



Анализа на Законот за бесплатна правна помош од 2019 година

Препораки за подобрување на
законската рамка и политиките за
бесплатна правна помош во граѓански и
управни работи во Северна Македонија

Автори: Гоце Коцевски и Елена Георгиевска
Соработници: Бојана Неткова и Џон Имс
Лектор: Елеонора Попетревска

Финансирано
од Европската Унија и
Советот на Европа



Имплементирано
од Советот на Европа

Финансирано
од Европската Унија и
Советот на Европа



COUNCIL OF EUROPE



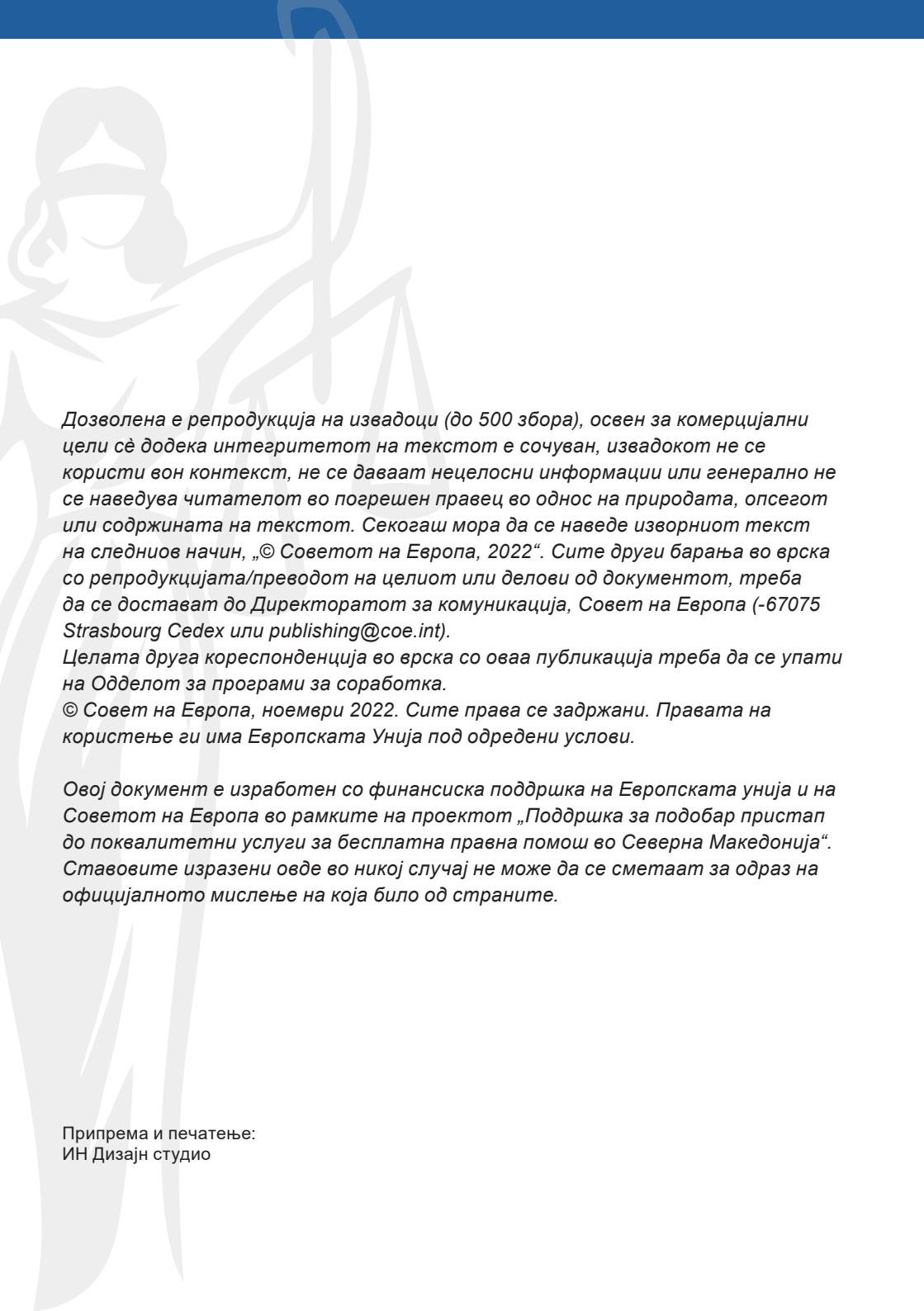
Имплементирано
од Советот на Европа

Анализа на Законот за бесплатна правна помош од 2019 година

Препораки за подобрување на законската рамка и политиките за
бесплатна правна помош во граѓански и управни работи
во Северна Македонија

Автори: Гоце Коцевски и Елена Георгиевска
Соработници: Бојана Неткова и Џон Имс
Лектор: Елеонора Попетревска

Ноември, 2022 година
Скопје, Северна Македонија



Дозволена е репродукција на извадоци (до 500 збора), освен за комерцијални цели сè додека интегритетот на текстот е сочуван, извадокот не се користи вон контекст, не се даваат нецелосни информации или генерално не се наведува читателот во погрешен правец во однос на природата, опсегот или содржината на текстот. Секогаш мора да се наведе изворниот текст на следниов начин, „© Советот на Европа, 2022“. Сите други барања во врска со репродукцијата/преводот на целиот или делови од документот, треба да се достават до Директоратот за комуникација, Совет на Европа (-67075 Strasbourg Cedex или publishing@coe.int).

Целата друга кореспонденција во врска со оваа публикација треба да се упати на Одделот за програми за соработка.

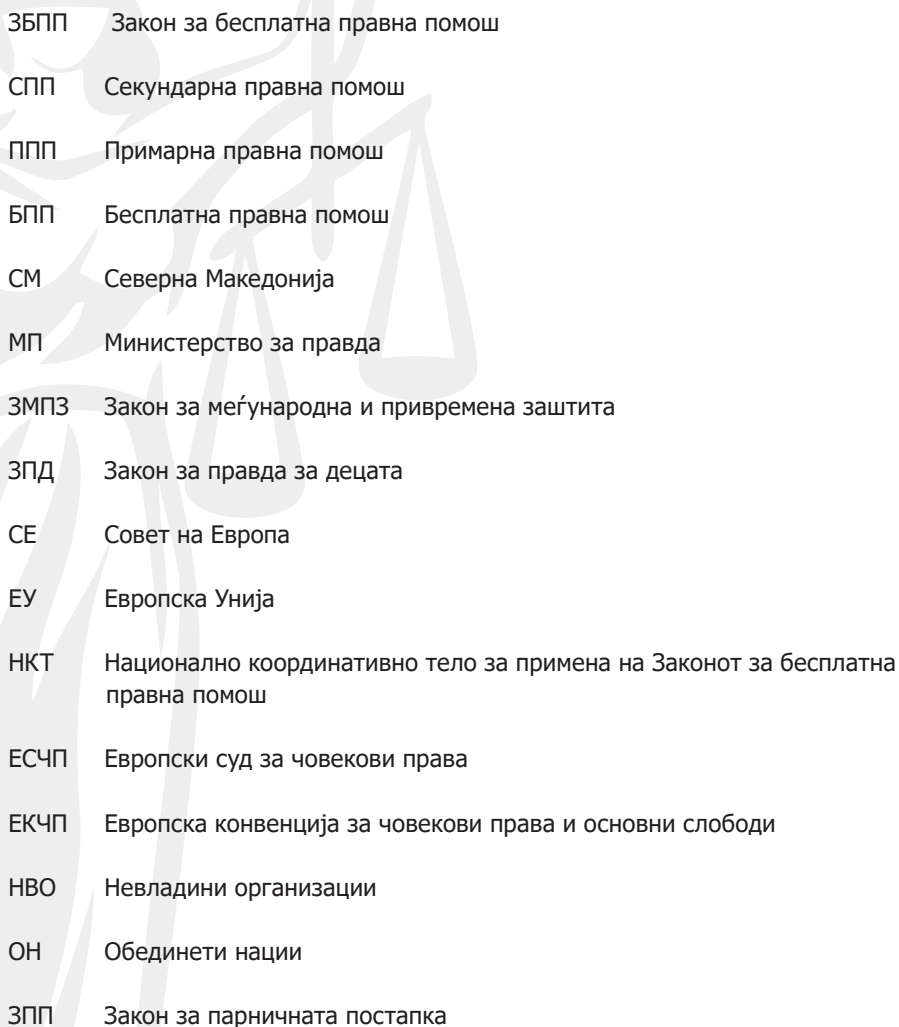
© Совет на Европа, ноември 2022. Сите права се задржани. Правата на користење ги има Европската Унија под одредени услови.

Овој документ е изработен со финансиска поддршка на Европската унија и на Советот на Европа во рамките на проектот „Поддршка за подобар пристап до поквалитетни услуги за бесплатна правна помош во Северна Македонија“. Ставовите изразени овде во никој случај не може да се сметаат за одраз на официјалното мислење на која било од страните.

Содржина

Листа на кратенки	4
ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ	5
Намена и цел на анализата	5
Методолошки пристап	6
ЕКЧП и правната помош во граѓански и управни работи	7
КЛУЧНИ НАОДИ	9
I. Примарна правна помош	9
1. Опсег на примарната правна помош	9
2. Одговорности на давателите на правна помош	11
3. Финансирање на давателите на примарна правна помош	13
II. Секундарна правна помош	14
1. Опсег на секундарна правна помош	14
2. Содржина на секундарната правна помош	16
3. Услови за одобрување секундарна правна помош	18
4. Постапка за одобрување секундарна правна помош	22
5. Престанок на секундарна правна помош	24
6. Адвокати на секундарна правна помош	25
7. Правна помош во други постапки	27
III. Општи (заеднички) прашања	29
1. Финансирање на правната помош	29
2. Соработка помеѓу засегнатите страни	29
3. Надзор и контрола	30
ПРЕПОРАКИ	31
I. Примарна правна помош	31
II. Секундарна правна помош	34
III. Општи (заеднички) прашања	39

Листа на кратенки



ЗБПП	Закон за бесплатна правна помош
СПП	Секундарна правна помош
ППП	Примарна правна помош
БПП	Бесплатна правна помош
СМ	Северна Македонија
МП	Министерство за правда
ЗМПЗ	Закон за меѓународна и привремена заштита
ЗПД	Закон за правда за децата
СЕ	Совет на Европа
ЕУ	Европска Унија
НКТ	Национално координативно тело за примена на Законот за бесплатна правна помош
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ЕКЧП	Европска конвенција за човекови права и основни слободи
НВО	Невладини организации
ОН	Обединети нации
ЗПП	Закон за парничната постапка

ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Намена и цел на анализата

Законот за бесплатна правна помош (ЗБПП) од 2019 година, во октомври 2022 година влезе во четвртата година од примената. Во изминатите три години новините и реформите воведени со ЗБПП придонесоа во одредена мерка за подобрување на севкупниот пристап до правдата на најсиромашните и маргинализираните групи во Република Северна Македонија (РСМ). Олеснувањето на условите за пристап до секундарна правна помош резултира со зголемен број потенцијални корисници на ова право. Децентрализацијата на процесот на одлучување придонесе делумно да се забрза времето потребно за одобрување правна помош и со тоа да се доближи правдата до граѓаните. Сепак, процесот на спроведување се соочи и со значителни предизвици и потешкотии. Дел од нив беа последица од недоволниот човечки и особено технички капацитет на Министерството за правда (МП), недоволната соработка и комуникација помеѓу клучните чинители, но некои од предизвиците беа предизвикани и од самата законска рамка. Иако претставува значително подобрување во споредба со неговиот претходник, ЗБПП од 2019 и неговите одредби предизвикуваат одредени проблеми при примената, кои треба да се идентификуваат и соодветно да се адресираат.

Овој документ има цел да ги *идентификува, опише и анализира одредбите на ЗБПП и да ги спореди со стандардите на Советот на Европа и Европската Унија, како и со најдобрите компаративни практики*. Документот содржи длабинска анализа на Законот за бесплатна правна помош од 2019 година и предлага препораки за подобрување на законодавството и политиките за правна помош во граѓански и управни работи.

Во фокус на документот се *законските одредби за кои се покажа дека предизвикуваат потешкотии при нивното спроведување во пракса*. Целта на документот е да послужи како почетна точка, т.е. како документ за дискусија за поттикнување поширока јавна дебата и процес на консултации со сите клучни чинители за потребата од подобрување на правната рамка за правна помош и севкупните политики за пристап до правдата. Документот ќе обезбеди и наоди и препораки неопходни за тековниот процес за изработка на нов стратешки документ за реформи во судството, кој започна во август 2022 година.

Наодите од анализата се групирани во три дела. Првиот дел ја опфаќа примарната правна помош. Вториот дел е фокусиран на различните аспекти на секундарната правна помош, додека третиот дел дава преглед на одредени општи (заеднички) елементи значајни за функционирањето на системот за правна помош (финансирање, организација, соработка, надзор итн.). По наодите, документот дава препораки за подобрување на законската регулатива придружени со соодветно образложение.

Методолошки пристап

Анализата беше изработена врз основа на преглед на ЗБПП, подзаконските акти, другите релевантни документи. Дополнително процесот на изработка беше партиципативен со вклучување и консултирање на членовите на Националното координативно тело (НКТ) за спроведување на ЗБПП. Членовите на НКТ се практичари од сите различни чинители вклучени во процесот на давање правна помош. Тие беа поканети да дадат свое мислење, врз основа на нивното професионално искуство за ЗБПП и за недостатоците и проблемите што тие самите ги идентификувале. Добиениот придонес беше почетна точка за оваа проценка. По добиениот придонес, истражувачкиот тим ги разгледа законските одредби користејќи ја евалуационата рамка дадена подолу. Врз основа на идентификуваните празнини, тимот предлага збир на препораки, кои се засноваат на најдобри компаративни практики и стандарди применливи во конкретниот национален контекст и правниот систем на РСМ.

Евалуациона рамка за процената

Критериум за оценување	Резултат (не, делумно, целосно, непроменливо)
Содржината на одредбите (членовите од ЗБПП) е доволно јасна, прецизна без нејасни и двосмислени зборови и фрази.	
Одредбите од ЗБПП се усогласени и хармонизирани со другите релевантни законски и подзаконски акти.	
ЗБПП е изготвен во согласност со националните правила и стандарди за изготвување закони (номо-технички правила).	
Условите во однос на материјалната и финансиската состојба на барателите како и во однос на видовите и оправданоста на правното прашање овозможуваат сиромашните и маргинализираните групи да имаат пристап до правна помош.	
Одредбите на ЗБПП се во согласност со стандардите утврдени со судската пракса на ЕСЧП за правната помош во граѓански и управни работи.	
Одредбите на ЗБПП се усогласени со стандардите поставени во Насоките на Комитетот на министри на Советот на Европа за ефикасноста и ефективноста на системите за правна помош во областите на граѓанското и управното право	

Првичната нацрт-верзија од оваа анализа беше презентирана и дискутирана на десеттиот состанок на НКТ, одржан на 7 октомври 2022 година. Коментарите и препораките од членовите на НКТ беа земени предвид во процесот на финализирање на овој документ со цел да се обезбеди учество на клучните засегнати страни.

Ограничувања и забелешки:

- Авторите се запознаени со тековните иницијативи за реорганизација на јавната администрација, како и со процесот за оцена на изводливоста за унифицирање на управувањето со правната помош во граѓански и управни работи со правната помош за обвинетите во кривичната постапка. Препораките дадени во овој документ се разработени под претпоставка дека на краток рок нема да се промени институционалната поставеност на системот за правна помош. Доколку дојде до промена во институционалната поставеност, овие препораки може и понатаму да се користат, но ќе треба да бидат придружени со посеопфатни законски измени што се однесуваат на институционалната рамка.
- Иако во фокус на овој документ е правната помош во граѓански и управни работи, тој вклучува и препорака за признавање на правото на секундарна правна помош на жртвите на кривични дела (како оштетени) за застапување во кривичните постапка, имајќи предвид дека барателите ги исполнуваат условите. Опредувањето на овој исклучок е дека Законот за кривична постапка и Законот за правда за децата пропуштаат да го признаат ова право, додека ЗБПП како посебен закон, кој ја регулира правната помош, треба да ги обезбеди законските основи за уживање на ова право.
- Предложените препораки ги даваат рамката и насоките за идна законска реформа. Тие треба да бидат предмет на поширока експертска и јавна дебата и нивното прифаќање и интеграција треба да се направи откако ќе се изврши детална регулаторна и фискална анализа на влијанието.

ЕКЧП и правната помош во граѓански и управни работи

Членот 6 на Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) не предвидува посебно право на правна помош во граѓански постапки за разлика од кривичната постапка, каде што ова право непосредно е заштитено со ЕКЧП (чл. 6 став 3 од ЕКЧП). Сепак, низ својата судска практика, Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) утврдил дека властите треба да им обезбедат на сите лица во нивна јурисдикција помош од адвокат во граѓански случаи **во одредени специфични околности**. Ваквите околности вклучуваат ситуации кога *правната помош е неопходна за ефективен пристап до*

*судот¹ или нејзиното отсуство би го/ја лишило барателот/ката од правично судење.² Судот, исто така, одлучил дека **предуслов за плаќање судски такси на суд не треба да го попречува пристапот до судот за барателите што не се во можност да ги платат.**³ Во однос на посебните правни прашања за кои треба да се обезбеди правна помош, Судот им остава дискреција на властите во државите.*

Сепак, критериумите што владите треба да ги земат предвид во однос на видовите правни прашања се:

- *важноста на тоа што е во прашање за барателот/ката;⁴*
- *сложеноста на случајот;⁵*
- *способноста на барателот/ката ефективно да се застапува себеси;⁶*
- *постоење законска обврска за задолжително застапување од адвокат.⁷*

Судот дозволува пристапот до правна помош да биде условен со финансиската состојба на барателот/ката и неговите/нејзините изгледи за успех во постапката.⁸ Исто така, Судот смета дека квалитетот на помошта влијае на практичен и ефективен пристап до судот.⁹

Судската пракса на ЕСЧП е фокусирана на правната помош во судските постапки. Од друга страна, Комитетот на министри, во својата [Резолуција \(78\) 8 за правна помош](#) и совет, предвидува дека земјите-членки треба да се погрижат лицата во економски слаба позиција да можат да ги добијат потребните правни совети за граѓански, трговски, управни, социјални или фискални прашања.¹⁰ [Препораката бр R\(93\)1 на Комитетот на министри за земјите членки за ефективен пристап до закон и правда за најсиромашните](#) ги повикува земјите членки да ги унапредат услугите за правен совет на најсиромашните. Ова може да се направи со покривање на трошоците за правен совет преку правна помош, со поддршка на советодавни центри во определени области и со овозможување невладините организации (НВО) или волонтерските организации да им обезбедуваат правна помош и поддршка на најсиромашните.

¹ Airey против Ирска, Апликација бр. 6289/73, пресуда од 9 октомври 1979 година, параграф 26.

² McVicar против Обединетото Кралство, Апликација бр. 46311/99, пресуда од 7 мај 2002 година, параграф 48.

³ Kreuz против Полска, Апликација бр. 28249/95, пресуда од 19 јуни 2001 година, параграфи 60-67, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59519>.

⁴ Стил и Морис против Обединетото Кралство, Апликација бр. 68416/01, пресуда од 15 февруари 2005 година, параграф 61, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-68224>.

⁵ Airey против Ирска, Апликација бр. 6289/73, пресуда од 9 октомври 1979 година, параграф 2, со достапен превод на македонски јазик на <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141050>.

⁶ McVicar против Обединетото Кралство, Апликација бр. 46311/99, пресуда од 7 мај 2002 година, параграфи 48-64, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60450>.

⁷ Gnahoré против Франција, Апликација бр. 40031/98, пресуда од 19 септември 2000 година, параграф 41, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58802>.

КЛУЧНИ НАОДИ

I. Примарна правна помош

1. Опсег на примарната правна помош

ЗБПП го прошири опсегот на примарна правна помош (чл. 6 од ЗБПП). Покрај информација за правото на бесплатна правна помош, општа правна информација и правна помош при состав и комплетирање на барањето за секундарна правна помош, додадени се и дополнителни услуги (чл. 6 ст. 1 алинеи 5 и 6 од ЗБПП).

Нови облици на ППП

- општи правни совети,
- помош при пополнување обрасци издадени од институција во управна постапка во изречно наведени области,¹¹
- состав на претставки¹² и состав на барања за заштита на слободите и правата до Уставниот суд.

Според досегашното искуство на давателите на ППП, **областа на пристап до социјалното домување недостига во обемот на ППП**, особено во однос на овластувањето за давање правна помош при пополнување формулари во оваа специфична област. Во оваа област, социјалниот и имотниот карактер на овие правни прашања се испреpletени. Потребите се уште поголеми со оглед на категориите на лица што можат да аплицираат за социјални станови (лица над 18 години што биле згрижени во установи и други форми на згрижување; деца без родители; корисници на право на гарантирана минимална помош; лица настрадани од природни катастрофи, лица и семејства на лица со попреченост, Роми и самохрани родители со малолетни деца). Овие категории на лица, поради различни причини поврзани со нивниот статус (социјален, образовен, финансиски и сл.), имаат потреба од правна помош и помош при составување и пополнување на барањата за добивање социјални станови, кои како процедури можат да бидат премногу комплицирани и нејасни за нив. Дополнително, [Насоките на Комитетот на министри на Советот на Европа за ефикасноста и ефективноста на шемите за правна помош во областите на граѓанското и управното право](#) ја наведуваат истата област меѓу другите, која треба да се земе предвид со цел брзо решавање спорови што би можеле да се појават. Во однос на правната помош при изготвување претставки и барања за заштита на слободи и права, недостасува една особено значајна област што се однесува на остварување и заштита на човековите права. До денес, Обединетите нации (ОН) имаат развиено широк систем

¹¹ Социјална и детска заштита, пензиско, инвалидско и здравствено осигурување; заштита на жртвите на родово базирано и семејно насилство; постапка за упис во матична книга на родени; стекнување документи за лична идентификација и државјанство.

¹² Претставки до Комисијата за заштита од дискриминација и до канцеларијата на Народниот правобранител.

на меѓународни стандарди и норми, како и механизми за унапредување и заштита на човековите права. Меѓународните правни документи на ОН имаат обврзувачки карактер. Договорните тела се формирани како комитети од независни експерти, кои го следат спроведувањето на основните меѓународни договори за човекови права. Шест од комитетите¹³ можат да примаат **индивидуални писмени претставки од поединци**.¹⁴ Дополнително, три меѓународни договори (Меѓународната конвенција за заштита на правата на сите работници мигранти и членовите на нивните семејства; Факултативниот протокол кон Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права и Факултативниот протокол кон Конвенцијата за правата на детето) содржат одредби за индивидуални комуникации (или таканаречени „индивидуални жалби“), кои треба да се разгледуваат од соодветните комитети, но тие сè уште не се во функција.¹⁵ Индивидуалната жалба не е неопходно да биде подготвена од правник, но правниот совет може да го подобри нивниот квалитет.¹⁶

Опсегот на ППП исто така не вклучува **придружба на странки** до одредена институција.¹⁷ Довербата на граѓаните во институциите е ниска.¹⁸ Според искуствата на давателите на ППП, особено овластените здруженија кои секојдневно имаат контакт со социјално загрозени лица и лица во социјален ризик, недовербата се должи на претходно неправилно или нецелосно дадени информации или воопшто недавање информации, одбивање да се прими одредено барање, непостапување по одредено барање во одреден рок итн. Често поради одредени настани што ги доживеала странката, поради низок степен на образование или многу други причини, не знае што конкретно да побара од институцијата или како да го објасни проблемот. Оттука, најчестиот проблем е што странките се испраќаат на различни места, што понатака создава револт, незадоволство, а најмногу недоверба во институциите.

Во одредени случаи на специфични лица (жртви на насилни кривични дела, жртви на родово и семејно насилство, деца, стари лица итн.) потребно е нивно придружување до одредена институција. Целта на придружбата е соодветно да се објасни проблемот на странката, да се изнесат релевантните факти до овластеното лице од институцијата, како и да се најде вистинскиот и соодветен механизам за решавање на проблемот. Преку придружбата, давателот на ППП ќе го заокружи процесот на обезбедување на правната помош. Дополнително, кога станува збор за даватели на ППП, член 7 став 5 вели дека примарна правна помош што ја дава правната клиника е според програмата за едукација, донесена од Правниот факултет, а со цел реализација на практичната

¹³ Комитет за човекови права - CCPR, Комитет за елиминација на расна дискриминација - CERD, Комитет против тортура - CAT, Комитет за елиминација на дискриминација на жените - CEDAW, Комитет за правата на лицата со попреченост - CRPD и Комитет за принудни исчезнувања - CED

¹⁴ <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/what-treaty-bodies-do>

¹⁵ Исто.

¹⁶ <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/individual-communications#overviewprocedure>, дел Кој може да поднесе жалба?

¹⁷ На пример: до Агенцијата за катастар на недвижности, центри за социјална работа, општини итн.

¹⁸ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347

настава на студентите по право. При давањето примарна правна помош, правната клиника соработува со адвокатите запишани во Регистарот на адвокати, како и со Адвокатската комора на РСМ. Начинот на соработка го уредува министерот за правда по претходно мислење од Министерството за образование и Адвокатската комора (чл. 7 ст. 6 од ЗБПП). *Овој подзаконски акт сèште не е донесен.*

2. Одговорности на давателите на правна помош

1. Начин на давање примарна правна помош

Според член 7 став 1 и 2 од ЗБПП, давањето примарна правна помош започнува со првична средба од која, доколку се утврди дека на лицето му е потребна стручна правна помош од адвокат, давателот на примарна правна помош го информира лицето за правата и обврските што произлегуваат од користењето на бесплатната правна помош (чл. 8 ст. 2 од ЗБПП).

Доколку лицето добило примарна правна помош од здружение или правна клиника, која дала правна помош за состав на барање за секундарна правна помош, здружението, односно правната клиника е должна да изготви кратко писмено мислење по предметот и да го приложи кон списите и пополнетото барање за секундарна правна помош. *Овој член или кој било друг член од овој дел од законот, како и од донесените подзаконски акти, не ја уредува формата на краткото писмено мислење што може да влијае на усогласеноста на постапувањето од страна на давателите на ППП.*

Како дел од примарната правна помош е и работата на подрачните одделенија при прибирање на сите потребни документи од овластени институции (чл. 8 ст. 3 од ЗБПП). Контекстот на оваа одредба изгледа збунувачки и нејасен поради користената формулација, која ја регулира обврската на давателот да му помогне на барателот во пополнувањето на барањето, како и пополнување на изјавата за неговата финансиска состојба, придружена со сите релевантни документи што ги поседува само барателот и кои се поврзани со правното прашање. Оваа одредба продолжува со уште една обврска на Министерството по службена должност да ги прибави сите други релевантни документи од надлежните институции. Од аспект на практичност во постапувањето на овластените лица во подрачните одделенија, а поврзано со обврската од член 8 став 3 од ЗБПП, потребно е да се појасни дека тие документи се однесуваат на материјалната и финансиската состојба на лицето и членовите на неговото семејство со кои живее во заедничко домаќинство.

Иако во член 8 став 1 од ЗБПП е јасно утврдено дека давателите на бесплатна правна помош се должни да соработуваат меѓу себе во согласност со одредбите на овој закон, сепак, *повеќе детали за оваа одредба не се опфатени ниту со закон ниту со кој било поврзан подзаконски акт.* Соработката помеѓу давателите на примарна правна помош е од суштинско значење. Од друга страна, практиката покажува

дека клучна е и соработката меѓу давателите на примарна правна помош и други институции што одлучуваат за одредени права и организации што им даваат услуги на одредени категории граѓани што не се вклучени во државниот систем за БПП. За да се воспостави одржлив и функционален систем, потребно е *да се обезбеди законска основа во став 9 на член 8 од ЗБПП преку утврдување дека е пропишан и начинот на соработка помеѓу давателите на услуги и другите институции надвор од системот*. Советот на Европа веќе има развиено Протокол за упатување корисници на БПП, воспоставувајќи и утврдувајќи систем на соработка помеѓу давателите на ППП и другите институции и организации. Овој Протокол е веќе усвоен од Националното координативно тело за БПП, што може да послужи како основа за пополнување на празнината на нерегулирана соработка.

ii. Одговорност за известување

Здруженијата и правните клиници се должни да поднесуваат извештаи до Министерството (здружението доставува месечно, а правната клиника доставува извештај на секои шест месеци) (чл. 8 ст. 7 од ЗБПП). Формата, содржината и начинот на водење евиденција на податоците се пропишани со Правилник. На еден од состаноците на Националното координативно тело за БПП, претставници на Министерството за правда од Одделението за бесплатна правна помош посочија дека *"формата на извештаите не дозволува обработка и анализа на податоците, а постои поинаква практика меѓу здруженијата за поднесување сопствени обрасци со детални списоци"*.¹⁹ Оттука и потребата од измена и дополнување на Правилникот со кој се уредува оваа обврска за месечно односно шестмесечно известување.

Во однос на одговорноста за известување, Законот не содржи одредба според која ќе се наметне обврска на овластените даватели на ППП во случај на промена на некој од условите за нивна регистрација во соодветен регистар, да го известат Министерството навремено. Во член 10 од ЗБПП се уредуваат критериумите што треба да ги исполнува здружението и/или правната клиника за да бидат регистрирани во соодветните регистри. Тие услови се многу јасни кога ново здружение/правна клиника има намера да се придружи во државниот систем за БПП. Но, со оглед на можните промени на некој од условите, недостига одредба со која се регулира одговорноста за навремено известување на Министерството.

Од друга страна, во врска со условите што здружението е должно да ги исполни, претставници на Министерството за правда од Одделението за бесплатна правна помош сметаат²⁰ дека често се појавуваат нејаснотии и промени во здруженијата во однос на вработениот или ангажираниот правник задолжен за давање правна помош. Министерството при разгледувањето на досиејата на овластените здруженија

¹⁹ Состанок на Националното координативно тело за БПП одржан на 28.2.2022 г.

²⁰ Изјава за време на состанокот на Националното координативно тело за ППП одржан на 28.2.2022 г.

забележало дека многу примероци од доставени договори (договори за вработување или договори за услуги) немаат вклучена обврска за правникот, меѓу другото, да дава и правна помош. Во таа насока, член 10 став 1 алинеја 2 од ЗБПП се однесува на условот здружението да има вработено или ангажирано дипломиран правник со положен правосуден испит, каде што е најсоодветно да се прошири одредбата во однос на работните обврски, што ќе вклучи и давање правна помош, кое понатака ќе произлезе од приложениот договор за вработување/услуга.

3. Финансирање на давателите на примарна правна помош

Една од главните новини е доделувањето финансиски средства на овластени здруженија и правни клиници (*чл. 11, ЗБПП*), чија примарна цел е да обезбеди одржливо финансирање за давателите на правна помош, како и да промовира холистички пристап кон активностите на здруженијата за правно зајакнување. Во генерална смисла, законот ги уредува: начинот на распределба на финансиските средства, содржината на јавниот повик, органот надлежен за постапката, роковите, критериумите за оценување, склучувањето договори, распределбата на средствата и надзорот, односно контролата. Поконкретни одредби се содржани во Правилникот (*од член 11 став 12 од ЗБПП*). Исто така, ЗБПП ја дефинира финансиската поддршка како примарен извор на финансирање овластени здруженија и правни клиници, додека надоместокот за секој случај посебно е помошен механизам за давателите на примарна правна помош на кои не им се доделуваат финансиски средства.

Од моментот на стапување во сила на законот до денес, Министерството имаше два неуспешни обиди за спроведување постапка за финансирање примарна правна помош, како и трет обид, кој може да се оцени како задоволителен и успешен, спроведен со поддршка од Советот на Европа.

Согласно Законот, откако ќе се објави јавниот повик и откако министерот за правда ќе одлучи за распределба на средствата (*член 11 став 7 од ЗБПП*), незадоволните здруженија и правни клиници што се пријавиле на јавниот повик и не биле избрани, имаат право да поднесат тужба за управен спор (*член 11 став 8 од ЗБПП*). Средствата не можат да се распределат додека одлуката не стане правосилна (*член 11, став 9 од ЗБПП*). Условот Министерството да ги додели средствата по правосилноста на одлуката (по завршувањето на судската постапка) би можело значително да ја пролонгира постапката за доделување финансиски средства, со оглед на тоа што е малку веројатно дека Управниот суд може да одлучи за помалку од 6 месеци од датумот на поведување на спорот. Оттука, потребна е измена на став 9 од член 11 од Законот.

Во членот 11 од ЗБПП, кој е единствената одредба за доделување финансиски средства на овластени здруженија и правни клиници, не се регулирани неколку компоненти што се од суштинско значење за целосно заокружување на системот на доделување средства. Не постојат насоки за процесот на планирање, за начинот на утврдување на приоритетите на финансирањето, за спречување судир на интереси,

како и за начинот и постапката за надзор и контрола. Уште повеќе, нема одредби со кои се предвидува обврска за постапка за планирање и утврдување на приоритетите за финансирање.

II. Секундарна правна помош

1. Опсег на секундарна правна помош

ЗБПП, на прв поглед, зазема прилично либерален пристап во дефинирањето на видовите правни проблеми и постапки за кои може да се одобри правна помош. Според ЗБПП, секундарна правна помош може да се одобри за застапување во сите степени во: граѓански судски постапки, управни постапки и управни спорови (чл. 14 став 1, ЗБПП). ЗБПП не ја ограничува секундарната правна помош на одреден степен во постапките. Таа може да биде одобрена во прв степен, жалбени постапки, па дури и во постапка по вонреден правен лек. Секундарната правна помош е достапна за граѓански предмети (прашања што се решаваат пред суд во граѓанска постапка), како и за управни работи (вклучувајќи постапки пред Управниот суд).

Сепак, понатаму во текстот на законот **се наметнуваат ограничувања на повеќе нивоа и се ограничуваат видовите правни проблеми што се подобни за правна помош.**

- i. Пред нотарите секундарна правна помош може да се одобри само за застапување во оставинска постапка доколку е поврзана со имот од член 19 од ЗБПП (чл. 14 став 2, ЗБПП). Со ова делумно се решава потребата од правна помош пред нотарите бидејќи задолжително застапување од адвокат е потребно и во други постапки покрај расправањето на оставина. Задолжително застапување е потребно и за солемнизација на договори и правни работи со вредност над 10.000 евра, заверка на договори за пренос на сопственост со вредност над 10.000 евра, како и за издавање решение за нотарски платен налог (види чл. 55 став 2, чл.56 ст.3 и чл.68 ст.2 од Законот за нотаријатот). Нотарите издаваат платни налози за долгови за кои должникот може да поднесе приговор. Застапување од адвокат е потребно и за состав на приговорот против нотарскиот платен налог, што ги става маргинализираните лица што живеат во сиромаштија со проблем да поднесат правно издржан приговор дури и кога постојат индикации дека платниот налог е неоснован. Дополнително, упатувањето на имотот од членот 19 за одобрување правна помош во постапки за расправање на оставина не е доволно јасно и предизвика проблеми во толкувањето и спроведувањето.
- ii. Во постапка пред извршител СПП може да се додели исклучиво за состав на поднесоци на должникот кога извршувањето вклучува продажба на недвижност во сопственост на барателот во која живее (чл. 14 став 1, ЗБПП). Овој пристап им ја ограничува можноста на поединците и семејствата што се засегнати од извршувањето воопшто (на пр. со блокада на банкарска сметка итн.) да го оспорат

постапувањето на извршителот пред надлежниот суд.

- iii. ЗБПП оди понатаму во **ограничување на видовите правни прашања со тоа што предвидува обемна листа на правни прашања за кои не е достапна правна помош** (чл. 22, ЗБПП). Дел од правните прашања за кои не е предвидена правна помош се:
- Царински и даночни работи;
 - Постапки за клевета и навреда;
 - Надомест за нематеријална штета, освен за жртви на кривично дело, како и за смрт или тежок инвалидитет, согласно одредбите од Законот за облигационите односи;
 - Прекршочни постапки;
 - Јавни и комунални услуги пропишани во Законот за заштита на потрошувачите и Законот за комунални дејности;
 - Имотни прашања во управна постапка.

Дел од овие „изземени“ правни прашања непропорционално негативно ги засегаат сиромашните лица и маргинализираните групи. Исклучувањето на споровите за јавните и комуналните услуги (на пр. струја, парно, вода итн.) ги остава овие лица без можност да ги оспорат често неправилно пресметаните фактури, што ги става во натамошен ризик за сиромаштија. Дополнително, ова ограничување оневозможува пристап до бесплатна правна помош за каков било друг спор што може да настане помеѓу граѓаните и давателите на јавни и комунални услуги. Имотните прашања за кои се одлучува во управна постапка ги вклучуваат, меѓу другите, постапките за експропријација, уписот во земјишните регистри, легализацијата на бесправно изградените објекти, купувањето земјиште под станбената единица, како земјиште на кое постои право на користење итн. Ограничувањето на бесплатната правна помош особено ги погодува лицата што живеат во крајна сиромаштија, супстандардни услови и особено припадниците на ромската етничка заедница. Доколку овие прашања не се решат, предизвикуваат дополнително проблеми за овие лица при стекнување документи за лична идентификација и пријавување живеалиште. Ограничувањето на правната помош само за надомест на нематеријална штета, освен за жртви на кривично дело, како и за смрт или тежок инвалидитет, исто така ограничува бесплатна правна помош за водење судски постапки за дискриминација, мобинг и други постапки каде што жртвата претрпела повреда на личните права, а поради тоа претрпела нематеријална штета. Значајно е и ограничувањето за секундарна правна помош во даночни работи, особено кога се работи за данок на имот, при што граѓаните немаат пристап до правна помош да приговараат на висината на пресметаниот данок тогаш кога имаат основа.

- iv. ЗБПП не предвидува право на правна помош за жртвите на кривични дела како оштетени во кривичната постапка (чл. 38, ЗБПП), со што се ограничува можноста на жртвите да ги заштитат и остварат своите права во кривичната постапка. Ова право не е признаено во Законот за кривична

постапка, ниту во Законот за правда за децата, со што се јавува правна празнина. Постоењето на ваква празна празнина е во спротивност со правото на ЕУ, особено со Директивата за правата на жртвите.²¹

2. Содржина на секундарната правна помош

ЗБПП од 2019 година ја прошири содржината на правната помош. Покрај назначувањето адвокат за давање правни услуги, секундарната правна помош сега вклучува и ослободување од судски такси и други трошоци во постапката пред суд, ослободување од административни такси, како и ослободување од трошоци за вештачење (чл. 15 став 5, ЗБПП). Правната помош не ги вклучува услугите од медијатор за вонсудско решавање на спорот, како и правните услуги во постапки за алтернативно решавање спорови. ЗБПП пропушта да го уреди и авансирањето на трошоците, предвидено со процесните закони, кое е неопходно за изведување одредени докази.

Ослободување од судски такси и други трошоци на постапката

Законот за судски такси ја дава законската основа за ослободувањето од плаќање на судските такси да може да се предвиди во друг закон (чл. 10 став 3, Закон за судски такси). Доколку потврдата за одобрување на СПП доволно ја детализира конкретната судска постапка, во пракса ослободувањето не треба да предизвика никакви проблеми во спроведувањето. Меѓутоа, примената на можноста за ослободување од „други трошоци поврзани со постапката пред суд“ се покажа многу покомплексна во пракса. ЗБПП не ги наведува видовите трошоци поврзани со судските постапки, туку се повикува на посебен закон. Во контекст на парничната постапка, прашањата поврзани со трошоците се регулирани со Глава XI од Законот за парнична постапка.

Листа со илустративни примери на процесни трошоци во парничната постапка

- Трошоци за привремен застапник
- Авансирање на трошоците за супер вештачење
- Трошоци во постапка за обезбедување докази
- Трошоци за увид
- Превод и заверка на документи приложени како доказ
- Прибирање документи како доказ (на пр. разни потврди и сл., за кои е потребно да се плати одредена такса)
- Други трошоци.

Во пракса, видовите и висината на трошоците со кои корисниците на СПП може да се соочат во конкретни парнични постапки не можат однапред да се предвидат. Околностите на случајот, видот на постапката, фактите што треба да се утврдат, постапувањето на спротивната страна се само дел од факторите што влијаат на ова

²¹ Директива 2012/29/EU на Европскиот парламент и Советот од 25 октомври 2012 за воспоставување минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите од кривични дела и за заменување на рамковната одлука на Советот 2001/220/JHA.

прашање. Во овој контекст, особено е неопходно да се земат предвид членовите 146 и 147 од Законот за парнична постапка, според кои секоја странка претходно ги сноси трошоците што ги предизвикала со своето дејствие, т.е. кога ќе предложи изведување докази, однапред да го положи износот потребен за намиравање на трошоците. За разлика од постапката за плаќање на наградата и трошоците на адвокатите назначени во конкретен случај, како и трошоците за изработка стручен наод и мислење од вештак, ЗБПП не ги уредува начинот, условите и постапката за плаќање на другите трошоци што можат да произлезат во постапката. ЗБПП наведува дека трошоците за обезбедување секундарна правна помош треба да се обезбедат од средствата на Буџетот на Министерството (чл. 13, ст. 7 ЗБПП), но нема одредби за операционализација на оваа обврска во пракса.

- Ослободување од административни такси

Административните такси се плаќаат во управни постапки. Предмет на ослободување се само административните такси потребни за основната постапка за која е одобрена СПП. Сепак, постојат одредени давачки што не се сметаат за административни такси, туку како надоместоци неопходни за добивање документи или потврди, на пример, од Агенцијата за катастар на недвижности или Централниот регистар. Ослободувањето од административни такси не ги опфаќа овие давачки.

- Ослободување од трошоци за вештачење

Вештачењето за потребите на корисниците на СПП треба да го обезбеди Бирото за судски вештачења, специјализирано тело во состав на МП, кое, меѓу другото, има задача да врши вештачење за јавни и приватни органи. Трошоците за вештачењето ќе бидат покриени од буџетот за правна помош. Меѓутоа, во пракса на ова може да влијае планираното укинување на Бирото за судски вештачења. Дополнително, во Собранието има предлог за нов закон за парнична постапка,²² со кој ќе се промени начинот на определување на вештаците. Настрана од предизвиците на ниво на политика, МП се соочува со некои практични проблеми. Бирото за судски вештачења не може да обезбеди експертиза во сите области за кои на корисниците на правна помош им е потребна помош (на пр. геодезија, ДНК-анализа, одредена медицинска експертиза итн.). Постојат значајни одолговлекувања на процесот на изработка на вешти наоди и мислења, а исто така определувањето на надоместоците за услугите остана отворено прашање.

- Надомест на трошоците на спротивната страна

Правната помош не ги покрива трошоците што корисникот е должен да ги надомести доколку не успее во спорот (чл.13 ст.10, ЗБПП). Доколку корисникот на СПП не успее

²² Предлог-закон за парничната постапка од 6.8.2021

во спорот, ќе биде обврзан да ги надомести трошоците на спротивната страна, без оглед на финансиските можности на корисникот на СПП. Тоа може да ги обесхрабри потенцијалните баратели на СПП да поведуваат постапки, но не е во спротивност со најдобрите стандарди за правна помош и компаративни практики и со начелата на парничната постапка, според која странката што го губи спорот ги сноси трошоците на спротивната страна. Сепак, важно е да се подвлече дека **корисникот на правна помош нема обврска да ги надомести трошоците на МП доколку не успее во спорот**, освен во случаите кога може да се бара поврат утврдени со ЗБПП.

- Ослободување од нотарски и извршителски трошоци

БПП не предвидува ослободување од нотарски и извршителски трошоци, иако предвидува правна помош во овие постапки во конкретни ситуации. Ослободувањето од овие трошоци е регулирано со посебни закони. Пред нотарите, корисникот на СПП мора да поднесе барање за ослободување од такси (*чл.37 од Закон за нотаријат*), додека пред извршителите можат да бидат изземени само корисниците на социјална заштита (*чл.46 ст.5 од Закон за извршување*). Заради ефикасност, би било многу посоодветно доколку корисниците на СПП се ослободени од овие давачки и тоа јасно да е наведено во ЗБПП, а начинот на надомест на нотарите и извршителите за ослободувањето да биде уреден на начин аналогно како што е уреден за адвокатите.

3. Услови за одобрување секундарна правна помош

і. Услови за приход и имот на барателот

Услови за приход

Според ЗБПП, секое барање за СПП мора да биде подложено на проверка на условите врзани за материјална и финансиска состојба и проверка на основаност и оправданост на барањето, со исклучок според три специфични околности (*види член 20, ЗБПП*). Проверка на приходите вклучува проценка на финансиската состојба на барателот преку одредување на нивните (вклучително и членовите на нивните домаќинства) приходи и средства. Што се однесува до условите за приход за домаќинство на самохрани лица, приходот не треба да ја надминува минималната нето-плата утврдена со закон. Заклучно со септември 2022 година, минималната нето-плата е 18.000 денари. ЗБПП ги зема предвид и големината на семејството и вкупниот приход на домаќинството. Прагот за домаќинствата со повеќе од еден член се определува со индексирање на минималната нето-плата со додаток од 0,2 индексна вредност за секој нареден член на семејството (*чл.18 став 1, ЗБПП*). Со користење на овој метод, ЗБПП се погрижи сите лица под прагот на сиромаштија да можат да го исполнат овој услов во однос на приходот што ја зголемува покриеноста и достапноста на услугите за правна помош (види табела подолу). Исто така, поврзувањето на прагот на правна помош со минималната плата гарантира дека зголемувањето на трошоците за живот и просечната плата ќе доведе до зголемување на прагот на правна помош (види член 4 од Законот за минимална плата во Република Северна Македонија).

Табела: Споредба на прагот на ризик од сиромаштија со прагот на приход за одобрување правна помош Извор на податоци: Државен завод за статистика²³

Тип на домаќинство	Праг на ризик од сиромаштија (Годишно – Податоци од 2020 година)	Праг на приход за одобрување секундарна правна помош (Годишно)
Домаќинство на едно лице	110.100 ден	216.000 МКД
Домаќинство со четири лица	231.100 ден	345.600 МКД

ЗБПП дефинира што се смета за приходи (чл.18 ст.2, ЗБПП), како и оние видови приходи што нема да се пресметуваат, како што се надоместоците за социјална заштита. Во однос на приходите што се сметаат за приходи, ЗБПП го зема предвид паричниот надоместок по основа на невработеност. Овој надоместок не е приход сам по себе, туку краткорочна мерка за социјална заштита за да осигури дека поранешниот вработен има ограничен приход за основна издршка во периодот помеѓу две работни места. Исто така, треба да се забележи дека листата на примања што нема да се сметаат за приходи (чл.18 став 3, ЗБПП) е изготвена со користење на номенклатурата на социјални бенефиции утврдени со стариот Закон за социјална заштита од 2009. Новиот Закон за социјална заштита од 2019 година го рedefинира и реструктурира моделот на парични надоместоци на социјална помош и ЗБПП треба да се усогласи со него.

При утврдувањето на приходот како основа за одобрување секундарна правна помош, Министерството за правда го зема предвид просечниот месечен нето-приход што го добиваат барателот на правна помош и членовите на семејството во нивното домаќинство во текот на шест месеци пред поднесувањето на барањето за секундарна правна помош. Доколку приходот не може да се утврди согласно овој метод поради нередовни месечни примања, тогаш пресметката се врши од повремениот приход во текот на 12 месеци пред месецот кога е поднесено барањето за секундарна правна помош (чл.18 ст.4 и ст.5 од ЗБПП). Меѓутоа, овде се јавува практичен проблем бидејќи единствениот официјален извор за оваа информација е Управата за јавни приходи, што може да ја обезбеди само за даночната година пред да се поднесе барањето. Тоа значи дека оваа одредба е неприменлива во пракса бидејќи приходите една година претходно и во последните шест месеци можат да бидат предмет на промена.

²³ Државниот завод за статистика. [Лаекенски индикатори за сиромаштија во 2020 година](#). Соопштение за медиумите издадено на 6.5.2022 година.

На пример, барање за бесплатна правна помош е поднесено во јули 2022 година. МП треба, согласно чл. 18 ст. 4 од ЗБПП, да го утврди нето-приходот на барателот и членовите на неговото домаќинство за период на шест месеци пред поднесувањето на барањето (јануари – јуни 2022). Но, Управата за јавни приходи може да издаде потврда само за претходната година (2021). За 2022 УЈП може да обезбеди непотврдени и потенцијално нецелосни податоци за приходите

ЗБПП не зема предвид дали барателот или неговото семејство имаат целосен или делумен пристап до приходот. На пример, иако барателот може да заработува 500 евра месечно, една третина од неговиот приход може да биде предмет на извршна постапка што резултира со тоа неговиот/нејзиниот реален приход да биде околу 330 евра. Или значителен процент од приходот може да се користи за покривање постојани медицински трошоци за лекување на член на домаќинството или за специфични трошоци неопходни за неа на лице со попреченост.

Услови за имот

ЗБПП поставува три критериуми поврзани со имотот на барателот. Тие се однесуваат на:

- сопственоста на куќа/стан,
- земјиште и
- моторно возило.

Во однос на првото и второто, употребениот јазик и имплементацијата не предизвикаа значителни грешки, ниту проблеми во толкувањето. Сепак препорачливо е ограничувањето во однос на поседувањето земјиште во рурални места (кое што најчесто е класифицирано како земјоделско земјиште) да биде разгледано и дискутирано со засегнатите страни. Ова од причина што просечното земјоделско домаќинство поседува 1.8 хектар (18.000 м²) земјиште,²⁴ додека ограничувањето во ЗБПП е на 0.5 хектар (5.000 м²). ЗБПП треба да ги земе предвид спецификите на лицата што живеат во руралните краеви и работат земјоделство со цел да не бидат неоправдано исклучени преку критериуми што не соодветствуваат на околностите во кои тие живеат и работат. Од друга страна, постои условот барателот и членовите на неговото семејство со кои живеат во заедничко домаќинство да можат да поседуваат само едно регистрирано моторно возило со работна зафатнина на моторот под 1200 кубници (чл.19 ст.1 од ЗБПП). Овој критериум не е **релевантен за проценка на финансиската состојба** на апликантот. Има возила со вредност од 10 до 15 илјади евра и повеќе, со иста или помала работна зафатнина на моторот, а во исто време има постари возила, со поголема работна зафатнина на моторот, но чија пазарна вредност тешко да може да достигне 1.500 евра.

ЗБПП не ги предвидува депозитите во банки, хартиите од вредност, обврзниците, акциите, како и уделите во трговските друштва како имот што е релевантен за утврдување на материјалната и финансиската состојба на лицето што бара бесплатна правна помош.

²⁴ Структура и типологија на земјоделските стопанства, Државен завод за статистика, 2017.

Одобрување секундарна правна помош без утврдување финансиска состојба

Насоките на Советот на Европа бараат земјите членки да дозволат откажување од проценка на приходи и имот секогаш кога тоа е оправдано. ЗБПП предвидува три околности во кои СПП може да се одобри без да се утврди финансиската состојба на лицата:

- барателот е во згрижувачко семејство, станбена единица за организирано живеење со поддршка или во установа за социјална заштита, со решение на центар за социјална работа (во натамошниот текст: посебни околности);
- барателот има потреба од покренување и застапување во постапка за изрекување привремени мерки за заштита од семејно насилство пред надлежен суд;
- барателот, поради елементарна непогода, виша сила или други околности што се надвор од негова контрола, се најде во финансиска состојба што го спречува самостојно да обезбеди заштита на своите права.

За сите други околности, ЗБПП бара да се спроведе проверка на приходите и имотот, **дури и ако барателот е корисник на социјална помош, а неговата финансиска состојба е веќе утврдена од надлежен државен орган во законски пропишана постапка.** Иако приходите од социјална помош нема да се пресметуваат, овластеното службено лице во подрачното одделение на МП ќе мора повторно да ги собере сите потребни податоци, иако тоа е веќе направено од страна на Центрите за социјална заштита, што е непотребно користење на време и ресурси. Дополнително, условот заедно со барањето за бесплатна правна помош, жртвата на семејно насилство да достави потврда издадена од надлежен ЦСР дека е регистрирана како жртва се покажа проблематичен во практиката. Не сите жртви на семејно насилство се запишани како жртви, т.е. не постои законски таков регистар.

Третиот исклучок, т.е. можноста да се заобиколи проверката на финансиската состојба на барателот доколку неговата финансиска состојба го спречува да ги заштити своите права поради виша сила или поради причини надвор од негова контрола е сосема солидна основа за воспоставување т.н. заштитна мрежа (safety net). Ова би требало да обезбеди дека потенцијален барател на правна помош можеби не ги исполнува строгите критериуми во однос на приходот и имотот, но има реална потреба од правна помош согласно начелата на правичност и еднаквост. Сепак, постојната уреденост на оваа одредба е недоволно прецизна, фокусот е на природните непогоди и бара поврзаност на правната помош со причината поради кое лицето се нашло во финансиска состојба да не може да ги заштити своите права. Постојната уреденост упатува на рестриктивно толкување, што, пак, не е цел на самиот закон.

ii. Проценка на оправданоста на барањето за СПП

ЗБПП бара проценување на оправданоста на барањето за СПП (чл. 21, ЗБПП). Законот дополнително ги наведува околностите во кои барањето ќе се смета како неоправдано:

- кога е **очигледно** дека барањето е неосновано поради **недостиг на правни факти како основа** за правно постапување;

- кога има очигледна *злоупотреба* на правото на бесплатна правна помош;
- правното прашање што е предмет на барањето е *очигледно неразумно*;
- ако очекувањата и барањата на апликантот се очигледно спротивни со исходите за прашања со исти или слични факти за истите правни прашања;
- кога барањата на барателот се во спротивност на *моралот*.

Оваа проценка, како што е поставена во ЗБПП, е во согласност со упатствата на Советот на Европа, како и со најдобрите компаративни практики. Спроведувањето во пракса може да биде поголем предизвик поради недостатокот на појасни и конкретни насоки и дефиниции во ЗБПП. Во секој случај, поради специфичната природа на овие термини, нивното постоење или непостоење може да се утврди само од случај до случај, преку внимателно разгледување на околностите на поединечните случаи. Оваа празнина може да се реши со донесување упатство за спроведување на законот и со одредено ограничено „козметичко“ подобрување на текстот на одредбата од ЗБПП. Може и да се земе предвид во законот да се вклучат дефиниции на термините „очигледно неразумно“, „очигледно неосновано“, „спротивно на морал“ и сл. ЗБПП како неоправдано изречно не го предвидува парничење од бес.

4. Постапка за одобрување секундарна правна помош

і. Обработка на барањата за секундарна правна помош

Децентрализацијата на процесот на одлучување од Одделението за бесплатна правна помош при Министерството за правда до широка мрежа на овластени службени лица позиционирани во над 15 подрачни одделенија придонесе до одреден степен да се поедностави обработката на барањата за СПП. Постојат некои отворени прашања што сè уште предизвикуваат одредени предизвици во овој процес. Некои од нив се последица на недоволно прецизната законска рамка, додека другите се повеќе поврзани со секојдневното управување со системот за правна помош. Во интерес на овој документ се празнините во законската рамка.

- Прибирањето податоци и траењето на постапката

Едно од главните прашања што остануваат е **продолгирањето на постапката** поради тоа што другите институции не ги доставуваат навремено потребните документи. Овде е важно да се потенцира дека ЗБПП не содржи никакво повикување на *Законот за собирање и размена на докази и информации во службена должност, ниту на Законот за електронско управување и електронски услуги*. Овие два посебни закона ги регулираат улогите и обврските на секоја државна институција во процесот на собирање докази и информации. Вториот е важен доколку МП има намера да воведо електронско поднесување на барањата за секундарна правна помош.

Најефикасен начин да се забрза и поедностави постапката е да се овозможи интероперабилност помеѓу Министерството за правда и сите други државни органи што ги поседуваат податоците неопходни за одлучување по барања. Законската рамка за ова во голема мерка е веќе воспоставена, меѓутоа техничкиот дел од процесот сè уште се одвива. При изработката на евентуални измени на ЗБПП задолжително

треба да се консултира МИОА во однос на евентуалните измени што би требало да ги претрпи ЗБПП за да се овозможи интероперабилноста.

- Содржина на одлуките

Друго важно прашање се однесува на **содржината на одлуките** (потврдата и известувањето). ЗБПП пропушта да ја пропише нивната содржина. Законот за општата управна постапка не може да се применува затоа што не ја пропишува содржината на реалните акти. Во однос на содржината е и прашањето за тоа **до кој степен овластеното лице е обврзано со барањето за правна помош при одредувањето на конкретната постапка за која ќе се доделува правната помош, видовите правни дејствија што може да се преземат, како и водењето паралелни постапки што се неопходни за решавање на основното правно прашање**. Апликантите можеби не секогаш можат да ја артикулираат конкретната постапка или прашањето може да биде сложено и може да бара давање правна помош за различни, но поврзани постапки. ЗБПП не обезбедува нормативно упатство за значајните предизвици за секоја причина за овластените лица да го утврдат и ограничат видот на постапката за која треба да се додели правна помош.

ii. Итна постапка за одлучување по барањата за секундарна правна помош

ЗБПП ја воведува итната постапка со цел да се одговори на потребата од брза правна помош во услови кога има кратки рокови за преземање правни дејствија, а кои нема да можат да се преземат со одење по долгиот пат на редовна постапка. ЗБПП утврдува дека роковите пократки од 15 дена бараат итна постапка. Специфичноста на итната постапка е тоа што таа *"привремено"* го заобиколува проценувањето на материјалните и финансиските можности на барателот, додека ја проценува оправданоста на правното прашање со цел да овозможи барателот да има пристап до правна помош за конкретната правна постапка. Потоа се врши редовно испитување на условите и доколку се докаже дека барателот не ги исполнил условите, ќе се применуваат одредбите со кои се уредува неоправдано добиената бесплатна правна помош.

Клучен проблем што се појави во практиката е разбирањето и толкувањето на поимот *"конкретна правна работа"*. Додека во компаративните примери (на пр. Словенија), итна правна помош најчесто се доделува за едно единствено правно дејствие што треба да се изврши во одреден рок, немањето доволно прецизна формулација во чл. 25 од ЗБПП предизвика различни толкувања. Од една страна е ставот дека е дозволено само едно правно дејствие, а од друга – ставот дека доколку процената на материјални и финансии можности на барателот покаже дека корисникот ги исполнува условите, треба да се применат одредбите за редовна постапка за одобрување секундарна правна помош. Недоволната прецизност во законот за видот и обемот на правната помош (објаснето во претходниот дел) предизвика проблеми кај овластените службени лица, а особено кај назначените адвокати чија улога и должност не беа детализирани во потребната мера.

iii. Постапка по приговор против известување за одбивање на барањето за СПП

ЗБПП утврдува дека Министерството одлучува по поднесен приговор против известувањето со кое се одбива барањето за секундарна правна помош, но не регулира каде треба да се поднесе приговорот. Дали директно до Министерството или преку подрачното одделение каде што е изречено првичното известување од овластеното лице (чл. 24 од ЗБПП). Оваа празнина е пополнета со решението од Правилникот за начинот на постапување по барањата за бесплатна правна помош.²⁵ Таму, во член 7 ст. 1 е одредено дека приговорите треба да се доставуваат до подрачното одделение. Во пракса, сепак, се јави несигурност кај одбиените баратели каде да ги поднесат приговорите од причина што правната поука ги упатуваше на Министерството за правда. Ова се покажа како непотребно долготрајно и оптоварувачко и во спротивност со принципите на жалбената постапка во управните и во судските постапки (жалбата се поднесува преку органот што го донел обжаленото решение).

5. Престанок на секундарната правна помош

i. Услови за прекин на одобрената СПП

Секундарната правна помош може да се прекине во повеќе околности наведени во чл. 26 од ЗБПП. Тие може да се групираат врз основа на нивните причини, како и нивните последици од околностите на корисникот (волја за престанок или смрт) и на правната материја (адвокатот дава образложено мислење дека понатамошното давање правна помош е нецелисходно или дека трошоците за правната помош ќе бидат неразумно високи во споредба со вредноста на спорот). Нецелисходноста на правната помош како основа за прекин и очекуваните високи трошоци треба да се користат многу внимателно при детално разгледување на сите околности поради недостаток на објективни критериуми за нивно утврдување. Од друга страна, многу попрецизни се околностите што ја подразбираат вината на корисникот како основа за престанок (некооперативност, неисполнување на критериумите или давање лажни информации во процесот на аплицирање).

ii. Постапка за прекин на одобрена СПП

Постапката ја води и решението го издава овластено службено лице од Министерството за правда. Службеното лице може да побара дополнителни информации доколку смета дека е потребно и решението за прекин на секундарната правна помош, доколку се исполнети условите, ќе го достави до корисникот и до назначениот адвокат. Корисникот чија претходно одобрена СПП е сега прекината, може да поведе управен спор. Од процедурална гледна точка, важно е корисниците да бидат информирани, писмено, по можност во потврдата за одобрување правна помош за нивните права и обврски и за околностите што може да доведат до прекин на правната помош и за последиците од тоа.

²⁵ Rulebook on the manner of processing the application for free legal aid, Official Gazette No. 214/2019.

iii. Последици од прекин на одобрена СПП

Лицето на кое му била укажана и користело секундарна правна помош е должно во целост да ги надомести доделените средства за неоправданата секундарна правна помош на сметката на Буџетот на РСМ доколку: дало лажни податоци за да се стекне со правото на БПП или не ги исполнило должностите утврдени во чл. 28 од ЗБПП. Во решението Министерството ја наведува сумата што корисникот треба да ја плати. Одлуката може да биде оспорена пред Управниот суд. На предлог на лицето, Министерството може да определи друг начин на плаќање на износот за неоправданата секундарна правна помош имајќи ја предвид финансиска состојба на лицето.

6. Адвокати и секундарна правна помош

i. Начела и постапка за назначување и промена на адвокати

Секундарна правна помош можат да даваат само адвокати што се запишани во Регистарот на адвокати што го води Министерството за правда.

- Назначување адвокат

Адвокатот се назначува од листата на адвокати на адвокатската заедница што се наоѓа на подрачјето на кое барателот има живеалиште или престојувалиште, како и запишани во Регистарот на адвокати. Доколку нема адвокати од соодветната адвокатска заедница, може да се назначи адвокат од друга најблиска адвокатска заедница (чл.29 ст.1 и 2, ЗБПП). Начинот на назначување е уреден со посебен подзаконски акт. Согласно подзаконскиот акт, доколку постапката за која се доделува СПП е веќе започната, а корисникот на СПП му дал полномошно на адвокат кој е запишан во Регистарот, по писмена изјава на корисникот ќе биде назначен адвокатот со почитување на волјата на барателот на СПП (чл.2 ст.3 од Правилникот за начинот на назначување адвокат, "Службен весник на РСМ", бр. 199 од 30.9.2019 година). Во сите други околности, назначувањето се врши по азбучен ред, со назначување на следниот адвокат од листата по претходно назначениот адвокат во претходен случај. Доколку барателот даде оправдан приговор за назначувањето на адвокатот, службеното лице треба да продолжи со назначувањето адвокат кој редоследно доаѓа по адвокатот што не е назначен. Овој начин на назначување се заснова на јасни и објективни критериуми за назначување во согласност со Упатствата на СЕ (чл.9 став 1 од Упатства), но со одредено ограничување на правата на корисниците слободно да го изберат давателот на правната помош (чл.20 ст.4, Упатства). Она што недостига е механизам што им ги доделува предметите за правна помош на адвокати врз основа на нивната компетентност и специјализација (чл.20 ст.6, Упатствата). Ова е резултат на тоа што адвокатската професија во РСМ не препознава специјализација, но како и да е, во тек се напори за промена на ова начело. Дополнително, а релевантно за назначувањето, е тековниот процес што го води АКРСМ за воспоставување софтвер за автоматско назначување адвокати што може до одреден степен да ја унапреди објективноста и да го минимизира човечкиот фактор.

- Промена на адвокат

Назначениот адвокат може да биде заменет по барање на корисникот или по *службена должност* доколку не ги исполни своите должности наведени во чл. 32 од ЗБПП. Овластеното службено лице ќе овласти друг адвокат од Регистарот на адвокати. Назначениот адвокат може писмено да се откаже од понатамошното давање секундарна правна помош за одредена правна работа и да побара да се назначи нов адвокат. Во очекување на назначување друг адвокат, првично назначениот адвокат ќе продолжи да дава секундарна правна помош. Новоназначениот адвокат ќе го преземе водењето на поведената постапка пред надлежен суд или надлежен орган и ќе продолжи да дава секундарна правна помош во фазата кога претходниот адвокат престанал.

ii. Права и должности на адвокатите

Обврските и одговорностите на адвокатите се уредени во чл. 32 од ЗБПП. Постои обврска да се обезбеди секундарна правна помош во согласност со закон и нејасна должност да се соработува со корисникот и Министерството без никакво упатување на содржината на таа соработка. Појасен е предусловот за адвокатот да може да дава секундарна правна помош само за правната работа наведена во потврдата со која се одобрува секундарната правна помош.

Одбивање да се даде секундарна правна помош е дозволено само во случаи кога бараната правна помош е надвор од опсегот на овој закон или отстапува од етичките правила или ограничувања пропишани во подзаконските акти на Адвокатската комора, за што адвокатот мора веднаш да го извести Министерството.

Адвокатот има и обврска доколку утврди дека корисникот повеќе не ги исполнува критериумите за правна помош, веднаш, а најдоцна во рок од три дена да го извести Министерството. Забрането е адвокатот да бара од корисникот да му ја надомести наградата или трошоците пресметани и платени согласно овој закон. Исто така, адвокатот мора да го извести Министерството доколку не постои веројатност за успех или е неразумно да се води постапката, во рок од 15 дена откако ќе дознае за фактот. Формулацијата употребена во оваа одредба се разликува од таа што е употребена во членот со кој се регулира постапката за прекинување на СПП. Адвокатот нема обврска да го информира Министерството за исходот од постапката за која е одобрена СПП.

iii. Надомест на награда и трошоци на адвокатот за дадена секундарна правна помош

ЗБПП бара адвокатот да поднесе трошковник за надомест за укажаната секундарна правна помош и до надлежниот суд за предметот (изготвен во согласност со правилата за парнична постапка) и до Министерството за правда. Предвиден е рок за поднесување на трошковникот до МП (15 дена од конечната одлука), иако не постои оправдана причина за толку краток рок. Згора на тоа, не е јасно какви ќе бидат последиците за адвокатот кој нема да го испочитува овој рок. МП најдоцна во рок од 30 дена од приемот на трошковникот, ќе го испита и ќе донесе решение. Доколку има потреба, дополнителни информации може да побара од адвокатот и надлежните

институции. МП ќе донесе решение со кое ќе одбие да му надомести трошоци делумно или целосно за укажаната секундарна правна помош во конкретен случај доколку со проверка или контрола на барањето се утврди дека адвокатот не ги исполнил своите должности и одговорности (член 33 став 9 од ЗБПП). ЗБПП не му дава никакво правно овластување на МП (и тоа е правилно) да ја процени неопходноста и разумноста на одредени правни дејствија преземени од адвокатите, освен ако тие се спроведени надвор од постапката за која е доделена правната помош и се во спротивност со законот. На адвокат му се исплаќа надоместок за укажаната секундарна правна помош со процентуален износ од наградата и трошоците на адвокатот, согласно Тарифата за награда и надоместокот за трошоците за работата на адвокатите донесена од Адвокатската комора.

7. Правна помош во други постапки

Правна помош во постапките за признавање право на азил

ЗБПП го признава и го враќа принципот за обезбедување бесплатна правна помош во постапката за признавање право на азил, ја дефинира временската рамка во која барателот на азил може да поднесе барање за бесплатна правна помош, и тоа во целиот период додека очекува конечна одлука (чл.40 ст.1, ЗБПП). ЗБПП изоставува експлицитно да ги регулира видовите правна помош што може да се обезбедат (на пр. усно советување, застапување на сослушување, пишување тужби итн.), но од формулацијата што се користи и во ЗБПП и во Законот за меѓународна и привремена заштита (ЗМПЗ) може разумно да се заклучи дека правната помош може да ги вклучува сите различни видови правна помош неопходни во постапката за признавање право на азил. ЗБПП бара Секторот за азил, Министерството за правда и здруженијата овластени за давање примарна правна помош да обезбедат информации и насоки за критериумите и постапката за добивање правна помош на барателите на азил (чл.40 став 3, ЗБПП). ЗБПП не го уредува начинот на кој тоа може да се обезбеди, што им остава избор на засегнатите страни да се координираат меѓу себе и да воспостават механизам за обезбедување информации.

ЗБПП бара барателот на азил да *нема средства за да ангажира адвокат* за да се квалификува за секундарна правна помош (чл.40 став 4, ЗБПП). Сепак, тој не содржи дополнителни одредби за проценка на финансиските можности, ниту, пак, поставува праг за утврдување дали апликантот е немоќен. Органите за правна помош се единствено обврзани со изјавата на барателот и не поседуваат механизам да ја потврдат нејзината автентичност.

Барателот на азил може да аплицира за бесплатна правна помош на јазик што го разбира до Секторот за азил (чл.40 став 4, ЗБПП). Образецот за барањето [бесплатна правна помош](#) го пропишува министерот (чл.40 ст.5, ЗБПП) .

ЗБПП воспоставува две посебни процедури за давање правна помош во зависност од тоа дали слободата на движење на барателот на азил е ограничена или не.

- *Давање правна помош доколку е ограничена слободата на движење на барателот на азил*

Барателот на азил кому му е изречена мерка за ограничување на слободата на движење (во согласност со членовите 63 – 66 од ЗМПЗ) и сака да добие бесплатна правна помош поднесува барање за бесплатна правна помош до Секторот за азил (чл.40 ст.6, ЗБПП). Секторот повикува адвокат од списокот на Министерството за правда и обезбедува преведувач веднаш, а најдоцна пет дена од приемот на барањето за бесплатна правна помош (чл.40 став 7, ЗБПП).

- *Давање правна помош доколку слободата на движење на барателот на азил не е ограничена*

Доколку барателот на азил сака да добие бесплатна правна помош во постапка за признавање право на азил, аплицира за бесплатна правна помош до Секторот за азил (чл.40 ст. 9, ЗБПП). Барањата за бесплатна правна помош Секторот ги упатува до Министерството за правда веднаш, а најдоцна во рок од пет дена од приемот (чл.40 ст. 10, ЗБПП). Министерството за правда во рок од пет дена од приемот на барањето за бесплатна правна помош ќе донесе решение за одобрување бесплатна правна помош, за надоместување на трошоците за преведување, а на барателот на азил ќе му определи адвокат (чл.40 ст. 11, ЗБПП).

Поради специфичните знаења, вештини и чувствителност што ги бара Законот за азил, ЗБПП со право пропишува обврска кон Министерството за правда да креира и ажурира посебна листа на адвокати што обезбедуваат правна помош во постапката за признавање право на азил. Министерството ја ажурира листата и ја споделува со Секторот на секои три месеци (чл.40 ст. 8, ЗБПП)

Правна помош за деца

Законот за правда за деца (ЗПД) бара задолжителна одбрана на децата во ризик и децата во судир со законот во постапките пред четири државни органи: центрите за социјална заштита, полицијата, јавното обвинителство и судовите, но правилата за назначување и надоместување трошоци на адвокатите на децата што не се во можност приватно да ангажираат адвокат се различни. Трошоците за постапките пред центрите за социјална работа и полиција се покриени од буџетот за правна помош согласно ЗБПП, пред јавниот обвинител - од буџетот на институцијата, додека пред судовите - од судскиот буџет (чл. 90 ст. 2 од ЗСК). Сепак, понатаму во законот е наведено дека трошоците за адвокатот во судските постапки во кои може да се определи казна или алтернативна мерка ќе бидат покриени според правила за бесплатна правна помош, а не од судскиот буџет. Овие недоследности што се поставени во Законот за правда на децата имаат негативно влијание врз пристапноста и квалитетот на правната помош на децата. Овие случаи го оптоваруваат буџетот за правна помош на Министерството за правда, додека Министерството нема никаква контрола на процесот (одлучување

и именување). Во тек е процес на изработка на целосно нов ЗПД, со кој се предлага трошоците за правна помош за деца да ги сноси надлежниот орган пред кој се преземаат процесните дејствија со присуство на адвокат. Дали ова е најадекватното решение сè уште е рано да се коментира.

III Општи (заеднички) прашања

1. Финансирање на правната помош

Средствата за одобрување бесплатна правна помош и трошоците за дадената правна помош во постапката се обезбедуваат од буџетот на Министерството, како и од донации и други приходи во согласност со законите (*чл.4 став 5, ЗБПП*). Средствата се буџетираат во рамките на општиот буџет под ставка 425 и не се во посебна сметка или буџетска програма. Импликацијата при ваквото уредување е дека непотрошените пари не се префрлаат во буџетот за следната година, туку се предмет на редовниот процес на планирање на буџетот.

ЗБПП, исто така, содржи уште една одредба што утврдува дека трошоците за обезбедување секундарна правна помош ќе бидат покриени со средства од буџетот на Министерството. Оваа двојна регулатива не е потребна и го оптоварува текстот на законот. Доколку корисникот на секундарна правна помош успее во спорот и судот ја задолжи спротивната странка да ги надомести трошоците на постапката, целосно или делумно, во согласност со законските одредби за судската постапка, тогаш во пресудата судот ќе определи спротивната страна да го уплати износот на трошоците на постапката на сметката на Буџетот на Република Северна Македонија (*чл.13 став 8, ЗБПП*). Овие средства не влегуваат во буџетот на МП и не постои законска можност за следење на доделената сума и износот што е вратен во буџетот. Законот, исто така, не содржи никакви одредби што го водат процесот на планирање на буџетите за правна помош.

ЗБПП, за разлика од одредени компаративни примери, не бара од корисниците на правна помош, кои се стекнале со значителен имот или финансиски средства над одреден износ (вредност), во постапката за која е доделена правна помош, да ги надоместат трошоците што биле исплатени од државниот буџет. Иако спроведувањето на таквата обврска може да биде отежнато од административна гледна точка, може да придонесе за поголема финансиска одржливост на системот и не е во спротивност со целта на правната помош, ниту, пак, наметнува неразумни обврски кон корисникот на правната помош.

2. Соработка помеѓу засегнатите страни

ЗБПП во неколку одредби бара соработка помеѓу различните засегнати страни. На пример, во областа на примарна правна помош давателите на услуги имаат должност да даваат претходна правна помош и да соработуваат меѓу себе (*чл.8. ст. 1, ЗБПП*). Во однос на секундарната правна помош, Министерството треба да соработува со

Адвокатската комора, правосудните органи, како и Центарот за социјална работа, државните органи и други надлежни институции (чл.13 ст. 3, ЗБПП). Обврска за соработка има и при спроведување активности за унапредување на ЗБПП (чл. 43 ст. 1, ЗБПП). Начинот на соработка беше делумно регулиран со поединечни меморандуми што МП ги потпиша со Адвокатската комора и давателите на ППП, но тие се покажаа како недоволни да придонесат за позначајна соработка и координација. Потребно е интензивирање на соработката и со други засегнати страни и посебно нивно ангажирање и споделување на чувството за сопственост на системот за правна помош. Иако отсуството на законски одредби за ова не е пречка, правната регулатива за начинот на соработка и координација е многу посоодветна за да се произведе во локален контекст каде што се претпочитаат пишани правила со законска моќ.

3. Надзор и контрола

Надзор на дадена примарна правна помош

Надзор на дадената примарна правна помош врши Министерството по *службена должност* или по барање на лицето што добило примарна правна помош. Се проценува дали примарната правна помош е дадена согласно ЗБПП. МП при вршењето на надзорот има право и должност да ги прибира сите потребни информации, вклучително мислењата на здружението, правната клиника, како и на корисникот на примарната правна помош.

Доколку Министерството утврди дека примарната правна помош не е обезбедена во согласност со ЗБПП, е овластено: да донесе решение за бришење на здружението од Регистарот на здруженија овластени за давање примарна правна помош; да донесе решение за одбивање исплата на здружението, односно правната клиника; да достави известување до Правниот факултет за работата на правната клиника и да донесе решение правната клиника да се избрише од Регистарот на правни факултети.

Надзор над дадената секундарна правна помош

Увид во предметот и списите кај адвокатот врши Министерството по *службена должност* или по барање на корисникот. При вршењето на увидот, Министерството е должно да ги собере сите потребни информации и документација и да утврди дали секундарната правна помош е давана согласно закон. Министерството по утврдување на наодот може: да ја укине секундарната правна помош; да го избрише адвокатот од Регистарот на адвокати или делумно или целосно да ја одбие исплатата на адвокатот за дадената секундарна правна помош. Министерството во рок од осум дена од донесувањето на решението ќе ја известува Адвокатската комора за решението.

ПРЕПОРАКИ

I. Примарна правна помош

- 1. Потребно е да се прошири опсегот на примарната правна помош со додавање на следните услуги: придружба на странки, помош во состав на индивидуални жалби пред тела на ОН и поддршка при изготвување барања за социјални станови**

За одредени категории граѓани примарната правна помош во форма на информација или совет се покажа како недоволна. Ова е особено случај кај жртвите на насилни кривични дела, жртвите на родово и семејно насилство, децата, старите лица, лицата со попреченост, како и други ранливи групи. Мошне често е неопходно нивно придружување до одредена институција со цел олеснување на комуникацијата помеѓу странката и институцијата. Придружбата овозможува проблемот и правните детали да бидат соодветно и точно образложени до институцијата заедно со сите клучни факти. Дополнувањето треба да биде ограничено исклучиво во областите што ги препознава ЗБПП, а за кои давателите на примарна правна помош можат да пополнуваат формулари.²⁶ Дополнувањето треба да го дефинира обемот на оваа услуга вклучувајќи ги и дополнителните трошоци што можат да настанат (на пр. патни трошоци). Во однос на правната помош при изготвување поднесоци, се пропушта една особено значајна област која е поврзана со остварувањето и заштитата на човековите права пред комитетите²⁷ составени од независни експерти, кои го следат спроведувањето на основните меѓународни договори за човекови права. Помеѓу другите треба да се додаде и областа на социјални станови за да се овозможи правна помош при составување и пополнување на барањата за добивање социјални станови.

- 2. Изработка и усвојување подзаконски акт што ќе ја уреди соработката помеѓу правната клиника и регистрираните адвокати (од член 7 став 6 од ЗБПП)**

Во обезбедувањето примарна правна помош, правната клиника треба да соработува со адвокатите запишани во Регистарот на адвокати, како и со Адвокатската комора. Начинот на соработка треба да го регулира министерот за правда по претходно мислење од Министерството за образование и Адвокатската комора, но овој подзаконски акт сè уште не е донесен.

- 3. Уредување на елементите што треба да ги содржи краткото писмено мислење за предметот (чл. 8 ст. 4 од ЗБПП)**

²⁶ Социјална заштита и заштита на правата на децата; пензиско, инвалидско и здравствено осигурување; заштита на жртви на родово базирано насилство и семејно насилство; постапка за упис во матична книга на родени; стекнување со документи за лична идентификација и државјанство.

²⁷ Комитет за човекови права - CCPR, Комитет за елиминација на расна дискриминација - CERD, Комитет против тортура - CAT, Комитет за елиминација на дискриминацијата на жените - CEDAW, Комитет за правата на лицата со попреченост - CRPD и Комитет за принудни исчезнувања - CED.

За да се унифицира работата на давателите на ППП, треба да се воведат одредба со која се регулираат елементите на краткото писмено мислење за предметот (кое е веќе уредено во чл. 8 став. 4 од ЗБПП). Вообичаено, овој документ треба да биде краток, да ги содржи главните факти на случајот, објаснување на правната работа за која е поднесено барањето, мислење за исполнување на условите од страна на барателот. Измената може да го упати уредувањето на ова прашање на подзаконски акт или содржината може да се уреди во самиот ЗБПП.

4. Потребно е да се вгради механизам за упатување кој преку подзаконски акт (Протокол за упатување) ќе го регулира начинот на соработка помеѓу давателите на правна помош и другите засегнати страни

За да се воспостави одржлив и функционален систем, неопходно е да се измени ставот 9 од член 8 со тоа што ќе се утврди дека со подзаконски акт ќе се уреди и начинот на соработка меѓу давателите на правна помош. Протоколот за упатување корисници на БПП (во и надвор од државниот систем за БПП) на Советот на Европа може да се искористи како основа за пополнување на празнината на нерегулирана соработка. Воведувањето на начинот на соработка ќе резултира со неизбежна и задолжителна измена на веќе постојниот подзаконски акт од член 8 став 9 од ЗБПП.

5. Потребно е да се ревидира и појасни Правилник од член 8 ст. 9 од ЗБПП - Формите на месечните/шестмесечните извештаи треба да бидат попрецизни и да ја олеснат обработката на податоците

Според Министерството за правда, обрасците на извештаите не дозволуваат обработка и анализа на податоците, а постои различна практика кај здруженијата да доставуваат сопствени обрасци со детални списоци во однос на случаите во кои давале различни форми на примарна правна помош. Ревидирањето на правилникот треба јасно да ги одреди и дефинира видовите податоци што ги рапортираат давателите на примарна правна помош и да обезбедат дека начинот на кој се обезбедени информациите олеснува обработка на податоците.

6. Потребно е да се воспостави обврска во ЗБПП за навремено известување за секоја промена релевантна за докажување исполнетост на условите и вклучување на обезбедување правна помош во рамките на договорите за услуги/работа

Законот не содржи изречна одредба според која ќе им се наложи обврска на овластените даватели на примарна правна помош, во случај на промена на некој од условите за нивно запишување во соодветен регистар, навремено да го известат Министерството. Дополнително, при поднесување релевантни документи за ангажираниот/вработениот правник, неговиот договор треба да содржи обврска за давање примарна правна помош.

7. Ревидирање на член 11 во однос на можноста за оспорување на одлуката за доделување средства, критериумите за доделување финансиски средства, следењето и планирањето

Средствата не можат да се распределат додека одлуката не стане правосилна²⁸ (член 11 став 9 од ЗБПП). Условот Министерството да ги додели средствата по правосилноста на одлуката (по завршувањето на судската постапка) би можело значително да ја пролонгира постапката за доделување финансиски средства и спроведување на активностите. Средствата се доделуваат годишно, додека постапката пред Управниот суд може да трае помеѓу три и шест месеци, а во некои случаи и подолго. Не споредјќи дека е неопходно да постои соодветен жалбен механизам заради одговорност на процесот на доделување средства, во исто време е суштински важно овие постапки да не ја блокираат поддршката.

Во рамките на постојните практики на доделување средства на здруженија од страна на други министерства, постојат неколку различни пристапи што може да се разгледаат и применат. Министерството за труд и социјална политика ги распределува средствата по конечност²⁹ на решението, но дава можност решението да биде обжалено на второстепена комисија во краток рок. Министерството за економија, Министерството за животната средина и просторно планирање и Министерството за земјоделство ги доделуваат средствата врз основа на годишна програма и ги објавуваат здруженијата што се доделени без да го поврзат потпишувањето на договорот со правната важност или конечност на актот за доделување. Сличен пристап треба да се преземе и за овој случај. Средствата да се планираат во годишна програма, а нивното доделување да се објавува во службен весник. Втора алтернатива е да се промени правната форма на одлуката. Наместо како поединечен правен акт (предмет на жалба, т.е. управен спор), актот за доделување треба да се донесе како општ правен акт (кој може да биде предмет на оценка на законитоста само од Уставниот суд).

Критериумите за оценување треба или да се преформулираат во ЗБПП или да се дефинираат под критериуми за секој критериум, со јасни дефиниции и објаснување за нивното значење. Министерството за правда потребно е да го следи моделот предвиден во [Одлуката за критериумите и постапката за распределба на средства за финансирање на програмските активности на здруженија и фондации од буџетот на Република Северна Македонија, како и Правилникот за поблиски услови, образец за бодовна скала, метод и Постапката за доделување средства за иновативни или интервентни социјални услуги](#). Исто така, член 11 треба да содржи одредби со кои се регулираат планирањето, утврдувањето приоритети за кои е обезбедено финансирање, спречување судир на интереси и регулирање на постапката за надзор и контрола.

²⁸ Управниот акт против кој не може да се изјави жалба, ниту да се поведе управен спор, а со кој се решава за права, обврски или правни интереси на странката е правосилен управен акт (чл. 16 од ЗОУП).

²⁹ Конечен управен акт е оној против кој може да се поведе управен спор (чл. 15 од ЗОУП).

II. Секундарната правна помош

1. **Обезбедување пристап до секундарна правна помош пред нотарите во сите постапки каде што согласно Законот за нотаријатот е потребно задолжително застапување од адвокат, како и пред извршителите за изготвување поднесоци и приговори при извршувањето**

Нотарите и извршителите играат значајна улога во националниот правосуден систем. Тие имаат значајни надлежности во однос на прашања од големо значење за граѓаните (на пр. одлучуваат за платни налози за долгови; заверуваат изјави и документи и водат оставинска постапка; извршуваат долгови и хипотеки итн.). Во одредени постапки е предвидено задолжително застапување од адвокат. За да се обезбеди пристап до правдата, неопходно е граѓаните да имаат пристап до правна помош во овие постапки, бидејќи нивните права може да бидат засегнати со постапување на нотарите и извршителите во услови кога барателот ги исполнува условите за материјална и финансиска состојба и за основаност и оправданост на барањето. Ова прашање беше дискутирано и на НКТ и постои консензус за обезбедување достапност на секундарна правна помош и во овие постапки. Дополнително, корисниците на секундарна правна помош треба да бидат ослободени и од трошоците и наградите за нотарите, односно извршителите, додека нивното покривање треба да се спроведе аналогно со исплатата на наградата и надомест на трошоците на адвокатите што обезбедуваат секундарна правна помош.

2. **Проширување на видовите правни прашања за кои може да се одобри секундарна правна помош со вклучување на следниве прашања/ постапки: надоместок на нематеријална штета, спорови во врска со јавни и комунални услуги и имотни прашања за кои се одлучува во управна постапка**

Овие правни прашања особено ги засегаат сиромашните и маргинализираните категории лица. Изземањето на спорови за пропишаните јавни и комунални услуги од бесплатната правна помош (струја, парно, вода итн.) ги остава овие лица без можност да ги оспорат често неправилно пресметаните фактури, што ги става во натамошен ризик од сиромаштија. Имотните прашања во управна постапка се поврзани со легализација на незаконски изграден објект, купување земјиште под станбената единица, како и постапки за експропријација. Ограничувањето на правната помош само за надомест на нематеријална штета, освен за жртви на кривично дело, како и за смрт или тежок инвалидитет, исто така спречува судски постапки за дискриминација, мобинг и други постапки каде што жртвите претрпеле повреда на своите лични права. Идентично како и за другите правни прашања, поединечните барања за СПП ќе подлежат на тестот за оправданост.

3. **Признавање на правото на бесплатна правна помош за жртвите на кривични дела за застапување во кривичната постапка кои не се во можност да ги сносат трошоците на правната помош без да го загрозат нивното издржување**

Директивата за правата ³⁰на жртвите на ЕУ бара жртвите да имаат пристап до правна помош, каде што имаат статус на странки во кривичната постапка. Законот за кривична постапка и Законот за правда за децата не го признаваат ова право. ЗБПП обезбедува правна помош за жртвите единствено во граѓанска постапка за надомест на штета. Оваа празнина треба да се пополни со признавање на ова право во ЗБПП.

4. Операционализирање на одредбата за ослободување од други процесни трошоци со воведување постапка за плаќање на трошоците од буџетот за правна помош, како и можност за авансирање на трошоците тогаш кога со процесните закони е предвидено

ЗБПП не ги наведува видовите трошоци поврзани со судските постапки, туку се повикува на посебен закон. Во пракса, видовите и висината на трошоците со кои корисниците на секундарна правна помош може да се соочат во конкретни парнични постапки не можат однапред да се предвидат. Секоја странка претходно ги сноси трошоците што ги предизвикала со своето дејствие. Околностите на случајот, видот на постапката, фактите што треба да се утврдат, постапувањето на спротивната страна се само дел од факторите што влијаат на ова прашање. ЗБПП треба да ги регулира начинот, условите и постапката за плаќање на другите трошоци во постапката што може да произлезат, како и да се предвиди можноста за авансирање на трошоците во случаите кога ЗПП го бара тоа.

5. Усогласување на ЗБПП со предлогот на Законот за парнична постапка во однос на вештаците и осигурување дека секој лиценциран вештак (физичко и правно лице) врши вештачење/стручен наод и мислење за корисник на правна помош

Ова бара ревизија на сегашниот модел според кој вештачењето се врши исклучиво преку Бирото. Поради поактивната улога на судијата во доделувањето на вештачењето (предвиден со предлогот на ЗПП), ќе биде неопходно ЗБПП да осигури дека сите лиценцирани вештаци, кога ќе бидат назначени од судија во предметот, ќе можат да бидат платени за нивните услуги од буџетот за правна помош. Ова е во согласност со споредбените искуства каде што не постојат посебни регистри за вештаци што даваат услуги во овие случаи.³¹ Со измените на ЗБПП треба да се делегира овластување на министерот за правда по договор со Комората на вештаци да донесе подзаконски акт со кој ќе се регулира надоместокот на хонорарите и надоместокот на трошоците. Подзаконскиот акт треба да ги определи минималните и максималните надоместоци што може да ги бара вештакот и треба да се поништат од нивната пазарна вредност.

6. Воведување на медијацијата како механизам за вонсудско решавање спорови во рамките на системот на секундарна правна помош

Најдобрите компаративни примери во областа на правната помош предвидуваат мерки за поттикнување на алтернативното и вонсудско решавање спорови. Овој пристап

³⁰ Директива 2012/29/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2012 година за воспоставување минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на криминал и замена на Рамковната одлука на Советот 2001/220/ЈНА

³¹ Gibens, S. *Netkova, B. Kocovski, G. Expert Witnesses and the Legal Aid - Comparative overview on the modalities for engagement and remuneration of expert witnesses within the national legal aid systems in Europe.* May, 2021.

носи многу различни придобивки за системот за правна помош, особено во однос на неговата исплатливост и трошошна ефикасност. И покрај тоа што законодавната рамка за медијација во С. Македонија постои подолг временски период, употребата на медијацијата како механизам за решавање спорови добива моментум во последните 4 -5 години. Измените на ЗБПП треба да се надоврзат на овој процес и да ја интегрираат медијацијата во системот за правна помош. Секундарната правна помош треба да опфати покривање на трошоците за правна помош (од адвокат) во постапка на медијација, како и трошоците за медијаторот (во согласност со Законот за медијација). Згора на тоа, ЗБПП може да вклучи и декларативна одредба со која ќе се охрабрат корисниците на СПП да го решат својот спор користејќи медијација како побрз механизам за решавање спорови.

7. Усогласување на условите за одобрување секундарна правна помош со стандардите утврдени во практиката на Европскиот суд за човековите права

ЗБПП треба да предвиди заштитни мерки што ќе обезбедат дека ниту еден барател на СПП, доколку му биде одбиен пристапот до правна помош во Северна Македонија, нема да има разумни изгледи за успех во постапка пред ЕСЧП во согласност со утврдената судска пракса, **поради неусогласеност на ЗБПП со ЕКЧП**. Овие заштитни мерки може да се интегрираат или како воведна одредба во делот што се однесува на условите за одобрување на СПП или во поединечните одредби. Поконкретно критериумите утврдени во законот треба да се обликуваат така што ќе ги земат предвид следните критериуми: i. важноста на она што е во прашање за апликантот; ii. комплексноста на случајот; iii. капацитетот на апликантот ефективно да се застапува себеси; iv. постоењето на законски услов за задолжително застапување од адвокат.

8. Бришење на паричниот надоместок по основа на невработеност од списокот на приходи што се сметаат за релевантни при утврдување на финансиската состојба на барателот (чл. 18 ст. 2, ЗБПП)

Финансискиот *надоместок за невработеност* не е приход сам по себе, туку краткорочна мерка за социјална заштита за да се осигури дека поранешниот вработен има ограничен приход за основна издршка во периодот помеѓу две работни места. Неговото максимално времетраење е 12 месеци (со ослободување за лицата што ќе ги исполнат критериумите за пензионирање за кои е 18 месеци) и изнесува максимум 50% од просечната месечна плата на работникот.

9. Усогласување на примањата што не се сметаат за приходи со новиот модел на социјална заштита воспоставен со Законот за социјална заштита од 2019 година;

Списокот на примања што не се земаат предвид при проценка на финансиската состојба (чл. 18 став 3, ЗБПП) е изготвен со користење на номенклатурата на бенефиции за социјална заштита што беше утврдена со стариот Закон за социјална заштита. Новиот Закон за социјална заштита од 2019 година го рedefинира и реструктурира моделот на парични надоместоци на социјална помош и ЗБПП треба да се усогласи со тоа.

10. Воведување одредба според која во исклучителни, законски утврдени, околности кога барателот на СПП не може да располага сите приходи што ги добива, да се земе предвид само неговиот расположлив приход

Постојат околности во кои барателот иако добива приход над утврдениот праг, поради објективна состојба, не може да ги искористи. Вакви ситуации може да бидат извршна постапка во која 1/3 од неговиот/нејзиниот приход се извршувани, трајни трошоци за медицински или ортопедски услуги или добра што не се покриени со здравственото осигурување, трошоци за образование на деца со попреченост, недостапен приход во случај кога сопружникот не го дели својот приход со другиот сопружник; приход од кој дел се исплаќа на име издршка на дете со кое барателот не живее итн. Дополнително, ова барање треба да се применува и на имотот во случаи кога барателот нема пристап до стварите што ги има во сопственост.

11. Бришење на условот за работна зафатнина на моторот и ограничување на сопственоста на само едно регистрирано моторно возило без оглед на перформансите на возилото

Овој критериум, пред сè, не е релевантен ниту погоден за проценка на финансиската состојба на конкретен апликант и/или домаќинство. Има возила со вредност од над 10 до 15 илјади евра со иста или помала работна зафатнина на моторот, а во исто време има постари возила, со поголема работна зафатнина на моторот, но чија пазарна вредност тешко достигнува 1.500 или 2.000 евра.

12. Корисниците на паричен надоместок од социјална помош како резултат на нивната финансиска состојба при поднесување барање за секундарна правна помош не треба да подлежат на проверка на средствата

Финансиската состојба на корисниците на социјална помош е веќе утврдена од надлежен државен орган во законски пропишана постапка со критериуми што се построги од тие утврдени со ЗБПП. Непотребно е дуплирање и неефикасно користење на ресурсите за собирање податоци за нивната финансиска состојба. Во случај на престанок на социјалната парична помош, ќе се применуваат правилата и процедурите за информирање на МП и потоа може да се спроведе дополнителна проверка на материјалната и финансиската состојба.

13. Усогласување на ЗБПП со Законот за прибавување и размена на докази и податоци по службена должност и Законот за електронско управување и електронски услуги

Во процесот на проценка на средствата на барателот на правна помош, на МП му се потребни податоци од други надлежни јавни органи. Постапката за ова е регулирана со два посебни закона, еден за печатени и еден за електронски документи. Овој закон ги пропишува роковите, обврските и улогите на институцијата што бара информации и институцијата што има обврска да ја даде бараната информација. Неопходно е ЗБПП да биде усогласен со принципите поставени во овој закон. Исто така, на долгорочен план, електронското барање за правна помош ќе бара ЗБПП да биде усогласен со Законот за електронско управување и електронски услуги.

14. ЗБПП треба да ги пропише содржинските елементи на потврдите и известувањата и улогата на овластените службени лица при определувањето и разграничувањето на постапката за која ќе се доделува правна помош.

Содржината на секој акт што има правни импликации треба да биде пропишана со закон, а не да се остави на дискрецијата на административната власт. Во моментот ЗБПП не ја регулира содржината на потврдите и известувањата. Понатаму, од суштинско значење е да се регулира степенот до кој овластените службени лица ќе бидат обврзани со барањето за СПП при определувањето на видот на постапката, надлежниот орган, инстанците, дозволените дејствија и опфатот на правната помош итн. Барателите можеби не секогаш можат да ја артикулираат конкретната постапка или прашањето може да биде сложено и може да бара давање правна помош за различни, но поврзани постапки. ЗБПП не уредува нормативно упатство за значајните предизвици за секоја причина за овластените лица да ги утврдат и ограничат видот на постапката за која треба да се одобри правна помош.

15. Јасна определба дека итната правна помош може да се додели само за поединечни правни дејствија што треба да се преземат во краток рок. Само по завршување на проценка и проверка на материјалната и финансиската состојба на барателот дека ги исполнува условите може да се трансформира во „редовна“ постапка

Клучен проблем што се појави во практиката е разбирањето и толкувањето на поимот *“конкретна правна работа”*. За да се избегнат различни толкувања и во согласност со најдобрите меѓународни практики, итна правна помош треба да се доделува само за конкретни, индивидуални правни дејствија. Ова не треба да се толкува тесно за да вклучува само една правна постапка, туку сите неопходни и меѓусебно поврзани дејствија неопходни за да се обезбеди дека корисникот ја добил потребната правна помош. Доколку се утврди дека барателите ги исполнуваат критериумите и има потреба од дополнителна правна помош, правната помош треба да се продолжи.

16. Барањата за секундарна правна помош од барателите на азил треба да ги обработува и одлучува еден државен орган

Постојната двојност предизвикува проблеми во имплементацијата. Компаративните практики не се унифицирани. Има примери каде одлуките ги дава органот за правна помош (во нашиот случај Министерството за правда), а има и практики каде што одлуката и назначувањето на адвокат ги носи органот за азил (односно Сектор за азил). Пред почетокот на процесот на измена треба да се направи потемелна проценка на капацитетите и потребите на двата органа.

17. Треба да се воведат постапка за оценување на финансиската состојба и оправданоста на барањето со дефинирање јасни критериуми и прагови при оценувањето на барањата за СПП за барателите на азил

При дефинирањето на постапката за оценување на финансиската состојба треба да се земе предвид неможноста да се проверат изјавите и фактичката финансиска состојба на барателот. Сепак, постојат практики од други земји што би можеле да се користат бидејќи проценка на оваа состојба на барателот на азил не може секогаш лесно да

се утврди. Што се однесува до проценка на оправданост на барањето, оваа постапка не треба да го спречува пристапот до правни информации и помош. Со цел да се осигури дека ресурсите не се неоправдано искористени, може или во ЗБПП или во подзаконските акти да се вклучат ограничувања на времето, ресурсите и средствата (на пр. правни услуги, услуги за толкување итн.). Ваквите ограничувања се присутни во законодавството на земјите на ЕУ.

III. Општи (заеднички) прашања

1. **Финансирањето на правната помош треба да се буџетира како автономна буџетска програма во рамките на буџетот на Министерството за правда**

Постојниот модел се покажа како несоодветен за да се обезбеди правилно планирање и проценка на исплатливоста на средствата што се трошат за правна помош. Ова се должи на фактот што средствата за правна помош се буџетски во општите буџетски ставки, заедно со другите трошоци поврзани со договори и други услуги каде што Одделението за бесплатна правна помош нема никаков увид. Покрај тоа, ЗБПП обезбедува основа за надоместување на средствата предвидени за СПП од страна на барателите на кои им биле досудени трошоци во граѓанска постапка, но овие средства се уплаќаат на сметката на општиот буџет и МП нема никаков правен инструмент за следење колку од доделените средства се вратени во буџетот. Автономната буџетска програма ќе обезбеди секојдневно следење на трошоците и приходите за правна помош и ќе придонесе за поефикасно планирање и користење на јавните средства.

2. **ЗБПП треба да обезбеди законска основа за Националното координативно тело и регулирање на неговите надлежности и состав.**

НКТ е постоен неформален форум за споделување информации, комуникација и координација меѓу сите релевантни чинители за теми поврзани со спроведувањето на Законот за бесплатна правна помош и зголемување на пристапот до правда на национално ниво. Целите на телото се: Подобрување на комуникацијата меѓу засегнатите страни, вклучувајќи споделување информации, координација за поединечни случаи и навремено обезбедување податоци потребни за обработка на барањата за правна помош; Зголемено меѓусебно разбирање помеѓу сите засегнати страни за нивните надлежности, експертиза, специјалности, капацитети и тешкотии со кои се соочуваат во процесот на имплементација на ЗБПП; Идентификација на проблеми и предизвици во процесот на имплементација на ЗБПП; Идентификување средства и стратегии за зголемена промоција на ЗБПП кај граѓаните и активно вклучување во вакви активности; промовирање обуки и континуирани едукации за давателите на правна помош; усвојување и активно учество во протоколот за упатување. За да се осигури дека форумот ќе остане одржлив, неопходно е да се обезбеди правна основа за негово функционирање. Во најмала рака, неговиот состав и мандат/надлежности треба да бидат утврдени со закон, но тесно базиран на постојниот модел, додека правилата за процедура треба да бидат усвоени од НКТ.

3. Функцијата на надзор треба да биде, пред сè, од едукативен карактер, додека драстични санкции треба да се користат во исклучителни околности

ЗБПП во делот за регулирање на надзорната функција на Министерството за правда, наместо само казнени мерки, треба да пропише и мерки како давање писмени и усни насоки за решавање на проблемот со кој се соочуваат давателите на правна помош. Овие превентивни мерки треба да бидат проследени со формално предупредување и само откако проблемот не е соодветно саниран, МП треба да употреби поостри мерки.



ИНФОРМИРАЈ СЕ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

Оваа публикација е изработена финансиска поддршка на Европската унија и на Советот на Европа преку заедничкиот проект "Поддршка за подобар пристап до поквалитетни услуги за бесплатна правна помош во Северна Македонија". Ставовите изразени овде во никој случај не може да се сметаат за одраз на официјалното мислење на која било од страните.

Советот на Европа е водечката организација за човекови права во Европа. Се состои од 46 земји членки, вклучувајќи ги и сите членки на Европската Унија. Сите земји членки на Советот на Европа ја потпишаа Европската конвенција за човековите права, договор наменет за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човековите права го надгледува спроведувањето на Конвенцијата во земјите членки.

www.coe.int

Земјите членки на Европската Унија се решија да ги поврзат своите знаења, средства и судбини. Заедно, изградија простор на стабилност, демократија и одржлив развој, при тоа одржувајќи ги културната разноликост, толеранцијата и слободите на поединецот. Европската Унија е посветена на споделување на своите постигнувања и вредности со земјите и луѓето надвор од нејзините граници.

www.europa.eu

МКД

Финансирано од Европската Унија и Советот на Европа



Имплементирано од Советот на Европа



Република Северна Македонија
Министерство за правда