1 од овој член корисникот на правото на бесплатна правна помош е обврзан да постапува во согласност со чл. 31 од Законот.
(3) Со цел спроведување на ст. 1 од овој член Министерството за правда, еднаш годишно ќе спроведува утврдување на материјалната положба на лицата од ставот 1 од овој член.
(4) Доколку се утврди исполнување на условите од овој член Министерството ќе постапи согласно чл. 25 ст. 3 од овој Закон.

Член 49
Надомест на трошоците на спротивната страна кога корисникот не успее во постапката
Бесплатната правна помош согласно овој закон не ги опфаќа трошоците кои корисникот на бесплатна правна помош е должна да ги надомести ако не успее во парничната постапка.

Член 50
Постапка за надомест на трошоците
(1) Заедно со исплатата на наградата во определен предмет Министерстсвото земајќи ја во предвид одлуката на судот во поглед на трошоците ќе донесе решение со кое го задолжува корисникот во рок од 15 дена од овој закон да ги надомести трошоците кои Министерството ги имало за награда на адвокатот односно вештото лице.
(2) Против ова решение корисникот има право на жалба до Државната комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен во рок од 15 дена од

денот на приемот на решението.
(3) Доколку корисникот не ги надомести трошоците од ставот (1) Министертсвото ќе превземе мерки за присилно извршување.
(4) Разликата од досудените трошоци на име награда за адвокат и вешто лице и одобрените средства од Министерството барателот е должен да ги надометси на адвокатот односно вештото лице.

Глава десета
НАДЗОР

Член 51
Орган надлежен за спроведување надзор
(1) Надзорот над спроведувањето на одредбите од овој закон го врши Министерството за правда.
(2) Министерството врши надзор над работата на адвокатот, вештакот и овластеното здружение на граѓани во давањето на бесплатната правна помош.
(3) Министерството во вршењето на надзорот од ставот (1) на овој член има право да бара мислење од надлежниот орган пред кој се води постапката, како и информации и други податоци од лицето на кое му е одобрено користењето на правната помош.

Член 52
Надзор над овластените здруженија
(1) Министерот со решение ќе го избрише од Регистарот здружението на граѓани овластено за давање на претходна правна помош во случаите кога:
- при вршење на редовен надзор над предметот утврди несовесно, нестручно и непрофесионално вршење на доверената работа,
- доколку здружението на граѓани повеќе не ги исполнува условите наведени во членот 17 од овој закон и
- утврди недозволено рекламирање.
(2) Против решението на министерот може да се поведе управен спор пред надлежен суд.
(3) Бришењето од Регистарот на здруженија на граѓани овластено да дава претходна правна помош се објавува на веб страницата на Министерството.

Член 53
Годишен извештај
(1) Министерството за работата од областа на бесплатната правна помош поднесува годишен извештај до Владата на Република Македонија.
(2) Извештајот од ставот (1) на овој член се објавува на веб страницата на Министерството.
(3) Во извештајот особено се содржани податоци за:
- бројот на доставените барања за бесплатна

правна помош,
- бројот на донесени решенија за одобрена правна помош,
- бројот на одбиени барања за бесплатна правна помош,
- видот на работата за кој е одобрена правна помош,
- обемот на средствата исплатени за одобрената правна помош,
- обемот на вратените средства од наплатени трошоци во постапка за извршување,
- статистичките показатели и
- одржаните денови на бесплатен правен совет.

(4) Годишниот извештај Владата на Република Македонија во рок од 30 дена по усвојувањето го доставува до Собранието на Република Македонија.

Глава единаесета
БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВО ПРЕКУГРАИНЧНИ СЛУЧАИ

Член 54

(1) Прекуграничен спор, во смисла на овој закон, е спор во кој странката која е подносител на барањето за бесплатна правна помош е со живеалиште или постојано престојувалиште во земја членка на Европската унија во која се наоѓа судот или каде што се спроведува одлуката.

(2) Правна помош во прекугранични спорови се одобрува во парнична постапка во сите фази и степени, како и во постапка за медијација .

(3) Бесплатна правна помош не се одобрува во управни, даночни и царински работи.

(4) Постоење на прекуграничен спор се утврдува согласно со времето на поднесување на барањето за бесплатна правна помош.

Член 55

(1) На подносителот на барањето за бесплатна правна помош во прекугранични спорови ќе му се одобри барањето доколку ги исполнува критериумите од овој закон во висина на износ предвиден како за државјанин на Република Македонија, на начин и по постапки утврдени со овој закон.

(2) По исклучок од ставот (1) на овој член бесплатна правна помош може да биде одобрена и тогаш кога барателот не ги исполнува критериумите предвидени со овој закон, доколку докаже дека не е во состојба да ги плати трошоците на постапката заради разлика во трошоците на живот меѓу државата членка во којашто има живеалиште или постојано престојувалиште и трошоците за живот во Република Македонија.

(3) Бесплатна правна помош не мора да биде доделена на подносителот на барањето доколку тој во конкретниот случај има ефективен пристап до други механизми на правна

помош кои ги покриваат трошоците на постапката предвидени со членот 43 од овој закон.
(4) Во постапка за одобрување на правна помош во прекугранични спорови не се плаќаат административни такси.

Член 56
(1) Странка која има живеалиште или постојано престојувалиште во држава членка на Европската унија, а бара бесплатна правна помош во прекуграничен спор пред суд во Република Македонија, остварува право на правна помош согласно со овој закон. За утврдување на живеалиште или престојувалиште е меродавно правото на државата во која странката има живеалиште или постојано престојувалиште.
(2) Лицето од ставот (1) на овој член или надлежниот орган на државата членка во која подносителот на барањето има живеалиште или постојано престојувалиште, барањата за бесплатна правна помош во Република Македонија ги доставуваат до Министерството.
(3) Обрасците и сите приложени документи мора да бидат доставени во превод на македонски јазик, во спротивно барањето за бесплатна правна помош ќе биде отфрлено.
(4) Министерството со решение ќе го одбие барањето ако утврди дека не се работи за прекуграничен спор, во смисла на овој закон, или ако барањето го поднела странка која нема право на правна помош во прекугранични спорови.

(5) Против решението со кое се отфрла или одбива барањето за бесплатна правна помош може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

Член 57
Бесплатната правна помош која се доделува во земјата членка на Европската унија во која заседава судот ќе ги покрие следниве трошоци поврзани со прекуграничнот карактер на спорот:
1) толкување;
2) превод на документи кои ги бара судот или надлежниот орган и кои ги користи примателот како неопходни за решавање на случајот и
3) патните трошоци за барателот кога физичкото присуство на лицата задолжени за претставување на случајот на подносителот е неопходно во судот, согласно со закон или според судот на таа земја членка кога судот одлучил дека лицата не можат да бидат задоволително сослушани на ниту еден друг начин.

Член 58
(1) Лице кое има живеалиште или постојано престојувалиште во Република Македонија, а кое се јавува како барател на бесплатна правна помош во прекугранични спорови пред суд на друга држава

членка на Европската унија, своето барање го доставува до надлежното подрачно одделение на Министерството кое е должно барањето да го достави до Министерството најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на барањето.

(2) Министерството, барањето заедно со придружната документација, ќе ги преведе на службениот јазик или на еден од службените јазици на државите членки на Европската унија и ќе го достави до надлежниот орган за прием на писмена на државата членка на Европската унија во која судот постапува или во која се бара извршување на судската одлука во рок од 15 дена од приемот на барањето. Ако барањето за бесплатна правна помош не биде одобрено подносителот на барањето е должен да ги надомести трошоците на преведување.

(3) Министерството ќе го одбие барањето со решение ако утврди дека не се работи за прекуграничен спор, во смисла на овој закон, или ако барањето го поднела странка која нема право на бесплатна правна помош во прекугранични спорови.

(4) Против решението со кое се отфрла или одбива барањето за бесплатна правна помош може да се поведе управен спор пред надлежен суд.

(5) По исклучок од ставот (1) на овој член барањето за бесплатна правна помош лицето може непосредно да го достави на органот што е надлежен за прием на барањата во државата членка на Европската унија во која постапува судот кој треба да ја изврши судската одлука.

Член 59

Земјата членка на Европската унија во која подносителот на барањето за бесплатна правна помош има живеалиште или постојано престојувалиште ќе обезбеди правна помош неопходна за покривање на:

1) трошоците за помош од адвокат или друго лице овластено со закон да дава правна помош, што настанале во таа земја членка додека не е одобрено барањето за бесплатна правна помош во земјата членка каде што заседава судот и

2) превод на барањето и на неопходните документи кога барањето е поднесено до органите во таа земја членка.

Член 60

(1) Барањето за бесплатна правна помош и за испраќање на барање за бесплатна правна помош од членот 42 на овој закон се поднесуваат на пропишани обрасци.

(2) Формата и содржината на обрасците од ставот (1) на овој член ја пропишува министерот.

Глава дванаесета

ПРЕДЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ

Член 61

(1) Овој закон ќе започне да се применува во рок од 8 дена од неговото стапување на сила.

(2) Подзаконските акти поврзани со овој закон ќе бидат донесени во рок од 6 месеци од стапувањето на сила на овој закон

7. Предлог амандман за измена на Законот за судски такси релевантни за правото на бесплатна правна помош

Закон за измена и дополнување на законот за судски такси

Член 1

Во членот 10 по зборот „крст," се додава следниов текст „корисниците на право на бесплатна правна помош согласно закон".

Член 2

Овој закон влегува во сила осмиот ден од денот на објавувањето во „Службен весник на Р.М "