

1400-а зустріч, 31 березня 2021 року

10 Правові питання

10.2 Європейський комітет з питань правового співробітництва (CDCJ)

с. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо ефективності та дієвості систем надання безоплатної правової допомоги у сферах цивільного та адміністративного права

Преамбула

Комітет міністрів,

враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшої єдності між її державами-членами, зокрема шляхом сприяння прийняттю загальних правил з правових питань,

нагадуючи про право на справедливий суд при визначенні цивільних прав та обов'язків, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ETS № 5, Європейська конвенція з прав людини) та визнаючи важливість систем надання безоплатної правової допомоги при забезпеченні доступу до правосуддя, особливо для вразливих верств населення,

посилаючись на Рекомендацію Rec(93)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо ефективного доступу до закону та правосуддя для найбідніших верств населення» та, зокрема, на викладену в ній пропозицію державам-членам щодо сприяння юридичному консультуванню найбідніших верств населення шляхом оплати витрат юридичної консультації через надання правової допомоги, шляхом підтримки консультаційних центрів у районах зосередження бідних, а також шляхом встановлення можливості для недержавних чи волонтерських організацій, які допомагають найбіднішим верствам населення, надавати правову допомогу,

визнаючи прогрес, досягнутий у державах-членах у сфері надання послуг безоплатної правової допомоги їхнім громадянам,

визнаючи важливість забезпечення якомога ефективнішого та якомога дієвішого функціонування систем надання безоплатної правової допомоги та відзначаючи наявність у державах-членах великої кількості прикладів гарної практики, якими можна ділитись та на які можна спиратись,

усвідомлюючи необхідність поважати різноманітність правових систем держав-членів та загальну організаційну структуру їхніх систем надання безоплатної правової допомоги,

приймає ці керівні принципи, які повинні стати практичною основою для надання державам-членам допомоги в посиленні їхніх систем надання безоплатної правової допомоги у сферах цивільного та адміністративного права, особливо щодо питань їхньої ефективності та дієвості, а також запрошує держави-членів широко розповсюдити ці принципи серед відповідальних за розвиток та функціонування систем надання безоплатної правової допомоги осіб.

Мета та сфера застосування

1. Метою цих керівних принципів є надання загальних пропозицій, які можуть зробити національні системи надання безоплатної правової допомоги у сферах цивільного та адміністративного права більш ефективними та дієвими без зміни їхньої загальної організаційної структури.

Визначення

2. Для цілей цих керівних принципів:

- a. «юрист» означає особу, кваліфіковану та уповноважену відповідно до національного законодавства виступати та діяти від імені своїх клієнтів, займатися юридичною практикою, виступати в суді, консультувати та представляти своїх клієнтів щодо правових питань;
- b. «безоплатна правова допомога» означає надання юридичною консультації, юридичної допомоги та/або юридичне представництво, що здійснюється надавачем безоплатної правової допомоги безоплатно чи на умовах фінансового внеску;
- c. «юридичне представництво» означає представництво, яке здійснює надавач безоплатної правової допомоги, в тому числі в суді чи в провадженні інших державних судових органів;
- d. «юридична консультація» означає надання надавачем безоплатної правової допомоги інформації про права та/або обов'язки особи, а також про спосіб та наявні можливості для вирішення конкретної правової проблеми;
- e. «юридична допомога» означає допомогу, яка здійснюється надавачем безоплатної правової допомоги, включаючи, наприклад, допомогу при складанні документів і заяв до суду та підтримку в медіації, допомогу в ознайомленні з правилами та процедурами діяльності державних адміністративних органів;
- f. «надавач безоплатної правової допомоги» означає будь-яку особу (юридичну чи фізичну, незалежно від того, чи має вона професійну кваліфікацію в галузі права чи ні), яка бере участь у наданні безоплатної правової допомоги за рахунок держави у сферах цивільного та адміністративного права, незалежно від того, чи надається вона на постійній, частковій чи індивідуальній основі;
- k. «вразлива особа» означає будь-яку особу, яка потребує особливого піклування, уваги чи допомоги у зв'язку з конкретною ситуацією чи обставинами.

Загальні принципи

Доступ до правосуддя

3. Необхідно створити доступну, ефективну, стійку та надійну систему надання безоплатної правової допомоги, яка дозволить фізичним особам ефективно реалізовувати своє право на доступ до правосуддя.

Відсутність дискримінації

4. Безоплатна правова допомога повинна бути доступна кожній особі, незалежно від віку, раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи переконань, політичних чи інших поглядів, національного чи соціального походження, майна, громадянства чи місця проживання, народження, освіти, соціального чи іншого статусу. Вразливим особам можна надавати особливі захист та допомогу.

Надання підтримки на ранньому етапі системами правової допомоги (первинна безоплатна правова допомога)

5. Необхідно заохочувати використання механізмів та методів надання допомоги на ранньому етапі для вирішення правових спорів швидко та, у міру можливості, у місці їх виникнення для того, щоб зменшити фінансові потреби системи надання безоплатної правової допомоги та загалом навантаження на правову систему.

6. Необхідно розглянути, зокрема, такі механізми та методи:
- забезпечення широко наявної та легкодоступної для всіх інформації про право та правову систему, зокрема, про встановлені законодавством права, обов'язки та засоби правового захисту;
 - забезпечення легкого доступу громадськості до юридичної консультації та юридичної допомоги через інтегровані та/або цілісні публічні послуг (наприклад, за принципом єдиного вікна) у таких сферах, як соціальна політика, охорона здоров'я, житло, зайнятість та освіта;
 - підтримка доступу до інформації про встановлені законодавством права, обов'язки та засоби правового захисту через інтегровані та інтерактивні інформаційні технологічні рішення.

Механізми забезпечення якості в системах надання безоплатної правової допомоги

7. Повинні існувати механізми та заходи для забезпечення якості систем безоплатної правової допомоги як з точки зору їх загального функціонування, так і, що ще важливіше, з точки зору правових послуг, які пропонуються надавачами безоплатної правової допомоги.

8. При розробці механізмів надання безоплатної правової допомоги та можливих змін до них потрібно враховувати потреби потенційних користувачів правових послуг та труднощі, з якими вони стикаються; проведення консультацій з користувачами щодо того, чи відповідає розроблена система безоплатної правової допомоги їхнім потребам, швидше за все, допоможе створити більш стійку та ефективну загальну структуру системи надання безоплатної правової допомоги.

9. Необхідно враховувати, зокрема, подані нижче механізми та заходи, які потрібно реалізовувати з цілковитим дотриманням принципів професійної незалежності (усіх надавачів безоплатної правової допомоги) та привілеїв, пов'язаних з наданням юридичних консультацій:

- використання чітких, об'єктивних критеріїв для призначення надавачів безоплатної правової допомоги;
- ретельне та регулярне оцінювання діяльності надавачів безоплатної правової допомоги (державних, некомерційних чи комерційних) за чіткими критеріями, включаючи якість організації їхньої діяльності, методів роботи, акредитацію, електронні та паперові системи ведення справ, стандарти обслуговування клієнтів, процедури розгляду скарг, програми підвищення кваліфікації, відповідність приміщень та доступність;
- постійний професійний розвиток надавачів безоплатної правової допомоги, що здійснюється на регулярній основі;
- включення пунктів про забезпечення якості в державних контрактах між державними органами, відповідальними за надавачів безоплатної правової допомоги;
- вимоги щодо дотримання надавачами безоплатної правової допомоги етичних кодексів та інших форм етичних норм;
- використання інструментів оцінювання якості, таких як опитування щодо рівня задоволення клієнтів та оцінка "peer review", здійснена іншими надавачами безоплатної правової допомоги на основі об'єктивних наборів критеріїв та/або рейтингових систем, та здійснені або незалежним органом або фізичними особами (наприклад, колегами-юристами);
- встановлення формальних та безсторонніх процедур, які дають клієнтам можливість скаржитися на надавача безоплатної правової допомоги;
- встановлення формальних та безсторонніх процедур, які надають можливість замінити надавача безоплатної правової допомоги, чиї послуги мають незадовільну якість;
- встановлення процедур накладення дисциплінарних стягнень (включаючи попередження, штрафи, вилучення зі списку надавачів безоплатної правової допомоги, вилучення файлів даних та передачу іншому надавачу безоплатної правової допомоги) щодо

надавача безоплатної правової допомоги, діяльність якого не відповідає стандартам якості.

Перевірка платоспроможності та змісту звернення

10. З метою сприяння надійним та фінансово обґрунтованим системам безоплатної правової допомоги повинні бути встановлені процедури перевірки платоспроможності заявника та ймовірності успішного результату юридичного провадження.

11. Держави-члени, які вирішили дозволити надання безоплатної правової допомоги юридичним особам, можуть враховувати фінансовий стан юридичної особи, а також фізичних осіб, які мають частку відповідної юридичної особи, при вирішенні питання про надання безоплатної правової допомоги або відмову в ній.

12. Потенційних заявників на безоплатну правову допомогу потрібно поінформувати про критерії прийнятності та процедуру подання заяви, яка повинна бути чіткою та зрозумілою.

Методи оцінки фінансової відповідності

13. Держави-члени повинні розглянути можливість забезпечити оцінку фінансової відповідності для надання правової допомоги (наприклад, з урахуванням сукупного доходу заявника, доходу після сплати податків та активів).

14. Якщо заявник або заявниця не відповідає умовам надання безоплатної правової допомоги, але не може дозволити собі оплатити юридичні послуги приватного юриста, держави-члени повинні повідомити його або її про наявні альтернативи безоплатній правовій допомозі (наприклад, про правові послуги pro bono та юридичні клініки).

Відмова від перевірки платоспроможності

15. Держави-члени повинні розглянути можливість відмови від перевірки платоспроможності, коли це виправдано.

Підтвердження фінансової відповідності вимогам

16. Держави-члени повинні звільнити заявників від покладеного на них бюрократичного навантаження, зокрема, зменшивши кількість документів, які вони повинні надати для підтвердження заяви про надання безоплатної правової допомоги.

Інформування про надання безоплатної правової допомоги або відмову в ній

17. Щодо всіх випадків, коли в задоволенні заяви про надання безоплатної правової допомоги відмовляють, державам-членам потрібно розглянути можливість дозволу заявникам оскаржити цю відмову в компетентному органі, який повинен обґрунтувати своє рішення. Заявників також повинно бути поінформовано про альтернативи безоплатній правовій допомозі, а зокрема, про будь-які доступні альтернативи:

- безоплатні юридичні консультації та представництво (pro bono), що надаються правниками, органами місцевого самоврядування, недержавними організаціями, профспілками тощо;
- альтернативні механізми вирішення спорів;
- страхування витрат на правові послуги.

18. Щоразу, коли прийнято рішення про надання безоплатної правової допомоги, держави-члени повинні надавати заявникам зрозумілою мовою доступну інформацію про процедуру, яку має бути дотримано для отримання користі від безоплатної правової допомоги, та про те, яку частину витрат на послуги оплачуватиме держава.

Відшкодування вартості надання безоплатної правової допомоги

19. Держави-члени повинні розглянути можливість скасування рішення про надання безоплатної правової допомоги та вимагати відшкодування витрат на безоплатну правову допомогу її одержувачем у разі, якщо її було надано на підставі поданої заявником недостовірної інформації.

Організація систем надання безоплатної правової допомоги та доступність надавачів безоплатної правової допомоги

20. Без шкоди для інституційної незалежності національної системи надання безоплатної правової допомоги та наявного законодавства, що регулює функціонування цієї системи, держави-члени повинні розглянути можливість вжиття таких заходів:

- забезпечення належного географічного розподілу надавачів безоплатної правової допомоги, у тому числі у віддалених районах (наприклад, за допомогою використання інформаційних технологій, телефонних служб та проведення відеоконференцій);
- полегшення доступу до послуг з безоплатної правової допомоги для її отримувачів, особливо для вразливих осіб, які можуть мати труднощі при доступі до таких послуг (наприклад, шляхом проведення заходів з підвищення обізнаності для цільових груп, формування мобільних груп, центрів правового консультування у громадах або невеликих консультаційних центрів);
- започаткування ініціатив щодо збільшення різноманітності надавачів безоплатної правової допомоги;
- надання отримувачам послуг дозволу вільно вибирати надавача безоплатної правової допомоги та/або змінювати надавача безоплатної правової допомоги або можливості подати запит на іншу позицію щодо суті справи (наприклад, коли клієнт має легітимну підставу бути не задоволеним якістю роботи надавача безоплатної правової допомоги);
- встановлення гарантій для забезпечення професійної незалежності всіх надавачів безоплатної правової допомоги;
- призначення справ для безоплатної правової допомоги надавачам безоплатної правової допомоги відповідно до їх компетенції та спеціалізації;
- врахування можливих конфліктів інтересів;
- інформування потенційних надавачів безоплатної правової допомоги про важливість надання безоплатної правової допомоги для задоволення потреб вразливих осіб (наприклад, через юридичні клініки, правові центри громад або заходи підвищення обізнаності).

21. Держави-члени повинні мати механізм розподілу справ серед надавачів безоплатної правової допомоги. Розподіл справ можна здійснювати, наприклад, на основі алфавітного переліку та/або відповідної компетенції чи спеціалізації та/або наявного рівня навантаження надавачів безоплатної правової допомоги.

Процедура оплати

22. Держави-члени повинні забезпечити надавачам безоплатної правової допомоги належний рівень винагороди та відшкодування витрат, пов'язаних з наданням безоплатної правової допомоги.

23. Держави-члени повинні встановити процедуру оплати витрат надавачам безоплатної правової допомоги. Ця процедура повинна бути якомога простішою задля того, щоб заохотити надавачів безоплатної правової допомоги, зокрема юристів, братись за справи.

Спеціалізація

24. При здійсненні розподілу справ держави-члени мають враховувати спеціалізацію надавача безоплатної правової допомоги.

Конфлікт інтересів

25. Держави-члени повинні встановити механізми уникнення конфлікту інтересів при призначенні надавачів безоплатної правової допомоги та призначення нового надавача, коли такі конфлікти виникають.

Збір даних

26. Держави-члени повинні розглянути можливість використовувати інструменти збору даних про системи надання безоплатної правової допомоги, такими інструментами можуть бути опитування, застосування фокус-груп, механізми розгляду скарг, проведення самооцінювання юристами та системи управління справами.

27. Держави-члени повинні забезпечити належну якість зібраних даних. Якість даних може бути оцінено щодо критеріїв їхньої відповідності (охоплення та зміст), доступності та можливості порівнювати їх (за часом, за регіонами чи іншими критеріями). Держави-члени повинні дотримуватися чинних законодавчих положень щодо захисту даних, конфіденційності та зобов'язань щодо професійної таємниці та професійних привілеїв.

28. Держави-члени повинні розглянути можливість збирати дані, до яких можуть входити:

- річний бюджет витрат на систему надання безоплатної правової допомоги;
- кількість надавачів безоплатної правової допомоги;
- кількість осіб, яким було надано безоплатну правову допомогу;
- кількість відхилених заяв про надання безоплатної правової допомоги;
- кількість та тип справ.

Моніторинг та аналіз

29. Держави-члени повинні здійснювати аналіз зібраних даних задля розуміння ними правових потреб населення та способів взаємодії населення зі службами надання безоплатної правової допомоги.