

Финансирано  
од Европската Унија и  
Советот на Европа



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Имплементирано  
од Советот на Европа



## ФИЗИБИЛИТИ СТУДИЈА

ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ЕДИНСТВЕНО ТЕЛО ЗА  
УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА  
ПОМОШ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

### Автори:

Виктор Захарија  
Бојана Неткова

Џон Имс  
Гоце Коцевски

Финансирано  
од Европската Унија и  
Советот на Европа



COUNCIL OF EUROPE



Имплементирано  
од Советот на Европа

# **ФИЗИБИЛИТИ СТУДИЈА ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ЕДИНСТВЕНО ТЕЛО ЗА УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

**Изработено од:**

Виктор Захарија,  
координатор на стручниот тим  
Џон Имс  
м-р Бојана Неткова  
Гоце Коцевски

Скопје, декември 2022 година

*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, декември 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.*

Припрема и печатење: ДатаПонс дооел Скопје

Слика од насловната страница: Shutterstock

# 1 КРАТЕНКИ

**ЕКЧП** - Европска конвенција за човекови права и основни слободи

**ЕСЧП** - Европски суд за човекови права

**ЗУС** - Закон за управни спорови, Службен весник бр.96/2019

**ЗОУП** - Закон за општата управна постапка, Службен весник бр.124/2015

**ЗКП** - Закон за кривична постапка на Република Северна Македонија, 150/2010, 100/2012, 142/2016, 193/2016, 198/2018

**ЗБПП** - Закон за бесплатна правна помош на Република Северна Македонија, 2019 година,  
Службен весник бр. 101/2019

**ЗПД** - Закон за правда за децата на Република Северна Македонија, Службен весник бр.148/2013, 152/2019

**ЗСЗ** - Закон за социјална заштита, Службен весник бр.104/2019

**МП** - Министерство за правда на Северна Македонија

**РСМ** - Република Северна Македонија

## 2 РЕЗИМЕ

Програмската канцеларија на Советот на Европа во Скопје, во рамките на заедничкиот проект на ЕУ/СЕ за поддршка на подобрен пристап до висококвалитетни услуги за бесплатна правна помош во Северна Македонија, побара да се изготви физибилити студија за воспоставување на единствен субјект за управување со сите шеми/системи за бесплатна правна помош во РСМ.

Физибилити студијата ќе одговори на три главни прашања:

Дали е изводливо од правен, оперативен и финансиски аспект управувањето со сите постоечки шеми за правна помош во кривичната, граѓанската и управната постапка да се довери на еден посебен субјект?

Доколку е изводливо, каква структура и функции ќе има единствениот субјект за управување?

Кои се чекорите и мерките што треба да се спроведат за да функционира овој единствен управен субјект?

Целта на физибилити студијата е да ги поддржи властите на РСМ во донесувањето на информирана одлука во нивните напори за зајакнување на капацитетот за управување со шемите за правна помош.

Истражувачкиот тим користеше комплексен сет на методи за изработка на студијата, вклучувајќи аналитичко истражување, интервјуа со релевантните чинители, анкети преку прашалници за адвокати, фокус групи со адвокати и судии.

Експертскиот тим заклучува (врз основа на мноштвото аргументи на релевантните чинители во корист на активноста, при што доминантното мислење е дека системот за правна помош треба да биде ефикасен, ефективен и да одговара на потребите на оние на кои им е потребна) дека е изводливо да се воспостави тело за управување со системот за правна помош.

Најдобрата опција би била единствено унитарно тело да управува со целата бесплатна правна помош во државата, што одговара на концептот на самостоен и независен државен орган, модел веќе признат со закон во Република Северна Македонија, а управуван и надгледуван од независен управен одбор.

Управниот одбор би бил составен од 8 до 15 члена, претставници на МП, Адвокатската комора, невладини организации, универзитетски правни клиници, правосудството итн. Членовите на Одборот ќе имаат фиксен мандат од 3 до 4 години, кој ќе може да се обнови само еднаш.

Управниот одбор би бил крајното седиште на овластувањата во рамките на единственото унитарно тело. Одборот би имал целосно овластување над неговиот извршен персонал, а најголемиот дел од оперативните активности и одговорности ќе им бидат делегирани преку главен извршен директор. Одборот ќе има практични функции да ги надгледува општите работи на единственото унитарно тело, да ја надгледува оперативната работа на единственото тело и да дава стратешки насоки.

Одборот ќе има целосно овластување да го делегира најголемиот дел од оперативните овластувања потребни за давање на бесплатна правна помош и, освен можеби случаите на жалби по втор степен на внатрешна жалба, нема да се инволвира во донесувањето на одлуките за барања за правна помош, назначување адвокати, итн.

Независноста на телото за БПП треба да се гарантира во договорите за финансирање со Министерството за правда. Партнерствата на единственото тело со давателите на услуги се независни од учеството на МП и давателите на услуги како Адвокатската комора и невладините организации во Управниот одбор, и можеби ќе треба да се дизајнираат заштитни мерки за да се спречи злоупотребата на положбата од страна на членовите на одборот или владата што би можело несоодветно да влијае на одлуките за финансирање или склучување на договор со давателите на услуги.

Ваквиот пристап ќе подразбира промени во законодавството (особено ЗБПП, но и процедуралните закони), административни мерки за ефектуирање на постојните аранжмани на канцелариите на МП и други мерки како што се свесност и соработка на релевантните чинители.

### 3 СОДРЖИНА

1	КРАТЕНКИ	2
2	РЕЗИМЕ	3
4	ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ	8
5	МЕТОДОЛОГИЈА НА ФИЗИБИЛИТИ СТУДИЈАТА	9
6	РЕЛЕВАНТНИ МЕЃУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ	11
7	КОМПАРАТИВНИ ПРАКТИКИ НА УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ ЗА ПРАВНА ПОМОШ	12
7.1	Република Бугарија	13
7.2	Грузија	15
7.3	Република Косово*	16
7.4	Република Молдавија	18
7.5	Република Словенија	19
8	КРАТОК ПРЕГЛЕД НА КОНКРЕТНОТО УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМИТЕ ЗА ПРАВНА ПОМОШ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	20
8.1	Бесплатна правна помош за граѓански и управни постапки	20
8.2	Бесплатна правна помош во кривична постапка	20
9	ФОРМИРАЊЕ НА ЕДИНСТВЕНО ТЕЛО ЗА УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	22
9.1	Севкупна поддршка на идејата за единствено тело за управување со системот за бесплатна правна помош	22
9.2	Доказ за поддршка на идејата за единствено тело за управување со системот за бесплатна правна помош	23
	Прашалник, интервјуа и фокус групи	23
10	СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ НА ЕДИНСТВЕНОТО ТЕЛО ЗА УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ	26
10.1	Прелиминарни забелешки	26
	Основи за дизајнирање на структурата	26
10.2	Прашања опфатени во овој дел	27
10.3	Структура	27
	Доказ за структурата	27
	Докази од системите во други земји	27
	Препораки на УНОДЦ	28
	Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите	30
	Заклучоци на експертскиот тим за целокупната структура на единственото обединето тело	30

\* Оваа ознака не ги прејудуира ставовите за статусот и истата е во согласност со Резолуцијата на ОНСБ 1244 и Мислењето на МСП за Декларацијата за независност на Косово.

10.4 Членство во Управниот одбор . . . . .	31
Доказ за членство во одборот . . . . .	32
Докази од системите во други земји . . . . .	32
Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите . . . . .	34
Заклучоци на експертскиот тим за членство во Управниот одбор . . . . .	35
10.5 Овластувања и одговорности на Управниот одбор . . . . .	36
Доказ за овластувањата . . . . .	37
Докази од системите во други земји . . . . .	37
Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите . . . . .	38
Заклучоци на експертскиот тим за овластувањата на Одборот . . . . .	39
10.6 Оперативна вклученост: односот на Одборот со извршниот персоналот . . . . .	39
Доказ за оперативна вклученост . . . . .	40
Докази од системите во други земји . . . . .	40
Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите . . . . .	40
Заклучоци на експертскиот тим за нивото на оперативна вклученост на Одборот . . . . .	41
10.7 Автономија: односот на единственото тело со владата . . . . .	42
Одборот и владата: За каков однос станува збор? . . . . .	42
Доказ за самостојност од владата . . . . .	43
Докази од системите во други земји . . . . .	43
Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите . . . . .	43
Заклучоци на експертскиот тим за нивото на самостојност на Одборот . . . . .	43
10.8 Заклучок за структурата на единственото унитарно тело . . . . .	44
11 ПРАКТИЧНОСТ ОД ДОДЕЛУВАЊЕТО НА ПОСЕБНИ ОВЛАСТУВАЊА НА ЕДИНСТВЕНОТО УПРАВНО ТЕЛО . . . . .	47
11.1 Овластувања за креирање на политики (Управен одбор на обединетата служба за правна помош) . . . . .	47
Целокупно управување со системот за правна помош . . . . .	47
Подготовка на предлог закони и други нормативни акти од областа на правната помош . . . . .	47
Подготовка на предлог-буџет за правна помош и следење на неговата реализација . . . . .	47
Соработка, вклучително и со меѓународни и национални владини и невладини организации, кои се вклучени во областа на правната помош . . . . .	47
11.2 Оперативни функции (Управен одбор на обединетата служба за правна помош) . . . . .	48
Водење на Националниот регистар на даватели на правна помош . . . . .	48
Спроведување на почетна и континуирана програма за обука на лица вклучени во системот за обезбедување на правна помош . . . . .	48
Промоција на системот на правна помош/ подигање на свеста за правото на правна помош . . . . .	48
11.3 Функции за следење и надзор (Управен одбор на обединетата служба за правна помош) . . . . .	48
Примање и разгледување на претставки за правна помош . . . . .	48
Следење на квалитетот на дадените услуги за правна помош . . . . .	49
Собирање и анализа на податоци за обезбедената правна помош / Свкупни перформанси на системот . . . . .	49
Изготвување годишни извештаи за активностите во системот за обезбедување на правна помош . . . . .	49



Финансиски надзор . . . . .	49
11.4 Оперативни функции (Регионални канцеларии) . . . . .	49
Проценка и одлучување по пристигнатите барања за правна помош . . . . .	49
Назначување адвокати во конкретни случаи за давање правна помош . . . . .	49
Наградување на адвокати, посредници, вештаци и даватели на услуги . . . . .	50
12 ГЛАВНИ ЧЕКОРИ И МЕРКИ КОИ ТРЕБА ДА СЕ СПРОВЕДАТ ЗА ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ЕДИНСТВЕНОТО УПРАВНО ТЕЛО . . . . .	51
12.1 Законски мерки . . . . .	51
12.2 Административни и организациски мерки . . . . .	52
12.3 Буџетски и финансиски импликации . . . . .	52
13 СИНТЕЗА НА ГЛАВНИТЕ ПРЕПОРАКИ . . . . .	54
14 ДОДАТОЦИ . . . . .	58
14.1 Додаток 1. Методологија на студијата . . . . .	58
14.2 Додаток 2. Прашалник за адвокати . . . . .	58
14.3 Додаток 3. Дневен ред на состаноците . . . . .	58



## 4 ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Советот на Европа е во процес на спроведување на заедничкиот Проект на Советот на Европа/Европската унија за Поддршка за подобар пристап до поквалитетни услуги за бесплатна правна помош (БПП) во Северна Македонија, кој има за цел да ги поддржи главните актери за подобрување на ефикасноста, квалитетот, опсегот, достапноста и свесноста за бесплатната правна помош во земјата и за справување со утврдените недостатоци.

Проектот се надградува на три главни насоки на дејствување:

- (1) Усогласување на одредбите, политиките и практиките поврзани со бесплатната правна помош;
- (2) Градење на капацитетите на главните даватели на услуги (Министерството за правда, Адвокатската комора и граѓанските организации), вклучително и преку поддршка на постројкурирана и континуирана координација, и
- (3) Подигање на свеста кај населението во земјата за поддршка на зголемен пристап до бесплатната правна помош.

*Извештајот за проценка на Потребите и препораки во врска со обезбедување на правна помош во кривичната постапка во Северна Македонија<sup>1</sup> и Извештајот за онлајн координативните состаноци за справување со недостатоците во обезбедувањето на правна помош во кривичните постапки во Северна Македонија, изготвени во рамките на проектот, наведуваат дека реалниот систем на обезбедување на правна помош во кривичната постапка во РСМ не го управува посебен субјект и препорачуваат да се испита можноста за доверување на управувањето со системот за правна помош во кривичната постапка (целокупниот опсег на функции) на еден посебен субјект. Всушност, назначувањето на адвокати по службена должност и нивното плаќање го вршат судовите, додека обуката и обезбедувањето на квалитет на услугите добива помало внимание, веројатно од Адвокатската комора, врз основа на нејзината општа надлежност. Овој модел на управување има свои импликации, меѓу кои и начинот на подигање на свеста за правото на правна помош, собирањето и користењето на статистички податоци, истражувањето за развој на системот за правна помош, формулирањето и промовирањето на буџетот за правна помош во кривичната постапка, итн.*

Во 2009 година, со донесувањето на првиот посебен *Закон за бесплатна правна помош*,<sup>2</sup> земјата воспостави посебен систем за правна помош за парнични и

<sup>1</sup> Види: <https://rm.coe.int/provision-of-legal-aid-in-criminal-proceedings-in-north-macedonia-mkd-/16809fcd83> и <https://rm.coe.int/provision-of-legal-aid-in-criminal-proceedings-in-north-macedonia/16809fcd82>

<sup>2</sup> Закон за бесплатна правна помош, Службен весник бр.161/2009.

управни прашања, различен од системот за правна помош во кривична постапка. Пред 2009 година, правната помош за странките во тешка материјална положба во парничната постапка беше де јуре достапна согласно одредбите за ослободување од судски такси<sup>3</sup> утврдени во Законот за парнична постапка<sup>4</sup>, но истата ретко се користеше во пракса.<sup>5</sup> ЗБПП од 2009 година го овласти Министерството за правда да врши проверка на материјалната состојба и правото на користење, да назначи адвокати и да управува со новоформираниот систем за правна помош. Во 2011 година, со измени на ЗБПП се прошири надлежноста на Министерството за правда да одлучува за одобрување на правна помош за барателите на азил, додека со измените од 2014 година, исто така, под негова надлежност влегоа и одлуките на барањата за плаќање на адвокатите кои обезбедуваа правна помош во случаите на малолетничка правда. Овие дополнителни амандмани значително го оптоварија капацитетот на Министерството за правда да го води и управува системот за правна помош.

Во обид да се решат значајните недостатоци<sup>6</sup> во законот од 2009 година, во 2019 година беше донесен нов ЗБПП. Тој ги постави основите за значително подобрување преку олеснување на проверката на материјалната состојба и правото на користење на БПП и децентрализација на обработката на барањата за правна помош. Сепак, не дојде до значителна промена во однос на управувањето со системот. Министерството за правда и понатаму останува институцијата која одлучува по барањата за правна помош во граѓанска и управна постапка, врши проверка на материјалната состојба и правото на користење, назначува адвокати, врши надзор, планира буџет и спроведува промотивни активности. Собирањето на податоци, истражувањето на политиките, обуките на персоналот и адвокатите се нејасно вклучени во законот и има практични предизвици во нивната реализација.

Од таа причина, проектниот тим на Советот на Европа побара да се развие студија за изводливоста на формирање единствен субјект за управување со сите шеми/

<sup>4</sup> Напомена: Овие одредби се уште се во сила истовремено со одредбите на ЗБПП, но нацрт-верзијата на новиот Закон за парнична постапка од 2020 година ги поништи и се повикува на ЗБПП за било какво ослободување од трошоци и назначување на адвокати за странките кои се наоѓаат во тешка материјална положба.

<sup>5</sup> Членовите 163 – 169, Закон за парнична постапка, Службен весник бр.79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010, 124/2015

<sup>6</sup> Законот за парнична постапка обезбеди правен основ за странките кои се наоѓаат во тешка материјална положба и кои не можат да ги подмират трошоците за постапката, да поднесат барање за ослободување од трошоците до судијата која ја води постапката. Судијата која ја води постапката по спроведувањето на проверка на материјалната состојба и правото на користење на БПП може делумно или целосно да ја ослободи странката од сите процесни трошоци. Во случај на целосно ослободување, може да се назначи адвокат како законски застапник доколку тоа е „неопходно за заштита на интересите на странката“

<sup>7</sup> За понатамошно читање во врска со недостатоците, видете кај Коцевски и Даниловска-Бајдевска (2013) Анализа на спроведувањето на Законот за бесплатна правна помош во Македонија (2010 – 2012), FOOM & MYLA и Коцевски и Георгиевска уред. (2019) Пристап до правдата во С.Македонија – сеопфатна студија за политиките за пристап до правда во кривична, парнична и управна постапка, MYLA & PIC.

системи за бесплатна правна помош во РСМ. Физибилити студијата ќе одговори на три главни прашања. Физибилити студијата ќе одговори на три главни прашања:

1. Дали е изводливо од правен, оперативен и финансиски аспект да се доверат управувањето со сите постоечки шемите за правна помош во кривичната, парничната и управната постапка (целиот спектар на функции) на еден посебен субјект?
2. Доколку е изводливо, каква структура и функции ќе има **единствениот управен субјект**?
3. Кои се чекорите и мерките што треба да се спроведат за да функционира овој **единствен управен субјект**?

Целта на физибилити студијата е да ги поддржи властите на РСМ при донесувањето на добро поткрепена одлука во нивните напори за зајакнување на капацитетот за управување со шемите за правна помош.

Методологијата ја изработија Бојана Неткова<sup>7</sup>, Гоце Коцевски<sup>8</sup>, Џон Имс<sup>9</sup> и Виктор Захарија<sup>10</sup>, со поддршка на проектниот тим на Советот на Европа. Консултантите се заблагодаруваат на сите учесници во процесот, вклучувајќи ги чинителите и проектниот тим, за нивните вредни мислења, поддршка и совети.

---

<sup>7</sup> Национален консултант на Советот на Европа, адвокат и член на РГ за измена на ЗПП, ЗПД, ЗПП, член на комисијата за формирање на Едукативен центар за адвокати, член на Надзорниот одбор на МБА.

<sup>8</sup> Консултант на Советот на Европа, програмски директор во Македонското здружение на млади правници, работи на пристап до правда и правна помош од 2011 година.

<sup>9</sup> Меѓународен консултант на СЕ, судија во Обединетото Кралство

<sup>10</sup> Меѓународен консултант на Советот на Европа, претседател на Националниот совет за државно загарантирана правна помош, Молдавија (2008-2016, 2020-сега); универзитетски вонреден професор, Државен универзитет во Молдавија.

## 5 МЕТОДОЛОГИЈА НА ФИЗИБИЛИТИ СТУДИЈАТА

Процесот на изработка на физибилити студијата следеше структурирана методологија во три фази:

- а) Аналитичко истражување (вклучувајќи ги меѓународните и европските стандарди во областа, законодавството на РСМ, европските и регионалните практики, релевантните извештаи и статистички податоци итн.)
- б) Мисија за собирање на податоци и утврдување на факти (03-06 октомври 2022 година, Скопје, РСМ), и
- в) Одобрување на прелиминарните препораки (07 октомври 2022 година) и изготвување на студијата.

Истражувачкиот тим користеше комплексен сет на методи за собирање на податоци, вклучувајќи првични интервјуа со 9 експерти од областа на правната помош, опсежни интервјуа со чинителите, анкети преку прашалници за адвокати (пополнети онлајн од 74 адвокати, кои сочинуваат 20% од адвокатите запишани во Регистарот за бесплатна правна помош и адвокатите запишани за обезбедување по службена должност во кривични предмети), фокус групи со 7 адвокати и 6 судии.

Методологијата предвиде учество на сите релевантни чинители и ја зема предвид родовата перспектива и потребите на ранливите групи. Во додатоките 1, 2 и 3 е даден детален опис на планираната методологија.

Истражувачкиот тим целосно ги разгледа меѓународните и европските стандарди, компаративните практики во областа, но и заложбите на национално ниво како што се Стратегијата за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година и Акцискиот план за спроведување на Стратегијата за реформи на Судски сектор 2017-2022 година<sup>11</sup>.

Треба да се спомене дека за време на мисијата за собирање на податоци и за утврдување факти, експертскиот тим не предложи конкретен модалитет на организација на системот (освен клучните пристапи кои произлегуваат од релевантните практики на други земји и релевантните стандарди), барајќи од чинителите да ги изразат своите ставови за потенцијалните опции за управување со системот за правна помош. Овој модалитет дозволува да се смета дека процесот на консултации бил целосно партиципативен.

<sup>11</sup> <https://rm.coe.int/strategy-for-reform-of-the-judicial-sector-for-the-period-2017-2022-wi/16808c4384>

## 6 РЕЛЕВАНТНИ МЕЃУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

Тимот на експерти ги вреднуваше упатствата вклучени во релевантните меѓународни и европски стандарди во областа на управувањето со системите за правна помош, особено:

- Принципи и насоки на Обединетите Нации за пристап до правна помош во казнено-правните системи (вклучувајќи ја насоката 11, национален систем за правна помош и насоката 12 за финансирање на националниот систем за правна помош)<sup>12</sup>.
- ЕКЧП и јуриспруденција на ЕСЧП за член 6 (3) (в) на ЕКЧП (повеќе како одредници и цели на активност за системот за управување со правната помош)<sup>13</sup>,
- Насоки на Комитетот на министри на Советот на Европа за ефикасноста и ефективноста на шемите за правна помош во областите на граѓанското и управното право, 2021 година (повторно повеќе како одредници и цели на активност за системот за управување со правна помош)<sup>14</sup>,
- Стандарди и насоки на ЕУ<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Принципи и упатства на Обединетите нации за пристап до правна помош во казнено-правните системи, A/RES/67/187, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN\\_principles\\_and\\_guidelines\\_on\\_access\\_to\\_legal\\_aid.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf)

<sup>13</sup> Член 6 (3) (в) ЕКЧП „Секој обвинет за кривично дело ги има следните минимални права: .. да се брани лично или преку правна помош по сопствен избор или, ако нема доволно средства да плати за правна помош, да му се даде бесплатно кога тоа го бараат интересите на правдата“. Правото на пристап до адвокат во кривичната постапка се применува во текот на целата постапка, од полициското испрашување до сите повисоки апелациони фази. Пристап до адвокат треба да се обезбеди уште од првото испрашување на осомничениот од страна на полицијата, освен ако не се докаже преку посебните околности на секој случај дека постојат убедливи причини за ограничување на ова право. Правната помош не е правно загарантирана на сите вклучени во кривична постапка и државите не се обврзани никому да пружат правна помош, освен на лицата кои немаат средства да ангажираат адвокат и за кои во интерес на правдата се бара во конкретниот вид на случај или постапка да се обезбеди правна помош. Државата ги утврдува правилата за проверка на средствата, вклучувајќи го и финансискиот праг и методите за проверка на правото на лицето. Утврдувањето дали „интересите на правдата“ (правото на користење) бараат давање на правна помош да вклучува земање предвид на три фактори, имено: сериозноста на делото и сериозноста на потенцијалната казна; комплексноста на случајот; личната состојба на обвинетиот. Онаму каде што е загрозувана слободата на поединецот, интересите на правдата во принцип бараат правно застапување. Оваа обврска произлегува дури и ако постои само можност за затворска казна. Националното право може да постави поприфатливи стандарди. Самото обезбедување на правна помош не значи дека таа ќе биде ефективна. Очигледниот неуспех на адвокатот за правна помош да изведе практична и ефикасна одбрана може да го прекрши членот 6. Не постои апсолутно право да се избере сопствен адвокат за правна помош назначен од судот. Видете: ЕСЧП, Водич за член 6 од Европската конвенција за човекови права, Право на правично судење (кривичен аспект). Достапно на македонски на [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_criminal\\_MKD.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_MKD.pdf)

<sup>14</sup> <https://rm.coe.int/guidelines-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-on-t/1680a39918>

<sup>15</sup> Европската унија, Резолуција на Советот од 30 ноември 2009 година за Планот за зајакнување

Конкретни референци за стандардите се дадени подолу во студијата во контекст на одредени аспекти на управувањето со системот за правна помош.

---

на процесните права на осомничените или обвинетите лица во кривичната постапка (Текст со релевантност за ЕЕО) 2009/С 295/01; Директива 2013/48/ЕУ (2013) за правото на пристап до адвокат во кривичната постапка и во постапките по европски налог за апсење и за правото да се информира трето лице при лишување од слобода и да комуницира со трети лица и со конзуларни органи додека се лишени од слобода; Европската комисија, Препорака од 27 ноември 2013 година за правото на правна помош за осомничени или обвинети лица во кривична постапка, ОЈ 013 С 378.68; Директивата (ЕУ) 2016/1919 за привремена правна помош за осомничени или обвинети лица лишени од слобода и за правна помош во постапки со европски налог за апсење (привремена правна помош на лица кои се лишени од слобода – и пред испрашување; до донесување на одлука за право на правна помош може да се направи); Директивата (ЕУ) 2016/800 за процедурални заштитни мерки за деца кои се осомничени или обвинети лица во кривична постапка; Рамковната одлука 2001/220/ЈХА за состојбата на жртвите во кривичната постапка, Директива на Советот 2004/80/ЕЗ од 29 април 2004 година која се однесува на компензација на жртвите на кривични дела; Директивата 2012/29/ЕУ за правата на жртвите; Директивата 2011/36/ЕУ за спречување и борба против трговијата со луѓе и заштита на нејзините жртви додека не се донесе одлука за право на правна помош); Директивата (ЕУ) 2016/800 за процедурални заштитни мерки за деца кои се осомничени или обвинети лица во кривична постапка; Рамковната одлука 2001/220/ПВР за состојбата на жртвите во кривичната постапка, Директива на Советот 2004/80/ЕЗ од 29 април 2004 година која се однесува на компензација на жртвите на кривични дела; Директивата 2012/29/ЕУ за правата на жртвите; Директивата 2011/36/ЕУ за спречување и борба против трговијата со луѓе и заштита на нејзините жртви додека не се донесе одлука за право на правна помош);

## 7 КОМПАРАТИВНИ ПРАКТИКИ НА УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ ЗА ПРАВНА ПОМОШ

Тимот ги разгледа јавно достапните информации за системите за бесплатна правна помош во светски рамки, користејќи веќе достапни алатки за собирање на податоци.

Се применуваат посебни доказни размислувања во контекст на остварливоста на можните управни структури. За целите на студијата, експертскиот тим покажа особен интерес за начинот на кој се конципирани управните структури со испитување на голем број системи кои реално се користат за структурирање на активностата на бесплатна правна помош ширум светот. Вообичаено постојат големи разлики. Разгледувајќи ја структурата на субјектот, експертскиот тим се фокусираше на помал број системи за бесплатна правна помош кои според експертите би можеле да бидат корисни за искуството на Северна Македонија. Се сметаше дека е многу важно да не се позајмува само системот на некоја друга земја во целост, бидејќи треба да се признае дека како и секаде, контекстот на Северна Македонија е единствен и ниту еден систем не може да се наметне без соодветно да се земат предвид националните услови. Во тој контекст, некои модели уште на самиот почеток беа одбиени; објаснувањето за тоа е дадено во продолжение. Така, на крајот беа земени моделите на 10 или повеќе од најкорисните и најсоодветните системи како примарна основа за да се утврди што може да функционира, од структурен аспект, во македонски контекст. Како и со документот за Методологија, тимот користеше голем број на споредувачи од кои можеше да добие информации:

Одбор за правна помош на Холандија<sup>16</sup>

Правна помош Квинсленд (Австралија)<sup>17</sup>

Одбор за правна помош на Ирска<sup>18</sup>

Национален совет за државно-загарантирана правна помош на Молдавија<sup>19</sup>

Правна служба во Јужна Каролина<sup>20</sup>

Правна помош Онтарио – Aide Juridique Ontario<sup>21</sup>

Совет за правна помош на Грузија<sup>22</sup>

Шкотскиот одбор за правна помош<sup>23</sup>

<sup>16</sup> <https://www.rechtsbijstand.nl/over-ons/about-the-dutch-legal-aid-board/>

<sup>17</sup> <https://www.legalaid.qld.gov.au/About-us/Our-organisation/Legal-Aid-Queensland>

<sup>18</sup> <https://www.legalaidboard.ie/en/about-the-board/>, <https://www.legalaidboard.ie/en/about-the-board/organisational-structure/>

<sup>19</sup> <https://cnaigs.md/en/structure/page/nlac>

<sup>20</sup> <https://sclegal.org/board-of-directors/>

<sup>21</sup> <https://www.legalaid.on.ca/board-members/>

<sup>22</sup> <http://www.legalaid.ge/en/c/1/council>

<sup>23</sup> <https://www.slab.org.uk/corporate-information/our-people/board-members/>



Вклучувањето во оваа листа на споредбени системи не значи дека експертскиот тим ја одобрува структурата на тој систем, а уште помалку дека препорачува нивно имитирање. Некои од овие режими за правна помош имаат карактеристики што овој извештај ги препорачува, а други не; сепак, од гледна точка на *организациската структура*, сепак сите се сметаа за интересни, особено во однос на Управните одбори, дури и ако инаку не ги задоволуваа барањата на експертскиот тим за македонскиот систем.

Сепак, листата на споредбени системи е селективна: некои модели кои првично беа разгледувани беа експлицитно отфрлени на самиот почеток, бидејќи веројатно нема да понудат многу за структурните парадигми од кои Северна Македонија може да извлече корисни информации. Моделите што ги отфрли експертскиот тим вклучуваа:

- отсуство на структура – каде што ад хок одлуките се носат од нерегулиран опсег на чинители како што се судии, адвокатската комора или персоналот на Министерството без генерална политика или правила. Според мислењето на тимот, неконтроверзно е да се отфрли модел без структура бидејќи истиот создава можност за злоупотреба, произволно одлучување, недоследност во практикувањето на дискрецијата, недостаток на политичка насока и доведува до севкупен негативен резултат во подобрувањето на пристапот до правдата. Покрај тоа, се смета дека условите на физибилити студијата повеќе или помалку експлицитно го отфрлаат таквиот пристап;
- структура заснована на чисто про-боно учество од богата локална комора, како што се чини дека е случајот со **Друштвото за правна помош на Дистриктот Колумбија (САД)**, на пример, управувано од одбор на доверители со над 50 членови, при што сите доаѓаат од локални правни фирми, или други примери каде што членството во одборот се заснова на паричен или про боно придонес. Повторно, неконтроверзно е дека ваков случај не би успеал во македонски контекст.

Второ, експертскиот тим посвети многу големо внимание на ставовите и мислењата на чинителите, како примарен доказ. Повторно ова е наведено погоре. Но, повторно, имаше специфики во тоа како експертскиот тим ги калибрира мислењата на чинителите за **структурирање** на единственото тело. Имаше природен и предвидлив степен на информиран личен интерес во начинот на кој различни сектори ја аргументираа сопствената важност како дел од единственото тело. Експертскиот тим воопшто не го критикува ова - правилно е и соодветно секторите да ја пропагираат својата важност - но мора да се направат прилагодувања во анализата на ставовите и фокусот да се насочи кон образложението што тие им го дадоа на експертите за вклученоста на нивниот сектор.

Подолу, како што побараа соговорниците за време на мисијата за утврдување на фактите, се дадени детали за некои од овие системи.

<sup>24</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/legal-aid-agency/about/our-governance>

<sup>25</sup> <https://www.legalaiddc.org/leadership-cabinet>

## 7.1 Република Бугарија

Бесплатната правна помош во Бугарија ја организираат Бирото за правна помош (НЛАБ) и Адвокатските совети<sup>26</sup>. НЛАБ е бугарско независно државно тело, јавно финансирано од државниот буџет<sup>27</sup> кое заедно со Адвокатските совети обезбедува правна помош на лица со ниски примања, лица сместени во специјализирани установи, деца изложени на ризик, лица приведени од полицијата, баратели на азил, странци кои треба да бидат протерани од земјата и други ранливи лица.

На Националното биро за правна помош му помага управа чија структура и организација се утврдени со Правилникот донесен од Советот на министри.<sup>28</sup> Во 2015 година, НЛАБ формираше седум центри за правна помош, каде лицата во тешка материјална положба можат да побараат правна помош за граѓански, кривични и управни прашања од адвокатите на НЛАБ.<sup>29</sup> Правна помош е достапна и на „Националниот телефон за правна помош“ на НЛАБ<sup>30</sup> каде што може да се разгледаат сите прашања во врска со правната помош платена од државата или да се извршат консултации за физички лица под олеснети услови надвор од вообичаената процедура за доделување на правна помош.

Адвокатскиот совет може да отвори Регионално советувашиште кое ќе претставува форма за обезбедување на консултација за физички лица под олеснети услови надвор од вообичаената процедура за доделување на правна помош.<sup>31</sup> Дејноста на Регионалното советувашиште ја води НЛАБ и соодветниот Адвокатски совет.<sup>32</sup> Консултации во Регионалното советувашиште ќе вршат адвокати регистрирани во НЛАБ и утврдени со одлука на Адвокатскиот совет.<sup>33</sup>

<sup>26</sup> Закон за правна помош на Република Бугарија, објавен во Службен весник бр.79/4.10.2005 година, со правосилна важност од 1.01.2006 година, изменет, СВ бр.105/29.12.2005 година, со правосилна важност од 1.01.2006 година, СВ бр. 17/24.02.2006 година, со правосилна важност од 1.05.2006, СВ бр. 30/11.04.2006 година, со правосилна важност од 12.07.2006 година, изменет и дополнет, СВ бр. 42/5.06.2009 година, СВ бр. 32/27.04.2010 година, со правосилна важност од 28.05.2010 година, изменет, СВ бр. 97/10.12.2010, со правосилна важност од 10.12.2010 година, дополнет, СВ бр. 99/17.12.2010 година, со правосилна важност од 1.01.2011 година, изменет, СВ бр. 9/28.01.2011 година, дополнет, СВ бр. 82/21.10.2011 година, со правосилна важност од 1.01.2012 година, дополнет СВ бр. 99/16.12.2011 година, со правосилна важност од 1.01.2012 година, дополнет, СВ бр.82/26.10.2012 година, изменет, СВ бр.15/15.02.2013 година, со правосилна важност од 1.01.2014 година, изменет и дополнет 28/2012 СВ бр. 2013 година, бр.28/19.03.2013 година, изменет, СВ бр. 53/27.06.2014 година, дополнет, СВ бр.97/6.12.2016 година, изменет и дополнет СВ бр.13/7.02.2017 година, чл. 6 ст.2

<sup>27</sup> Исто, чл.6 ст.3

<sup>28</sup> Исто, чл.7 став 1,2

<sup>29</sup> Latham&Watkins, LLP, Pro Vono практики и можности во Бугарија, достапни на:<https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Vono%20Survey/pro-bono-in-bulgaria.pdf>

<sup>30</sup> Исто, чл.30а

<sup>31</sup> Исто, чл.30г и 30h

<sup>32</sup> Исто, чл.30i

<sup>33</sup> Исто, чл.30m

НЛАБ се состои од пет члена: претседател, потпретседател и три члена.<sup>34</sup> Претседателот и потпретседателот на НЛАБ се именуваат и разрешуваат со наредба на премиерот врз основа на одлука на Советот на министри, а останатите тројца членови на НЛАБ ги избира Врховниот адвокатски совет. Претседателот и потпретседателот ја вршат дејноста од работен однос и не смеат да заземаат друго место од работен или државен однос.<sup>35</sup>

Одговорностите на НЛАБ вклучуваат следење и надзор на активностите поврзани со давање на правна помош, ефектуирање на плаќањата за правна помош, водење на Националниот регистар на правна помош, организирање на системот на правна помош и унапредување на системот за правна помош.<sup>36</sup> Функциите на НЛАБ се обезбедување на општи и методолошки насоки за активноста на доделување на правна помош, издавање на задолжителни упатства за примена на Законот за правна помош и законските инструменти од подзаконската регулатива; подготвување на нацрт-буџет за правна помош; организирање на водењето на Националниот регистар за правна помош; плаќање за доделената правна помош; вршење на контрола врз доделувањето на правна помош и сл.<sup>37</sup>

Адвокатските совети го организираат доделувањето правна помош во рамките на соодветната географска јурисдикција.<sup>38</sup>

За таа цел, Адвокатските совети подготвуваат мислење за барањата на адвокатите на Адвокатската комора за упис во Националниот регистар за правна помош; воспоставуваат и одржуваат листи на дежурни адвокати, адвокати на одбраната на повик и адвокати кои вршат консултации во регионалните советувалишта; назначуваат адвокат од Адвокатската комора, регистриран во Националниот регистар за правна помош, за спроведување на правната помош, при што професионалното искуство и квалификациите на назначениот адвокат се соодветни за видот, фактичката и правната сложеност на предметот, други именувања според постапката утврдена со овој закон и оптовареноста на наведениот адвокат; вршат тековна контрола на квалитетот на правната помош обезбедена од адвокатите на Адвокатската комора и вршат проверки и потврди и, каде што е потребно, поведуваат дис-

<sup>34</sup> Закон за правна помош на Република Бугарија објавен, Службен весник бр.79/4.10.2005 година, со правосилна важност од 1.01.2006 година, изменет, СВ бр.105/29.12.2005 година, со правосилна важност од 1.01.2006 година, СВ бр. 17/24.02.2006 година, со правосилна важност од 1.05.2006, СВ бр. 30/11.04.2006 година, со правосилна важност од 12.07.2006 година, изменет и дополнет, СВ бр. 42/5.06.2009 година, СВ бр. 32/27.04.2010 година, со правосилна важност од 28.05.2010 година, дополнет, СВ бр. 97/10.12.2010, со правосилна важност од 10.12.2010 година, дополнет, СВ бр. 99/17.12.2010 година, со правосилна важност од 1.01.2011 година, изменет, СВ бр. 9/28.01.2011 година, дополнет, СВ бр. 82/21.10.2011 година, со правосилна важност од 1.01.2012 година, дополнет СВ, 99/16.12.2011 година, со правосилна важност 1.01.2012 година, дополнет, СВ бр.82/26.10.2012 година, изменет, СВ бр.15/15.02.2013 година, со правосилна важност 1.01.2014 година, изменет и дополнет, СВ бр. 28/19.03.2013, бр.28/19.03.2013 година, изменет, СВ бр.53/27.06.2014 година, дополнет, СВ бр. 97/6.12.2016 година, изменет и дополнет СВ бр.13/7.02.2017 година чл.11

<sup>35</sup> Исто, чл.15 став 1

<sup>36</sup> Исто, чл.8

<sup>37</sup> Исто, чл.8, став 1, 2, 4, 5, 6, 8,

<sup>38</sup> Исто, чл.18

циплинска постапка и ја информираат НЛАБ; обезбедуваат обука на назначениот адвокат на одбраната, итн.<sup>39</sup>

За вршење на дејноста во однос на спроведувањето на правна помош, Адвокатските совети добиваат надомест од буџетот на НЛАБ.<sup>40</sup>

Водењето на поединечните барања за правна помош се разликува во зависност од видот на бараната правна помош. Во случаите кога бараната правна помош се однесува на консултации со цел да се постигне спогодба пред започнување на правната постапка или поднесување на предмет и подготовка на списите за поднесување на предметот пред суд, претседателот на НЛАБ ја доделува или не ја доделува правната помош во рок од 14 дена по поднесувањето на наредбата, судската пресуда или потврдата<sup>41</sup> издадена од соодветните надлежни органи.<sup>42</sup> Во случаи кога е потребно застапување пред суд од страна на правен советник или застапување при апсење според Законот за МВР и Законот за царина, тогаш одлуката за доделување на правна помош ја донесува органот што ги води процедуралните чекори или релевантниот полициски или царински орган на барање на засегнатото лице или врз основа на законот.<sup>43</sup> Објаснетата декларација за доделување на правна помош треба да биде дополнително одобрена од НЛАБ. „На крај, кога лицето моментално не е инволвирано во правна постапка, тоа може да добие правна помош доколку се квалификува за добивање на државна помош, доколку е сместено во установа за социјална грижа или доколку е старател на згрижено дете. Утврдувањето дали лицето кое моментално не е во парнична постапка се квалификува за правна помош е доверено на НЛАБ“.<sup>4445</sup>

## 7.2 Грузија

Одделот за правна помош („Одделот“) кој обезбедува достапност до правни совети и правна помош во Грузија е правен субјект според јавното право и се состои од Канцеларија на Одделот („Канцеларијата“), Бироа за правна помош и консултативните центри<sup>46</sup>. Статутот на Одделот го одобрува Советот за правна помош по препорака на директорот.

Се формира колегијално тело – Совет за правна помош („Совет“) за да обезбеди водење на Одделот, ефикасно извршување на неговите функции и независност и

<sup>39</sup> Исто, чл.18 став 1,2,3,5

<sup>40</sup> Исто, чл.19

<sup>41</sup> Фактите и околностите од (став 1 „Давање правна помош“) се потврдуваат со судски одлуки или со документи издадени од соодветните надлежни органи и со изјава за семејната и имотната состојба на лицето во форма одобрена од НЛАБ.

<sup>42</sup> ЗСА, чл.25 став 2

<sup>43</sup> Исто, член 25 став 1

<sup>44</sup> Исто, чл.25

<sup>45</sup> Latham&Watkins, LLP, Pro Vono практики и можности во Бугарија, достапни на:<https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Vono%20Survey/pro-bono-in-bulgaria.pdf>

<sup>46</sup> Закон 4955 на Грузија од 19.06.2007 година за правна помош <https://www.matsne.gov.ge/en/document/view/21604?impose=translateEn&publication=16>, уметност. 8

транспарентност на Одделот. Советот е составен од девет члена. Тројца членови се избираат од Извршниот совет на Грузиската адвокатска комора и три члена – од Јавниот правобранител на Грузија; еден член се избира од страна на Бирото за правна помош од адвокатите на Бирото; еден член е номиниран од министерот за правда на Грузија од вработените во Министерството за правда на Грузија и еден член е номиниран од страна на Високиот совет за правда на Грузија од членовите на Високиот совет за правда кои не се судии<sup>47</sup>.

Советот го избира директорот, донесува одлука за предвремен престанок на неговиот мандат; ја одобрува стратегијата на Одделот и го следи неговото работење; го одобрува Статутот на Одделот; ја одобрува постапката и критериумите за проценка на квалитетот на правните совети и правната помош што ги дава Одделот; донесува одлуки за основање и/или укинување на бироа за правна помош/консултативни центри и ја дефинира јурисдикцијата на Бирото за правна помош и давателите на услуги; го одобрува персоналниот список на Одделот и ограничувањето на средствата наменети за надомест на вработените; ја одобрува постапката за вклучување во постапка на адвокат заведен во регистарот, висината на неговата плата за ангажманот и постапката за плаќање; ја одобрува постапката за известување и формата на консултативните центри, Бирото за правна помош, давателот на услугата, и адвокатот заведен во регистарот; го гледа финансискиот извештај на директорот за активностите на Одделот на крајот на секоја фискална година; ги гледа тековните и годишните извештаи на директорот за активностите на Одделот; се обраќа до директорот со препорака за подобрување на активностите на Одделот и го следи неговото работење во неговиот делокруг утврден со Статутот на Советот; го гледа извештајот за активност на Бирото за правна помош/консултативен центар и нивните предлози за оптимизација на активностите на Одделот; може да ги разгледува барањата на лица вработени во Одделот во врска со вршењето на нивните овластувања делегирани од страна на директорот; може да спроведе истражување за да ја утврди достапноста и квалитетот на правната помош и правниот совет; ги промовира активностите на Одделот; врши други овластувања предвидени со Законот и Статутот на Советот<sup>48</sup>.

Одделот е независен во извршувањето на доделените задачи. Секое влијание врз неговата активност е недозволиво. Одделот не е подреден на ниту еден државен орган и одговара само пред Парламентот на Грузија според процедура утврдена со законодавството на Грузија. Директорот на Одделот („Директорот“) годишно доставува до Парламентот на Грузија, најдоцна до 1 март, извештај за активностите на Одделот за претходната година. Откако ќе го разгледа извештајот за активност на Одделот, Парламентот на Грузија го одобрува со резолуција или бара Одделот да отстрани одредени недостатоци и/или да ги подобри своите активности<sup>49</sup>.

## 7.3 Република Косово

<sup>47</sup> Исто, чл. 10.

<sup>48</sup> Исто, чл. 11.

<sup>49</sup> Исто, чл. 8.

Во Република Косово бесплатната правна помош ја обезбедуваат Советот за бесплатна правна помош (СБПП) и Агенцијата за бесплатна правна помош (АБПП). Агенцијата за бесплатна правна помош (АБПП) е независно тело кое има мандат да обезбедува бесплатна правна помош на лица кои немаат доволно финансиски средства и како резултат на тоа им е оневозможен пристапот до правдата.

АБПП е единствената институција на територијата на Република Косово одговорна за организација и обезбедување на бесплатна правна помош.<sup>50</sup> Органи на СБПП се Извршниот директор и Регионалните канцеларии за бесплатна правна помош.<sup>51</sup> Извршниот директор е тело на Агенцијата избрано од СБПП со надлежности да ја координира работата на системот на бесплатна правна помош; да изготвува предлог годишен буџет на Агенцијата; предлог на организациската структура на Агенцијата што ќе го усвои Советот; вработување и следење на вработените во Агенцијата; да склучува договори за стоки и услуги за функционирање на системот на бесплатна правна помош; да организира обука за даватели на бесплатна правна помош; да води кампањи за подигање на свеста за системот за бесплатна правна помош; да изготвува редовни годишни извештаи и други извештаи по барање на Советот; да ги води регистрите и да ги чува документите и податоците кои се однесуваат на функционирањето на Агенцијата. Извршниот директор поднесува извештај до СБПП.<sup>52</sup>

АБПП функционира врз основа на Законот за бесплатна правна помош. Бесплатна правна помош се обезбедува на лица кои ги исполнуваат критериумите утврдени во Законот за бесплатна правна помош како што се: правни критериуми, финансиски критериуми и критериуми за квалификација. Според законот, во итни случаи, на сите уапсени или приведени лица им се нуди бесплатна правна помош во полиција без разлика на исполнувањето на критериумите. Бесплатната правна помош може да опфати: информации и правни совети во врска со правните постапки, подготовка на претставки, тужби, петиции, како и застапување во граѓански, кривични, управни и прекршочни постапки.

Даватели на бесплатна правна помош според законот се: подрачни канцеларии, канцеларии за бесплатна правна помош, адвокати и невладини организации при склучено партнерство со Агенцијата, вработени или ангажирани од Агенцијата.<sup>53</sup> АБПП има седум регионални канцеларии во: Приштина, Призрен, Ѓаковица, Митровица, Ѓњилане, Урошевац, Пеќ.<sup>54</sup> Регионалните канцеларии го покриваат обезбедувањето на бесплатна правна помош на целата територија на Република Косово.<sup>55</sup> Подрачните канцеларии се должни преку мобилните канцеларии да обезбедат бесплатна правна помош во општините кои се под нивна надлежност. Мобилни-

<sup>50</sup> ЗАКОН бр.04/Л-017 ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ, СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РЕПУБЛИКА КОСОВО / бр.03 / 22 ФЕВРУАРИ 2012, ПРИШТИНА, чл.19 став 3

<sup>51</sup> Исто, чл.19, став 4 точка 4.1, 4.2

<sup>52</sup> Исто, чл.20

<sup>53</sup> ЗАКОН бр.04/Л-017 ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ, СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РЕПУБЛИКА КОСОВО / бр.03 / 22 ФЕВРУАРИ 2012, ПРИШТИНА, чл.3 став 1 точка 1.4

<sup>54</sup> <https://edrejtajem.org/en/agency-for-free-legal-aid/>

<sup>55</sup> ЗАКОН бр. 04/Л-017 ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ, СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РЕПУБЛИКА КОСОВО / бр. 03 / 22 ФЕВРУАРИ 2012, ПРИШТИНА, чл.22 став 1,2

те канцеларии за бесплатна правна помош се основаат на предлог на извршниот директор од страна на СБПП. Мобилните канцеларии за бесплатна правна помош како форма на организација на правни услуги, дејствуваат во оние општини во кои не се основани канцеларии за бесплатна правна помош.<sup>56</sup>

Управувањето со барањата за бесплатна правна помош, ангажманот на давателите на бесплатна правна помош, обезбедувањето на бесплатна правна помош согласно утврдените овластувања со овој закон, координацијата со локалните институции кои нудат бесплатна правна помош итн. се дел од надлежностите кои спаѓаат во делокругот на работењето на подрачните канцеларии.<sup>57</sup> За нивната работа, подрачните канцеларии поднесуваат извештај до извршниот директор.<sup>58</sup>

Советот за бесплатна правна помош (СБПП), како клучна институција која ги врши своите функции независно од другите јавни институции и без инструкции и мешање од било кое лице, и која врши директен надзор на Агенцијата, е формиран за да се обезбеди бесплатна правна помош.<sup>59</sup> СБПП е составен од седум (7) членови избрани од Собранието на Република Косово од Министерството за правда, Министерството за труд и социјална заштита, Министерството за враќање и заедници<sup>60</sup>, Министерството за финансии, Косовската адвокатска комора, Врховниот суд и невладини организации претставени со три члена.<sup>61</sup> Надлежностите и одговорностите на СБПП се изготвување на политики и правила за обезбедување на бесплатна правна помош со цел да се обезбеди ефективен, ефикасен, сеопфатен, флексибилен и одржлив систем; следење на работата на Агенцијата и сеопфатно функционирање на системот за бесплатна правна помош и утврдување на приоритетите за обезбедување на бесплатна правна помош, во зависност од расположливите извори и финансиски средства;<sup>62</sup> СБПП поднесува извештај до Собранието на Република Косово еднаш годишно за работата на Агенцијата и го објавува Извештајот на официјалната веб-страница на Агенцијата.<sup>63</sup>

## 7.4 Република Молдавија

Од 2008 година воспоставен е нов систем за правна помош. Управно тело е Националниот совет за државно загарантирана правна помош (квази-независен Одбор за правна помош; составен од 7 члена: МП - 2, Адвокатска комора - 2, Судство - 1, Министерство за финансии - 1, НВО/Академска заедница - 1). Одборот е одговорен за формулирање на политиките (вклучувајќи го одобрувањето на висината на надоместоците за адвокатите); одобрување на прописи (на пр. професионални

<sup>56</sup> Исто, чл.28

<sup>57</sup> Исто, чл.22, став 3 точка 3.1, 3.2, 3.3, 3.5

<sup>58</sup> Исто, чл. 22 став 5

<sup>59</sup> ЗАКОН бр.04/Л-017 ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ, СЛУЖБЕН ВЕСНИК НА РЕПУБЛИКА КОСОВО / бр.03 / 22 ФЕВРУАРИ 2012, ПРИШТИНА, чл.11 став 1

<sup>60</sup> Министерството за заедници и враќање треба да ги предложи членовите од малцинствата во Косово

<sup>61</sup> Исто, чл.11 став 2, 3 точка 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7

<sup>62</sup> Исто, чл.13 став 1 точка 1.1, 1.2, 1.3

<sup>63</sup> Исто, став 4

стандарди, механизам за квалитет). Има редовни состаноци (еднаш во 3 месеци) и вонредни состаноци. Во исто време поднесува извештаи до МП, Владата и Собранието. МП ја формулира општата државна политика во делот на правната помош, но се вклучува и во промовирање на буџетот за правна помош и по потреба на законските измени. Адвокатската комора учествува во процесот на избор на адвокати за обезбедување на правна помош и во следењето на квалитетот на услугите. Ваквиот систем на управување се гледа како платформа на постојан институционален дијалог меѓу главните актери одговорни за организација и функционирање на системот за правна помош.

Дневната рутина на водење на поединечните барања за правна помош ја вршат Подрачните канцеларии на Националниот совет за правна помош - НСПП (4 канцеларии, посебни јавни субјекти; предводени од координатор и имаат сопствен персонал). Персоналот се занимава со сите фази на индивидуални барања за правна помош. Лицето кое има потреба бара правна помош директно или преку институцијата (суд, истрага; тие ги пренасочуваат барањата до подрачните канцеларии) и тие одлучуваат дали лицето има право на правна помош, го назначуваат адвокатот, го следат квалитетот, вршат плаќања. Се користи наменски софтвер (сите процеси се автоматизирани; вклучително и генерирањето на јавна статистика).

*Механизмот за обезбедување на квалитет е речиси целосно во рацете на Одборот за правна помош кој го организира конкурсот за прием на членови на Комората во системот за правна помош. Постојаната обука е задолжителна (16 часа годишно; голем дел од часовите за обука се обезбедени од Одборот за правна помош). Одборот за правна помош издаде различни насоки за одредени области, каде што се смета дека е неопходно да се насочуваат адвокатите и одобри професионални стандарди за активност на адвокатите во кривичните предмети (општи стандарди и специфични за случаите на инволвираност на малолетници). Беа изготвени листи на специјализирани адвокати за правна помош (за малолетници, мигранти, лица со ментални нарушувања, жртви на кривични дела). Постои систем на внатрешен (административна проверка од персоналот на Подрачните канцеларии) и надворешен мониторинг (по случаен избор, 10 % од адвокатите годишно или во случај на жалба за квалитетот на правната помош; комисија формирана од Одборот за правна помош со адвокати членови на Комората како оценувачи) за квалитетот на услугите што се обезбедуваат врз основа на одобрени стандарди. Вообичаениот систем за жалби се смета како додаток, кој се користи за адвокатите исклучени од системот за правна помош.*

## 7.5 Република Словенија

Бесплатната правна помош во Република Словенија, односно специјалистички, административни и технички работи за надлежниот орган за бесплатна правна помош ги врши специјализираната служба за бесплатна правна помош организирана во секој надлежен суд. Специјалистичката служба нуди бесплатни совети и информации на заинтересираните лица за можностите и условите за добивање



на бесплатна правна помош и за други прашања поврзани со доделување и давање на бесплатна правна помош, му помага на барателот во составувањето на барањето за бесплатна правна помош и во постапувањето со упатувањето, и да нудат инструкции за обезбедување на бесплатна правна помош на други даватели на вакви услуги.<sup>64</sup>

За барањата за доделување на бесплатна правна помош одлучува надлежниот орган за бесплатна правна помош кој работи во судот со седиште во регионот каде што барателот има постојано или привремено живеалиште или каде што е неговото седиште.<sup>65</sup>

Лицата овластени за обезбедување на бесплатна правна помош се адвокати кои се регистрирани во „Именик на адвокати“, од адвокатски канцеларии „формирани врз основа на законот со кој се уредува адвокатската дејност“ и од нотари, а може да бидат понудени и од „лица кои вршат непрофитни услуги на бесплатна правна помош со одобрение на министерот надлежен за правда.“<sup>67</sup>

Според Законот за бесплатна правна помош, лицата кои ги исполнуваат условите имаат право на целосно или делумно обезбедување на средства неопходни за покривање на трошоците за правна помош и имаат право на ослободување од плаќање на трошоците за судска постапка.<sup>68</sup> Правната помош е достапна за користење во сите судови од општа и специјализирана јурисдикција во Словенија, пред Уставниот суд на Словенија, пред сите органи, институции или лица во Словенија овластени за вонсудски спогодби и, во одредени случаи, за постапки спроведени пред меѓународни судови или арбитражни панели. Покрај тоа, бесплатна правна помош може да се додели за „правен совет, правно застапување и други правни услуги“ и за „сите форми на судска заштита“.

<sup>64</sup> Закон за бесплатна правна помош на Република Словенија, чл.31

<sup>65</sup> Исто, чл.31 (а)

<sup>66</sup> Релевантниот окружен суд за прашања за кои се надлежни судовите од општа надлежност; трудови и социјални судови за прашања кои вклучуваат индивидуални и колективни работни и социјални спорови; соодветниот управен суд за прашања кои вклучуваат управни спорови; судот од наведените судови чија надлежност ги опфаќа уставните жалби, предлозите за проверка на уставноста и законитоста, споровите пред меѓународните судови и вонсудското решавање на споровите.

<sup>67</sup> Закон за бесплатна правна помош на Република Словенија, чл. 29

<sup>68</sup> Исто, чл. 1

## 8 КРАТОК ПРЕГЛЕД НА КОНКРЕТНОТО УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМИТЕ ЗА ПРАВНА ПОМОШ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во Република Северна Македонија обезбедувањето на бесплатна правна помош е поделено во согласност со видот на постапката во која треба да се додели бесплатната правна помош.

### 8.1 Бесплатна правна помош за граѓански и управни постапки

Согласно Законот за бесплатна правна помош, бесплатната правна помош за граѓански и управни постапки ја регулира Министерството за правда преку Секторот за бесплатна правна помош. Во рамките на овој сектор е и одделението за бесплатна правна помош. Со одделението за бесплатна правна помош раководи раководител кој за работата на одделението одговара пред министерот. Во рамките на задачите на одделението е водење на евиденција за примените барања за бесплатна правна помош, водење на евиденција за поднесените барања до други органи, вршење проверка на податоците од надлежните органи, изготвување решенија за исплата на надоместок, подготовка на решенија за регистрација во регистарот на адвокати и во регистарот на здруженија, водење регистри на здруженија и адвокати и сл. Примерокот од Регистарот на адвокати Министерството го доставува до Адвокатската комора. Министерството може од Адвокатската комора да побара проверка на податоците за барањето за упис во Регистарот на адвокати.

Под Министерството за правда има 34 подрачни канцеларии во кои се води секојдневната работа кога станува збор за бесплатната правна помош. Подрачните канцеларии се одговорни за прифаќање на барањата за бесплатна правна помош и одлучување за нејзината основаност. Дополнително, подрачните канцеларии се опремени и за давање претходна правна помош која подразбира општи правни информации, совети за користење на правото на бесплатна правна помош или помош при пополнување на барањето за секундарна правна помош. Здруженијата и правните клиници (во рамките на правните факултети) кои се регистрирани за давање бесплатна правна помош, според ЗБПП се исто така даватели на претходна правна помош. Здруженијата и правните клиници, покрај општите информации и правни совети, можат да помогнат и во составувањето на едноставни обрасци во управната постапка, за подготовка на претставка до Народниот правобранител и

Комисијата за заштита од дискриминација, како и за составување на барање за заштита на слободите и правата пред Уставниот суд. Адвокатите кои се стекнале со овластување за давање секундарна правна помош со запишување во регистарот на адвокати при Министерството за правда постапуваат во рамките на овој закон само во случај кога на барателот му е одобрена секундарна правна помош со Потврда издадена од регионалните канцеларии.

## 8.2 Бесплатна правна помош во кривична постапка

Бесплатната правна помош во кривичната постапка или т.н. „Одбрана на сиромашните“ е уредена во Законот за кривичната постапка со член 75. Кога не се исполнети условите за задолжителна одбрана, по негов предлог, на обвинетиот може да му се додели бранител, ако, земајќи ја предвид неговата финансиска состојба, се смета дека обвинетиот не може да ги сноси трошоците за одбраната, кога тоа е потребно заради интерес на правдата и особено поради тежината на кривичното дело и сложеноста на случај. Во предлогот, обвинетиот може да го назначи преферираниот бранител од листата на бранители на соодветната правна заедница. Институциите надлежни за определување полномошник по барање на обвинетиот се Основните кривични судови.

## 9 ФОРМИРАЊЕ НА ЕДИНСТВЕНО ТЕЛО ЗА УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

### 9.1 Свкупна поддршка на идејата за единствено тело за управување со системот за бесплатна правна помош

За прв пат беше препорачано да се испита изводливоста на доверување на управувањето со системот на правна помош во кривичната постапка (целиот спектар на функции) на еден посебен субјект во 2020 година, во *Извештајот за проценка на потребите и препораките во однос на обезбедување правна помош во кривичната постапка во Северна Македонија*<sup>69</sup>, а подоцна и во *Извештајот за онлајн координативните состаноци за справување со недостатоците во обезбедувањето правна помош во кривичната постапка во Северна Македонија*, спроведени во рамките на проектот на СЕ. Ваквата препорака се заснова на постојните меѓународни и регионални практики, но и на трендовите во управувањето со системот за правна помош во граѓанските и управните постапки во Северна Македонија.

Додека пред 2 години идејата за создавање на единствено тело за управување со системот за бесплатна правна помош во Северна Македонија не беше на дневен ред за дискусија, за краток временски период стекна се поголемо внимание.

Постојат неколку силни аргументи кои ја предочија идејата за единствено управно тело на засегнатите страни, а главно специфичните предизвици во системот:

- системот на доставување правна помош во кривичната постапка не ги покрива реалните потреби и не обезбедува ефективно користење на правната помош од страна на ранливите лица според фактичката организација на системот на доставување правна помош во кривичната постапка;
- и покрај добрите трендови во управувањето со правната помош во граѓанските и управните постапки, сепак системот треба да се подобри на стратешки и организиран начин;
- постојат празнини во системот на обезбедување на правна помош во однос на одредени категории потенцијални корисници, како што се жртвите на криминал;
- на политичката агенда, постојат сложени реформи на законодавството, вклучително и на ЗКП и на засегнатите страни во нивната намера да го подобрат системот, да бараат пофункционални решенија за да се гарантира дека правата се ефективни во пракса, а не теоретски или илузорни.

<sup>69</sup> Видете: <https://rm.coe.int/provision-of-legal-aid-in-criminal-proceedings-in-north-macedonia-mkd-/16809fcd83> и <https://rm.coe.int/provision-of-legal-aid-in-criminal-proceedings-in-north-macedonia/16809fcd82>

Експертскиот тим, цитирајќи еден од судиите „треба да направиме нешто, не би можеле да продолжиме вака“, е убеден дека е соодветно време внимателно да се испита опцијата за создавање единствено тело за управување со системот за правна помош во Северна Македонија.

Експертскиот тим, свесен за фактот дека создавањето на единствено тело за управување со системот за правна помош ќе значи значителен ангажман од многу за-сегнати страни, очекуваше одреден степен на неволност од страна на одговорните за спроведување на ваквата реформа. Всушност, нивото на неволност забележано за време на мисијата за утврдување на факти беше значително пониско од очекуваното.

## 9.2 Доказ за поддршка на идејата за единствено тело за управување со системот за бесплатна правна помош

### Прашалник, интервјуа и фокус групи

Додека експертскиот тим подвлече дека создавањето на единствено тело за управување со правна помош во сите постапки во Северна Македонија не мора автоматски да ги решава сите постоечки прашања во актуелните системи, главните аргументи презентирани од засегнатите страни во корист на едно тело за раководството на правната помош во Северна Македонија се:

- Унитарниот систем на управување ќе ги олесни напорите на потенцијалните корисници и луѓето кои имаат потреба да се движат низ системот и да ги користат правата што ги имаат. Ова е особено важно за лица кои би биле вклучени во неколку категории на постапки.
- Посебното управување со системот за правна помош има поголема веројатност да посвети внимание на друг важен сегмент од правната помош - примарна правна помош и на активностите за подигање на свеста. Се чини дека ова е на агендата на МП и властите се обидуваат да најдат соодветно решение за подобрување на правната свест и пристапот до примарна правна помош.
- Постојат значителни прашања во врска со правната помош во предистражната фаза на кривичната постапка и фактичката организација на правната помош во кривичната постапка не дозволува соодветно да се решат предизвиците. Полициските службеници и обвинителите поддржуваат ефективен добро организиран и ажуриран систем на назначување адвокати, особено во случаите кога учеството на адвокатите во постапките е задолжително (во овој контекст, некои соговорници сметаа дека недостатокот на правна помош во оваа фаза може да го попречи напорите за борба против криминалитетот преку влијание врз судската перспектива на случаите).
- Во некои случаи, одлуката за доделување правна помош подразбира проверка на средствата. Оваа административна работа е посоодветно да ја врши персонал со релевантни капацитети (со цел да се обезбеди унифицирана и предвидлива процедура), кои имаат пристап до различни бази на податоци за навремена проверка на финансискиот капацитет на лицето кое

бара таква правна помош. За време на мисијата за утврдување на фактите, експонентите на судството не беа многу ентузијастички да го задржат овој товар на административната работа за проверка на финансискиот капацитет како одговорност на судството (како што еден судија спомна „техничката работа ќе ја врши технички персонал“). Како и во другите прилики, соговорниците се изјаснија дека административните работи (како проверка на финансиската способност, назначување адвокати, водење на евиденција, плаќања итн.) ќе им бидат доверени на лицата кои се обучени и кои во својот опис на работното место имаат такви задачи.

- Едно тело, со координативен одбор, може значително да ја подобри комуникацијата помеѓу засегнатите страни во врска со организацијата и функционирањето при обезбедување на правна помош во кривичната, граѓанската и управната постапка. Одборот составен од повеќето репрезентативни чинители, вклучително и граѓанското општество, би го зголемил нивото на транспарентност и имплицитната доверба на населението во властите.
- Има недостиг од кадар во МП и соодветно на тоа има потешкотии да се надгледува активноста на подрачните канцеларии во извршувањето на нивната улога во организирањето на системот на правна помош во граѓанските и управните постапки. Освен тоа, компетентноста поврзана со барателите на азил уште повеќе придонесува за намалено внимание на „неитни“ работи. Ваквиот контекст навистина не дозволува да се стават теми на дневниот ред како што се следење на квалитетот на правната помош, општо подигање на свеста итн.
- Посебното раководство е поверојатно да посвети доволно внимание на прашањето за квалитетот на обезбедената правна помош, а не само на фактот дека некој што има потреба има адвокат. Дури и во граѓански и управни постапки, МП не го следи (и нема) да го следи квалитетот на обезбедената правна помош. Таквото раководно тело би можело сеопфатно да го реши прашањето за квалитетот, со должно почитување на независноста на адвокатите, вклучително и од перспектива на избор на даватели на услуги, обука и специјализација на адвокатите (на пр. оние кои даваат правна помош во случаите со вмешаност на деца ) и следење на квалитетот на обезбедените услуги.
- Од гледна точка на покривање на потребите за правна помош, поголема е веројатноста таквиот единствен орган на управување да собира релевантни податоци, да планира вклучувајќи финансиско планирање (врз основа на методологијата за планирање на трошоците и имплицитно следење на ресурсите посветени на правната помош во републиката, со што дополнително ќе се подигнат средства од донатори, покрај средствата наменети во државниот буџет за правна помош), да следи и оценува и соодветно да ја прилагодува стратегијата со цел да се обезбеди задоволување на сите потреби за правна помош. Нивото на флексибилност на одборот исто така ќе овозможи пилотирање на нови методи и механизми насочени кон ранливите групи.
- Треба да се спомене силната поддршка на правниците за создавање на единствено тело за управување со правната помош, оваа опција се гледа како модалитет за да се обезбеди транспарентност при назначувањето на

адвокатите (и водење точна евиденција за тоа, вклучително и преку софтверско решение), сигурност во однос на нивото и времето на плаќање на хонорарите, но и намалување на неподготвеноста на адвокатите да посветуваат внимание во постапките што ги водат оние кои подоцна одлучуваат за висината на плаќањето. Овие аргументи беа пресликани од судството, споменувајќи дека судовите ќе останат неутрални, ќе ја исклучат субјективноста и ќе бидат ослободени од товарот да најдат адвокат „сега, за оваа процедурална постапка“.

Некои соговорници, иако не се против севкупната идеја, предложија концептот на единствено тело за управување со системот за бесплатна правна помош да биде нашироко дискутиран во општеството. Забележливо е тоа што некој од соговорниците тврдеше дека само со некои козметички измени во законската регулатива може да се подобри испораката на правна помош и нејзината ефикасност, особено во кривичната постапка.

Експертскиот тим ја признава загриженоста изразена од дел од соговорниците дека формирањето ново тело во ситуација кога земјата се бори да ја реформира и да ја намали својата гломазна јавна администрација може да наиде на скептицизам и потенцијално противење. Оваа загриженост е валидна и сериозно земена во предвид во процесот на изработка на оваа физибилити студија. Тимот е добро запознаен со тековниот процес на реорганизација на јавната администрација<sup>70</sup> како и со наодите од функционалната проценка на Министерството за правда<sup>71</sup>. Интеграцијата на системот за управување со правна помош во кривичната и граѓанската материја преку искористување на постоечките ресурси и структури ќе придонесе за поефективна и поекономично обезбедување на правната помош.

Прашалникот, пополнет од адвокат, демонстрира доста високо ниво на надеж дека едно тело за управување со системот за правна помош може да ја зголеми достапноста на правната помош за луѓето на кои им е потребна и да ја усогласи понудата на адвокатските услуги со побарувачката; да ја подобри транспарентноста и отчетноста вклучувајќи го и начинот на назначување адвокати; да доведе до редовно и навремено плаќање на адвокатските трошоци и награда; да го подобри севкупниот квалитет на правни совети и правна помош, ефикасноста на системот, а со тоа и на процедурите; да ја подобри економичноста на системот.

<sup>70</sup> Поддршка за државна реорганизација - Идентификација на проектот бр. EuropeAid/144876/DH/SER/MK. Synthesis Report on State Reorganisation. ЦПМ Консалтинг. 2021 година.

<sup>71</sup> Министерство за правда. Функционална проценка на Министерството за правда. Центар за правни истражувања и анализи. 2021 година.

**Дали сметате дека едно тело за управување (единствен систем за правна помош во граѓански, кривични и управни постапки) е веројатно да придонесе кон следниве подобрувања (1= воопшто не согласувам; 5 = целосно се согласувам)**



Во експертскиот тим, од мноштвото аргументи, преовладува оној дека системот за правна помош треба да биде ефикасен, ефективен и да одговара на луѓето на кои им е потребна.



## 10 СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ НА ЕДИНСТВЕНОТО ТЕЛО ЗА УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

### 10.1 Прелиминарни забелешки

#### Основи за дизајнирање на структурата

Овој дел е во рамките на организациските параметри поставени со *Методологијата за физибилити студијата за формирање единствен субјект за управување со системот за бесплатна правна помош во Северна Македонија*. Првото прашање поставено во физибилити студијата е

***дали е изводливо од правен, оперативен и финансиски аспект да се довери управувањето со сите постоечки шеми за правна помош во кривичната, граѓанската и управната постапка (целиот спектар на функции) во рамките на еден посебен и (квази)независен субјект?***

Овој дел одговара на предложената потреба предложеното единствено тело за управување со БПП во Северна Македонија да има јасна, остварлива и правно заснована структура. Премисата во прашањето 1 се однесува на „различни“ и „независни“ или „квази-независни“ карактеристики од кои се сугерира дека единственото тело ќе има корист. Овој дел многу подетално ги истражува статусот, дизајнот и структурата што може да ги има таквото тело и ги предлага заклучоците за изводливоста по различни модалитети како што е заклучено од проектниот тим за доказите изнесени пред него. Функциите што ги врши едно такво тело се елаборирани понатаму во овој извештај. Сепак, не е секогаш можно да се раздвои функцијата од организациската форма, така што до тој степен овој дел го префигурира делот даден во продолжение на прашањето 2.

***Каква структура и функции ќе има овој единствен управувачки субјект?***

Второто прашање експлицитно вклучува прашања околу:

- целокупното управување со системот за правна помош и
- општото и методично управување со активностите за давање правна помош вклучително
  - процесот на обезбедување на правна помош и
  - формулирање на политиките.

За сите засегнати страни, атрактивноста или друго на едно раководно тело е делумно одредена од точниот тип на тело за кое што станува збор. Нема да изненади доколку засегнатите страни вообичаено кажат дека дали ќе го одобрат концептот ќе зависи од тоа како е конституиран. Неколку пати во длабинските интервјуа слушнахме дека „ѓаволот се крие во деталите“.

## 10.2 Прашања опфатени во овој дел

Од глобалните докази изложени пред тимот и од сопственото резонирање на тимот, на експертите им се чинеше дека главните модалитети што произлегуваат во секој дизајн за структурата на единствено раководно тело во контекст на правната помош се следниве:

**Структура:** Која е структурата? Тоа ќе значи да се праша кој каде седи, во структурата на едно тело?; како функционира хиерархијата?; кој е на врвот, а кој е подолу на пирамидата (наистина дали е тоа воопшто пирамида?); кој има моќ и контрола над кого; и каде се линиите на одговорност?

**Членство:** Ако треба да се зборува за управен одбор, комитет или комисија, кои се неговите членови?

**Овластувања:** Какви овластувања треба да има таквиот одбор, комитет или комисија? Каква е природата на тие овластувања?

**Тесна оперативна вклученост:** Колку би бил оддалечен или – спротивно на тоа – вклучен таквиот одбор, комитет или комисија во оперативните прашања, вклучително и секојдневното одлучување и обработка што се врши од персоналот за бесплатна правна помош? Ако е помалку вклучен, како одборот би спроведувал контрола врз оперативната активност?

**Автономија:** Каков е односот помеѓу таквиот управен одбор, комитет или комисија и конкретно Министерството за правда, но и другите засегнати страни? Ако зборуваме за автономија или независност, кои се границите, доколку ги има, на таквата автономија?

## 10.3 Структура

Можеме да сметаме дека во повеќето модели во кои оперативното управување со единственото тело од страна на професионален менаџерски тим, со извршен директор, координатор, заменици директори и персонал итн. не е контроверзно.

Што се случува над тоа ниво?

Опциите вклучуваат:

- управен одбор,
- советодавен одбор,
- никаков одбор, туку директно известување од страна на извршниот директорот до МП.

## Доказ за структурата

### Докази од системите во други земји

Сите системи што експертскиот тим ги разгледа во меѓународната споредба имаа некаков одбор, комитет, кабинет, совет или комисија. Тоа ги вклучува **Холандија, Квинсленд** (Австралија), **Ирска, Молдавија, Јужна Каролина (САД), Онтарио** (Канада), **Грузија, Шкотска** (Велика Британија), **Англија и Велс** (Велика Британија) и **Дистриктот Колумбија** (САД). Членството, овластувањата и односот на одборите за правна помош на тие земји или држави со севкупната рамка на управување се разликуваа, и тие се истражени подолу. Во некои земји, како што се **Ирска и Шкотска**, се сметаше дека апелациониот „одбор“ е синоним и е еднаков со името на организацијата во целина. **Но, ретко е да се види систем без никаков одбор.** Исклучокот се режими каде што има мала или воопшто нема централна администрација воопшто кога станува збор за бесплатната правна помош – во таквите јуридикции не постои ниту одбор ниту какво било официјално тело фокусирано на правната помош, а тоа едноставно не се препорачува, па експертскиот тим општо земено ги исклучува таквите режими од своите разгледувања.

Одборот генерално обезбедува насоки и стратешки упатства - повторно разгледа ни во продолжение - но вреди да се споменат во овој момент бидејќи позиционирањето и статусот на Одборот има тенденција, во примерите, да следи предвидлива шема. Постоенето на Одбор во другите системи за правна помош и во управувачките структури воопшто ги препознава вредностите на колективната контрола и демократскиот придонес.

На тимот експерти му се чинеше дека потпирањето на Одбор за тоа стратешко водство подразбира дека колективната мудрост и размислување произведуваат подобри и поотпорни одлуки и им овозможуваат на службениците на телото да работат под засилен чадор на здружено лидерство.

Во *Глобалната студија на УНОДЦ за правна помош: Глобален извештај*<sup>72</sup>, беше забележано дека на глобално ниво, речиси 90% од земјите што одговориле имаат воспоставено специјализирани структури за да го надгледуваат обезбедувањето на правна помош.

Кога истражувачите на УНОДЦ прашаа која институција има главна одговорност за управа на правна помош во нивната земја, секој петти (19%) изјави дека основал независна управа за правна помош. Еден од десет испитаници од земјите-членки (11%) изјавиле дека основале одбор за правна помош. Студијата покажа дека е вредно да се забележи дека земјите кои усвоиле посебен закон за правна помош има поголема веројатност да имаат воспоставено централен орган за правна помош во споредба со земјите што немаат таков закон, исто така, кај нив постои поголема веројатност да имаат формирано одбор за правна помош и/или независна

<sup>72</sup> Глобална студија на УНОДЦ за правна помош: Глобален извештај, ОН, Њујорк 2016: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global\\_Study\\_on\\_Legal\\_Aid\\_-\\_FINAL.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global_Study_on_Legal_Aid_-_FINAL.pdf)

управа за правна помош.

## Препораки на УНОДЦ

Принципите и насоките на Обединетите нации за пристап до правна помош во казнено-правните системи<sup>73</sup> препорачуваат формирање на единствено независно тело:

### *Од Упатството 11 Национален систем за правна помош*

59. За да се обезбеди ефективна имплементација на националните шеми за правна помош, државите треба да размислат за формирање тело или орган за правна помош што ќе обезбедува, администрира, координира и ќе ги следи услугите за правна помош. Таквото тело треба:

(а) Да е ослободено од несоодветно политичко или судско мешање, да биде независно од Владата во одлучувањето поврзано со правната помош и да не подлежи на насоки, контрола или финансиско заплашување на кое било лице или орган во извршувањето на своите функции, без оглед на неговата управна структура;

(б) Да ги има потребните овластувања за давање правна помош, вклучително, но не ограничувајќи се на назначувањето на персонал; обезбедувањето на услуги за правна помош на поединци; поставувањето на критериуми и акредитација на давателите на правна помош, вклучително и барањата за обука; надзорот над давателите на правна помош и формирањето на независни тела за постапување по жалбите против нив; оценката на потребите за правна помош на национално ниво; и овластувањето за изработка на сопствен буџет;

(в) Да изработува, во консултација со клучните чинители во правосудниот сектор и граѓанските организации, долгорочна стратегија која ќе ја води еволуцијата и одржливоста на правната помош;

(г) Да извесува периодично до одговорниот орган.

**Моделот на УНОДЦ за правна помош во казнено-правните системи<sup>74</sup>** ја постави следната примерна правна шема:

### *Од Поглавје 4*

#### *Член 22. Орган за правна помош: Формирање на орган за правна помош*

22.1. Органот за правна помош со ова се формира како независно тело со функции

<sup>73</sup> УНОДЦ Принципи и упатства на Обединетите нации за пристап до правна помош во системите за кривична правда, ОН, Њујорк, 2013: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN\\_principles\\_and\\_guidelines\\_on\\_access\\_to\\_legal\\_aid.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf)

<sup>74</sup> Модел на УНОДЦ за правна помош во казнено-правните системи, ОН, Њујорк, 2017 година: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model\\_Law\\_on\\_Legal\\_Aid.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf)

на управување, координирање и следење на обезбедувањето правна помош на достапен, пристапен, правичен, ефективен, веродостоен и одржлив начин за да се гарантира квалитетот на услугите за правна помош.

22.2. Органот за правна помош е корпоративно тело со печат и со својство:

22.2.1. Да тужи и да биде тужен;

22.2.2. Да стекнува и располага со имот;

22.2.3. Да прима средства и донации;

22.2.4. Да вработи персонал за преземање на функциите на Органот за правна помош; и

22.2.5. Да ги извршува задачите потребни за извршување на функциите на Органот за правна помош, како што е наведено во член 26.

### *Член 23. Структура на органот за правна помош*

23.1. Органот за правна помош ќе има Одбор со кој претседава [име или звање на лице] и е составен од следните членови, именувани од [име на субјектот или органот]:

[Имиња или звања на членови.]

[Опциите може да вклучуваат: членови на адвокатската фела, пензионирани судии, службеници од Министерството за правда специјализирани за правна помош, членови на Министерството за финансии, членови на комисији за човекови права, комисији за родова еднаквост и комисији за заштита на деца, претставници на невладини или други организации, претставници на универзитети со правни клиници и претставници на паравправни здруженија.]

23.1.1. Одборот на Органот за правна помош ќе биде одговорен за изработка на политики за правна помош и надгледување на спроведувањето во обезбедувањето правна помош на национално ниво.

23.2. Органот за правна помош има секретаријат кој ќе врши административни и секретарски функции.

23.3. Органот за правна помош ќе работи преку локални канцеларии, како што е соодветно, за да ја направи правната помош достапна низ целата држава.

23.4. [име на регулаторниот орган], согласно член 44.1 од овој закон, ќе ги регулира процедурите за назначување на персоналот на Органот за правна помош и неговите канцеларии како што се бара за извршување на неговите функции во согласност со член 26, на основа на конкретните потреби како што е идентификувано од страна на Органот за правна помош.

Експертскиот тим сметаше дека оваа препорака има многу значајна тежина, при оценувањето на она што веројатно ќе биде пожелен аранжман во Северна Македонија, и покрај фактот што пристрасноста беше кон кривичната правна помош.

### **Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите**

Во наодите од истражувањето на студијата, најчестиот одговор беше дека испитаникот сметал дека „можеби“ формирањето на единствено раководно тело ќе одговори на некои од слабостите на сегашниот систем, но значително малцинство сме-

та дека тоа „ќе“ ги надмине слабостите - овие два одговори кои далеку го надминуваат бројот на оние кои мислеа дека нема. Придобивките што ги идентификуваа оние кои беа позитивни во овој поглед вклучуваат: ќе се искорени воспоставената практика на нееднаков пристап до правдата, ќе се почитува процедурата за одобрување на ЗПП и ќе им се помогне на поголем број луѓе преку БПП.

Не сите испитаници или учесници во интервјуата и фокус групите првично го сфатија концептот на едно тело со управување преку одбор и автономија од владата или Министерството за правда. Во некои случаи, кога тоа беше објаснето со поголемо внимание, идејата се покажа привлечна за испитаниците кои првично беа скептични. Некои такви испитаници особено ги одобрија заштитните мерки што едно независно тело би ги дозволило против незаконското, погрешно или произволно одлучување, на пр. за доделување адвокати во поединечни случаи. Идејата за комисија која има овластување над функциите на одделот или агенцијата увери некои испитаници во нивото на демократскиот придонес за кој тие сметаа дека ќе го подобри начинот на подобрување на пристапот до правдата заснован на закони и правила.

### Заклучоци на експертскиот тим за целокупната структура на единственото обединето тело

Имајќи ги предвид сите меѓународни докази и ставовите на испитаниците во прашалниците, интервјуата и фокус групите, како и мерејќи ги конкурентските ставови во нив, експертскиот тим смета дека најсоодветната структура ќе биде независно автономно единствено тело со целосна одговорност за управувањето со кривичната, граѓанската и административната правна помош во Северна Македонија, предводена од управен одбор.



## Препорака:

*Експертскиот тим смета дека најизводливата и најпосакуваната опција ќе биде за:*

- *единствено унитарно тело кое ќе управува со целата бесплатна правна помош во републиката...*
- *...што одговара на концептот на самостоен и независен државен орган, модел веќе признат со закон во Република Северна Македонија*
- *а управуван и надгледуван од независен управен одбор*

### *Одборот би*

- *би целосно конституиран со правила – да се изготват*
- *се среќавал еднаш месечно до 1 цел работен ден, а по потреба може и по често*

Понатаму, овој документ ќе се однесува на концептот на комитет, комисија, одбор, раководен кабинет итн. како „**Управен одбор**“ или едноставно како „**Одбор**“.

## 10.4 Членство во Управниот одбор

Овој оддел го разгледува прашањето за членство во Управен одбор, комитет или комисија, со други зборови, кои се неговите членови? Во зависност од степенот на овластување доделена на таквиот Управен одбор (која е обработена во продолжение) значењето на членството во Одборот не може да се прецени. Несомнено е дека станува збор за улога со статус и влијание и додека, како што ќе се види подолу, Одборот нема да ги микроменаџира секојдневните оперативни работи, тој апсолутно ќе го одреди целокупниот успех или преостанато на бесплатната правна помош во земјата.

Подмодалитетите во однос на прашањето за членство во одборот се:

- дали членовите на одборот треба да имаат определен мандат, или може да се обновуваат еднаш, или не може да се обновуваат?
- дали треба да има независна процедура за назначување или едноставно треба да се побара од телото или секторот за именување членови да ги номинираат?

### Доказ за членство во одборот

#### Докази од системите во други земји

Во многу од постојните системи што беа разгледани од експертскиот тим за споредба, постои распространетост на меѓусекторско учество, особено во шемите за правна помош кои меѓународно се сметаат за силни и ефективни. Вообичаена практика е во режимите што ги разгледуваше експертскиот тим, да има силно

учество на адвокатурата, како и значително учество на невладините организации, релевантното Министерство за правда, судовите, законските агенции за социјална заштита, како што се социјалните служби, а понекогаш и други назначени експерти поединци; згора на тоа, во некои случаи постои застапеност на Персоналот/Секретаријатот за БПП, а во други случаи, поранешните клиенти на БПП - всушност во одборот со целосен и еднаков статус со другите членови на одборот.

Во **ирскиот одбор за правна помош**, членството на одборот го сочинуваат 5 правници или пензионирани адвокати (од кои еден е виш адвокат), пензионирани судија, извршен директор на Агенцијата за деца и семејство (социјални служби), службеник на Министерството за социјална заштита, помошник директор на голема невладина организација која работи за правата на децата, службеник во Министерството за правда и еднаквост и адвокатот кој работи во Одборот за правна помош.

20-члениот одбор на **правни услуги во Јужна Каролина** вклучува мнозинство од Адвокатската комора, како и членови на персоналот од канцелариите на јавните бранители од една или повеќе окрузи, членови на локалното Министерство за правда, 5 членови од невладини организации, вклучително и „Безбедни домови“ и Коалицијата за криза како резултат на силување, невладина организација која ги претставува татковците, организација за бездомници и Транзиции, организација за социјална заштита и поддршка; понатаму има посебни интересни групи на адвокати - не самата Адвокатска комора, туку здружението на адвокатки и здружението на адвокати афро-американци.

**Правна помош Онтарио** има одбор кој се состои од најмалку двајца професионални членови на одборот (поранешен извршен директор на Адвокатската комора и претседател и извршен директор на правната помош на Онтарио) заедно со широко распространетите адвокати со широк спектар на клиенти-групи и експертиза, некои од големите фирми и некои кои имаат независна пракса, а еден параправник.

Во **Холандија, Советодавниот совет за Советот за правна помош** вклучува директор на непрофитна фармацевтска асоцијација, член на голем број други фондации и добротворни организации, потпретседател на холандскиот институт за човекови права, член на одборот за ревизија на Централното биро за статистика и градоначалник на холандски град со искуство во правдата и борбата против трговијата со луѓе. Холандскиот модел вклучува и други поспецијализирани комисии за правна помош кои се одговорни за управување, на пример, за проценка на подобноста, обезбедување бесплатна правна помош за барателите на азил и надгледување на жалбената постапка.

Во **Молдавија Националниот совет за правна помош** се состои од два члена назначени од Министерството за правда, два члена од Адвокатската комора, еден член назначен од Министерството за финансии, еден назначен од Врховниот совет на судии обвинители и еден избран од невладиниот сектор или академската заедница.



**Службата за правна помош на Грузија** има Совет за правна помош кој се состои од 9 члена, 3 избрани од Грузиската адвокатска комора, 3 од јавниот бранител, 1 од Бирото за правна помош на службата, член од персоналот на Министерството за правда назначен од министерот и еден член избран од Високиот совет на правдата.

**Шкотскиот одбор за правна помош** (Велика Британија) е назначен од шкотските министри и со него претседава поранешен банкарски менаџер со правно искуство, и ги наведува другите членови како двајца овластени сметководители со други членови во одборот, член со големо искуство во јавниот и невладиниот сектор од друг одбор, неколку правници (граѓански и кривични), 2 судии, поранешен директор на судските служби, академик од областа на правото, член со искуство во раководењето на невладините организации и други работи на доверители и со искуство во финансиските услуги; сепак, членовите не мора да ги задоволуваат тие карактеристики.

Во **Агенцијата за правна помош во Англија и Велс** (Велика Британија) Одборот на Агенцијата за правна помош вклучува главно службеници на Агенцијата за правна помош (АПП), вклучувајќи го главниот извршен директор, шефот на службата за јавниот бранител, поранешен обвинител, други службеници со искуство во затворската служба, судската администрација, ревизијата, развојот на политиките каде што нема конкретни невладини организации, правници или други „аутсајдерски“ улоги, освен три неизвршни членови кои формираат одбор за ревизија.

Одборот за управување со **Правната помош Квинсленд** (Австралија) има само пет члена, поранешен судија на Врховниот суд, 3 адвокати, вклучително и специјалист по корпоративно право, колективни постапки и абориџински прашања (еден е член на трибуналот) и еден со искуство во водењето на големи проекти во јавниот и приватниот сектор вклучувајќи управување со капиталната инфраструктура.

Има примери во шемите за бесплатна правна помош кои се повеќе вкоренети во приватниот сектор, каде што обезбедувањето повеќе или помалку го води Адвокатската комора. Може да се набљудуваат структури засновани на чисто про-боно работа од богата локална адвокатска комора, како што се чини дека е случај во **Друштвото за правна помош на Дистриктот Колумбија** (САД), како еден друг вид на обезбедување поддршка на ниво на држава во САД, на пример, управувана од одбор на доверители со над 50 членови или упатени од локални адвокатски канцеларии.

Веќе утврдено, од страна на Модел-законот на УНОДЦ за правна помош дека достапните опции вклучуваат „членови на адвокатската комора, пензионирани судии, службеници од Министерството за правда специјализирани за правна помош, членови на Министерството за финансии, членови на комисии за човекови права, комисии за родова еднаквост и комисии за заштита на децата, претставници на невладини или други организации, претставници на универзитети со правни клиници и претставници на параправни здруженија“.

Што се однесува до подмодалитетот на мандатот, **модел-законот на УНОДЦ** предлага:

*Член 24. Мандат на членовите на Одборот на Органот за правна помош*

24.1. Членовите на Одборот на Органот за правна помош се назначуваат преку отворен процес на номинација и селекција, ја извршуваат функцијата за мандат од [времетраење на мандатот], кој може да се намали под пропишани околности, и се подобни за повторно именување за [број на мандати] само мандат[и].

24.2. По истекот на мандатот, членовите на Одборот на Органот за правна помош продолжуваат да ја извршуваат функцијата сè додека не бидат повторно именувани или сменети.

## Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите

Во наодите од истражувањето на студијата, испитаниците правници беа прашани кои чинители според нив треба да бидат вклучени во структурата на телото. Од 74 адвокати, огромен број од 54 сметаа дека Адвокатската комора треба да биде вклучена. Но, значителен број на помали групи - обично нешто помалку од половина од испитаниците - силно се согласија дека исто така треба да бидат вклучени граѓанското општество, академската заедница, Министерството за правда, судовите, јавното обвинителство, центрите за социјална заштита и Министерството за внатрешни работи. Ако се земе предвид следното ниво на согласност (4 наместо 5), одобрението за вклучување на тие засегнати страни ќе доведе до мнозинство. Сепак, некои помали групи воопшто не се согласија со учество на тие засегнати страни освен Адвокатската комора. Најсилното ниво на несогласување со учеството, беше резервирано за Министерството за внатрешни работи, за кое повеќето испитаници сметаа дека не треба да биде вклучено.

Сите засегнати страни веројатно ќе имаат интерес од формирањето на ново единствено тело, без оглед дали тоа е само од личен интерес или од интерес да ги задржат интересите на нивните клиенти-групи високо на агендата и да не го изгубат гласот на нивните клиенти на начинот на кој се управува. Тоа целосно се одрази во интервјуата, дискусиите и фокус групите. Малата пристрасност во корист на Адвокатската комора во фокус групите доведе до прилично силно одобрување за вклучување од страна на Адвокатската комора, но интересно е тоа што во никој случај тоа не го исклучуваше исклучително инклузивниот став дека особено невладините организации/граѓанските организации треба да имаат еднаква или речиси еднаква вклученост. Постигнат беше широк договор дека вклучувањето на НВО ќе создаде неопходна рамнотежа; се чини дека нивниот личен интерес е малку поразличен од оној на членовите на Адвокатската комора, а нивното присуство во рамките на управувањето со бесплатна правна помош, всушност, ќе им даде глас на најобесправените групи клиенти кои се цел на секој систем за бесплатна правна помош. Ова беше став што експертскиот тим постојано го слушаше.

Друга вредност што постојано беше истакната пред експертскиот тим (веројатно почесто од која било друга поединечна точка) беше онаа на независноста; ова е повторно разгледано во продолжение, но точната рамнотежа за членството во Одборот, според многу испитаници, до значителен степен ќе ја конкретизира независноста.

Беа изразени голем број силни мислења кои предупредуваа да не се пополнува Одборот со неактивни членови номинирани по службена должност од нивниот сектор или оддел кои би можеле да бидат заинтересирани само да си ја надополнат својата биографија, наместо активно да учествуваат.

Ширењето на категории на членови на одбори што испитаниците му го предложија на експертскиот тим вклучи многу во согласност со моделот на УНОДЦ: членови на Адвокатската комора, пензионирани судии, претставници на Министерството за правда, членови на Министерството за финансии, членови на организации за човекови права, НВО за родова еднаквост и комисии за заштита на децата, претставници на други НВО/ГО, претставници на универзитетски правни клиници и параванни; дополнително, испитаниците побараа учество на нотари, медијатори, поранешни корисници на услуги (клиенти) и неповрзани лица специјално регрутирани за нивната експертиза како што се експерти за финансиско управување и јавна администрација.

Во голема мера беше заедничко дека членовите на Одборот задолжително треба да вклучуваат членови на Адвокатската комора, Министерството за правда и НВО/ГО. Имаше генерално негативен став за учеството на Министерството за финансии и Министерството за внатрешни работи, а немаше голем ентузијазам за вклучување на нотари или медијатори. Поединци регрутирани за нивната експертиза беше категорија што предизвикува одреден степен на скептицизам дека оние што ќе завршат во оваа улога може да се покажат како неактивни застапници во Одборот, наместо како посветени членови.

## **Заклучоци на експертскиот тим за членството во Управниот одбор**

### ***Препорака на стручниот тим:***

***Најизводлива и најпосакувана опција за состав на Управен одбор би била***

- ***членство помеѓу 13 и 15 - но ова треба да се одлучи.***

***Во рамките на членството би имало:***

- ***3-4 членови на Адвокатската комора***
- ***3-4 претставници на невладини организации чија база на клиенти вклучува поединци кои веројатно ќе бидат корисници на бесплатна правна помош***
- ***1 поранешен судија***
- ***2 претставници на универзитетски правни клиници***

- 2 претставници на Министерството за правда
- 1 претставник на Министерство за финансии
- 1 претставник на Министерството за труд и социјална политика

*Понатаму, иако има дебата за следново, треба да се разгледа и изработката на идна физибилити студија за тоа дали 1 до 2 експертски членови треба да се регрутираат независно за нивната објективна експертиза во финансиската администрација и јавната администрација, како и да се испита можноста за регрутирање на 1 поранешен корисник на услуга (клиент). Во истиот контекст, заслужува внимание и идејата за учество на еден претставник од Националната институција за човекови права (Канцеларија на Јавниот правобранител).*

*Во случај на оние што ги номинира Адвокатската комора, невладините организации, Министерството за правда, Министерството за финансии, Министерството за труд и социјална политика, судството и правните клиници, тие сектори/оддел ќе бидат слободни да го организираат сопствениот избор, сè додека се следат одредени едноставни упатства (подготвеноста на поединецот, способноста на поединецот да се посвети на целиот мандат, подготвеноста на поединецот да посвети време надвор од состаноците на работата).*

*За поголемиот дел од членовите кои се по службена должност, треба да има надомест во форма на компензација за деновите на работа на месечно ниво и со платените трошоци, под услов нивниот сектор/оддел за спонзори да се согласи да ги упати на нивната улога во Одборот за минимум 2 работни дена месечно (еден за состанок и еден за работа надвор од состанокот) доколку е потребно повеќе. Останатите членови треба да добиваат месечен надомест, вклучувајќи ги и трошоците.*

*Целосно треба да се земе предвид фер и структурираното регрутирање и (во случајот на стручните членови) само врз основа на искуство и вештини.*

*Пожелно е членовите на Одборот да имаат определен мандат од 4 години, кој може да се обновува само еднаш.*

## 10.5 Овластувања и одговорности на Управниот одбор

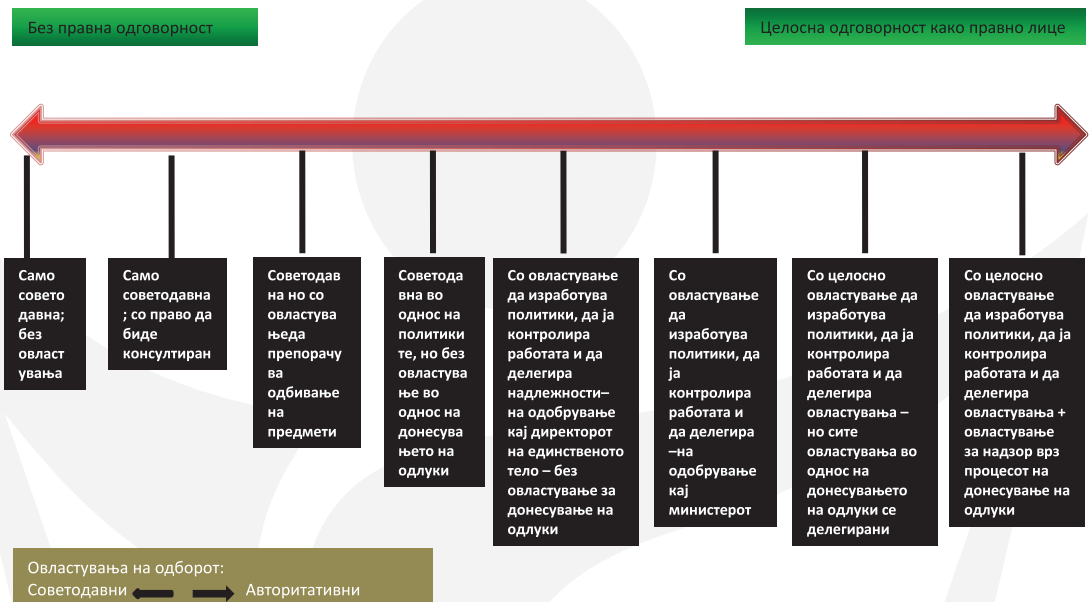
Поголемиот дел од оваа тема е детално обработен во продолжение, кога станува збор за севкупните функции и овластувања на едно тело. Но, прво треба да се одговори на едно главно прашање: колкави овластувања има Одборот во рамките на единственото тело?

Овој посебен модалитет опфаќа прашања како што се:

- дали Одборот има овластување да донесува одлуки?
- дали тие одлуки се надзорни и авторитативни?
- дали може да советува за секојдневните оперативни работи? (види во продолжение)
- дали има некакво овластување во однос на поединечните одлуки за работа? (речиси сигурно нема)
- или дали неговата улога е поврзана со:
  - стратегијата
  - целокупното владеење
  - сигурност
  - финансиска претпазливост
  - заштита од ризик
  - тестирање на новата политика наспроти вградените вредности<sup>75</sup>?

Во однос на правниот статус на одборот, дополнително треба да се разгледаат неговите овластувања како самостоен независен државен орган, па се поставува прашањето дали тој има капацитет да: тужи и да биде тужен, стекнува и располага со имот, прима средства и донации, вработува персонал за да ги преземе неговите функции и да ги извршува задачите неопходни за извршување на неговите функции.

Спектарот на опции функционира на овој начин:



<sup>75</sup> Квалитет, корисничка перспектива, пристапност, одржливост и партнерство.

## Доказ за овластувањата

### Докази од системите во други земји

Многу други режими за правна помош ширум светот се помалку од транспарентни за оваа конкретна точка на нивните веб-страници. Сепак, истражувањето на експертскиот тим кога станува збор за други системи сугерира дека во примерите на успешни шеми за бесплатна правна помош, значителна моќ му се дава на одборот, иако постои разбирање дека тој треба да функционира со мал поттик (последното прашање оди во следната потсекција, *оперативна вклученост: односот на одборот со неговиот извршен раководител и персоналот*).

Општо земено, одборите за правна помош ќе бидат повеќе од само советодавни. Колку повеќе се стремат кон членство од професионален тип, регрутирано објективно врз основа на експертиза и искуство, толку помоќни се таквите одбори, во случаите што експертскиот тим можеше да ги направи. Примерите ги вклучуваат **Холандија, Англија и Велс** (Обединетото Кралство), **Квинсленд** (Австралија) и **Ирска**.

Но, тоа на никаков начин не одредува дека телата со поинклузивно членство и членство кое помалку се заснова на експертизата треба да се откажат од власта само поради нивниот состав. Таму примери би биле **Молдавија, Грузија и Онтарио** (Канада). Доказите покажуваат дека не постои некомпатибилност со инклузивното и мултисекторското членство во одборите од една страна, и силното ниво на овластување и крајната одговорност. Во секој случај, разгледаните примери сугерираат дека кога овластувањата и одговорноста се доделуваат на мултисекторски инклузивен менаџерски тим, таквиот тим е предиспониран да ја извршува таа одговорност со претпазливост и грижа.

Врз основа на неговите истражувања и препораки на системите низ целиот свет, **модел-законот на УНОДЦ**<sup>76</sup> го нагласува крајното ниво на одговорност, сугерирајќи дека:

Органот за правна помош е корпоративно тело со печат и со својство:

22.2.1. Да тужи и да биде тужен;

22.2.2. Да стекнува и располага со имот;

22.2.3. Да прима средства и донации;

22.2.4. Да вработи персонал за преземање на функциите на Управата за правна помош; и

22.2.5. Да ги извршува задачите потребни за извршување на функциите на Органот за правна помош.

и во тие околности, во предложениот модел за орган за правна помош на Северна Македонија, управниот одбор е тој што би го персонифицирал и претставувал единственото унитарно тело и ќе ги носи крајните одговорности за исполнување на тие капацитети.

<sup>76</sup> Модел на УНОДЦ за правна помош во казнено-правните системи, ОН, Њујорк, 2017 година: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model\\_Law\\_on\\_Legal\\_Aid.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Model_Law_on_Legal_Aid.pdf)

## Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите

Во наодите од истражувањето на студијата и во дискусиите на експертскиот тим со испитаниците и во фокус-групите, беше јасно дека многу од испитаниците се чувствуваат сигурно поради значителните крајни овластувања на Управниот одбор. Постојано беше изразен ставот дека таквиот одбор мора:

- да има овластувања
- имаат буџет и контрола врз него
- биде компетентен
- биде одговорен и
- да биде мултисекторски.

Некои испитаници беа претпазливи во однос на преголемото овластување на одборот. Но, многумина беа јасни дека за да се даде целосна независност и компетентност на едно единствено унитарно тело, беше повеќе или помалку неопходно да се номинира Одборот како крајно седиште на овластувањата во рамките на телото. Изразената логика беше дека не постои друг начин да се доделат потребните овластувања и одговорност на единственото унитарно тело (освен ако тоа не е доделено на еден поединец, како што е извршен директор, модел кој со право не се смета за паметен).

Некои испитаници очекуваа дека ако се додели такво овластување, Одборот неизбежно ќе преземе детална одлучувачка улога на микроменаџирање со одговорност за поединечни одлуки во врска со примените; навистина некои го поздравиле ова. Сепак, тоа не е реално или разумно, а одговорот е дека Одборот со значителни предложени овластувања ќе делегира многу голем дел од своите одговорности на извршниот персонал, преку директор.

## Заклучоци на експертскиот тим за овластувањата на Одборот

Експертскиот тим беше силно убеден од ставот дека Одборот треба да биде крајното седиште на овластувањата во рамките на единственото унитарно тело.

### **Препорака на стручниот тим:**

***Управниот одбор би бил крајното седиште на овластувањата во рамките на единственото унитарно тело.***

***Одборот би имал статус на правно лице. Не е изводливо за која било друга улога или носител на функција да го има тој статус во рамките на единственото унитарно тело.***

***Одборот сам би го имал крајниот капацитет и одговорност да тужи и да биде тужен, да стекнува и да располага со имот, да прима средства и дон-***

*ции, да вработува персонал кој ќе ги преземе функциите на бесплатна правна помош во Северна Македонија и да ги извршува задачите неопходни за извршување на функциите на работата со правна помош во републиката.*

*Не е изводливо или пожелно таквите овластувања да не бидат доделени на поединец или поединечна улога, како што е главен извршен директор.*

*Одборот би имал целосни овластувања над неговиот извршен персонал, а најголемиот дел од оперативните активности и одговорности ќе им бидат делегирани преку главен извршен директор или директор.*

## 10.6 Оперативна вклученост: односот на Одборот со извршниот персонал

Овој дел го разгледува односот на Одборот со работата што ја врши неговиот извршен персонал. Ако одборот има севкупна контрола и ја презема улогата на стратешко управување со активностите на целата граѓанска, кривична и управна бесплатна правна помош, тогаш до каде треба да достигне до ситниците на оперативната активност и одлучувањето? Дали е неговата работа е да ги микроменаџира активностите на персоналот што на крајот го контролира? Или треба да се откаже од деталната контрола на секојдневната работа и само да надгледува дали широките насоки и принципи се точни, притоа задржувајќи ја крајната одговорност? Аксиоматично е во управувањето со одборот дека вториот пристап мора да преовладува. Очигледно, одборот мора да надгледува и контролира, но не и да истражува во детали. Но, таа претпоставка треба да се елаборира и оправда.

Постои спектар што се протега од детално микро-менаџирање до стратешко управување со мал поттик, а повеќето од примерите што се разгледуваат на меѓународната сцена покажуваат пристапи кои главно се групираат кон стратешкото управување со мал поттик за кои се креирани одборите.

### Доказ за оперативна вклученост

#### Докази од системи во други земји

Огромните докази што ги имаше експертската група пред себе, покажаа дека Управните одбори во системите за бесплатна правна помош многу ретко преземаат детален пристап за микроменаџирање. Посебно корисни споредувачи во однос на рамката на управување усвоена од органите за правна помош ги вклучија **Квинсленд** (Австралија) и **Ирска**.

**Квинсленд** се однесува кон должностите на неговиот одбор како управување со перформансите, планирањето, целокупната одговорност за испорака на услугите,



известување, преглед, управување со ризици (вклучувајќи финансиско) и управување со усогласеноста. Сите прашања за вистинската оперативна испорака, вклучително и оценувањето на подобноста, примањето на барања, назначувањето адвокати, оценувањето на квалитетот и непосредните услуги ќе бидат делегирани на извршниот персонал. Тие прашања би биле само под покровителство на Управниот одбор или како стратешки одлуки или можеби за примање поплаки.

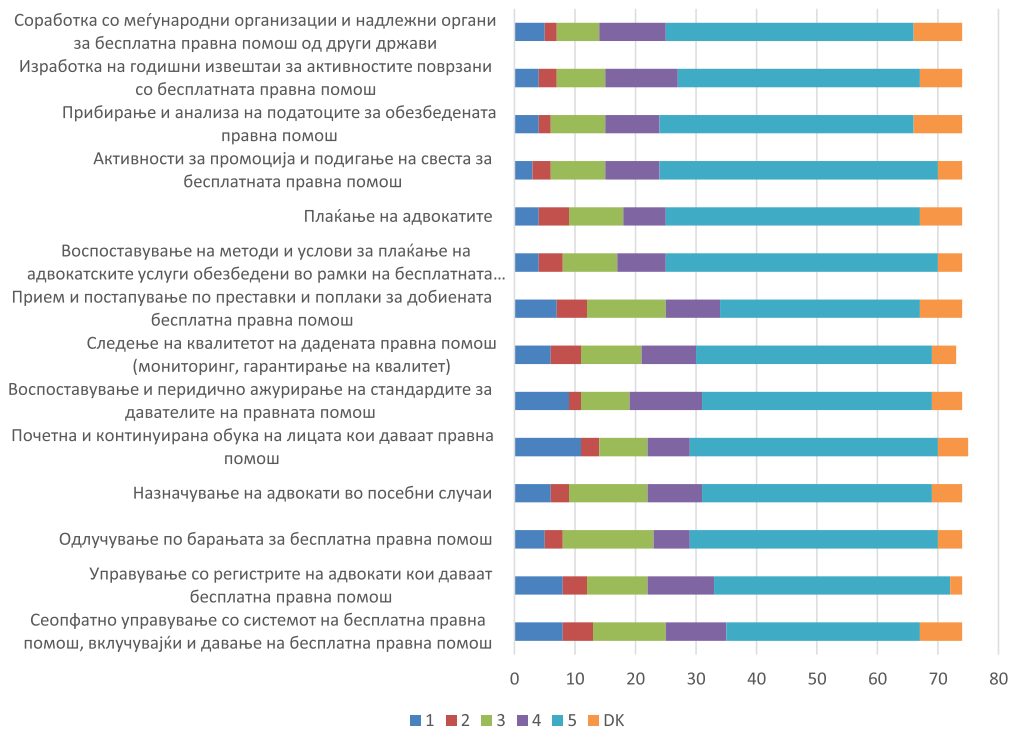
Одборот за правна помош на **Ирска** (со персонал од 480 лица) ги опишува функциите на Одборот како одговорност за стратешкото насочување на организацијата, одредување политика и следење на нејзината имплементација, надгледување на правилното и ефективно управување со организацијата, следење на спроведувањето на ефективни финансиски процедури и обезбедување одговорност, одобрување и следење на буџетите и донесување одредени резервирани одлуки.

Во **Холандија**, изјавата за целта на Советодавниот совет за Советот за правна помош е прилично едноставна: Советодавниот совет го надгледува општиот тек на работите во рамките на Советот за правна помош, ја надгледува работата на одборот и го советува министерот за тоа.

### Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите

Во наодите од истражувањето на студијата, иако многу голем дел од испитаниците на прашалниците сметаат дека единственото унитарно тело треба да биде вклучено во проверката на материјалната состојба и правото на користење, назначување адвокати и други детални задачи, експертскиот тим не го толкува тоа како сугерирање на Одборот самиот би се вклучил во тие работи.

Според вас, кои надлежности треба да бидат доверени на единственото тело кое би управувало со системот на бесплатна правна помош. (1= воопшто не согласувам; 5 = целосно се согласувам)



Напротив, во дискусиите и во интервјуата и во фокус групите, откако беше јасно дека Управниот одбор ќе има овластувања да делегира, испитаниците генерално прифатија дека Одборот нема да се меша во оперативните детали. Имаше ниво на прифаќање дека ова е надвор од надлежностите на Одборот, па дури и некои испитаници прифатија дека би било несоодветно членовите на Одборот да се вклучат во детални работи како што се индивидуални барања за бесплатна правна помош или назначување адвокати на случаи итн.

## Заклучоци на експертскиот тим за нивото на оперативна вклученост на Одборот

Експертскиот тим се согласува со преовладувачкиот став дека Одборот мора да работи независно во однос на оперативните детали. Очигледно е дека не е изводливо Управниот одбор да се вклучи во ситниците од секојдневните активности и одлучувањето во рамките на машинеријата за бесплатна правна помош. Според мислењето на експертскиот тим, врз основа на меѓународните докази и ставовите на испитаниците, како и начелата на владеење на правото и поделбата на власта, постојат три причини зошто тоа бил правилен пристап. Прво, Управниот одбор едноставно нема да има капацитет или вештини да се справи со детали-

те што вообичаено би ги преземал искусен и квалификуван извршен персонал во нивните активности и одлучување; второ, тоа ниво на детална вклученост би го оддалечило Одборот од неговата примарна функција како давање надзорна контрола и стратешки насоки; трето, навистина би имало потенцијална несоодветност во мешањето на член на Одборот во капацитетите за донесување одлуки на член на персоналот.

### **Препорака од тимот на експерти:**

**Би било изводливо и пожелно одборот да има како свои практични функции:**

- **надгледување на општите работи на единственото унитарно тело**
- **надгледување на оперативната работа на единственото тело**
- **давање на стратешки насоки.**

**Сите тие функции имаат влијание врз секојдневното обезбедување на услугата, но тие не му дозволуваат на Одборот да управува со фините детали за индивидуалните одлуки и активности преземени од персоналот.**

**Одборот ќе има целосно овластување да го делегира најголемиот дел од оперативните овластувања потребни за давање бесплатна правна помош и, освен можеби случаите на второстепени жалби кога станува збор за процесот на внатрешни жалби, ќе остане настрана од одлуките за барања правна помош, назначување адвокати итн.**

**На членовите на одборот треба да им се забрани да се вклучат во детали за сите поединечни случаи.**

## **10.7 Автономија: односот на единственото тело со владата**

### **Одборот и владата: за каков однос станува збор?**

Еден клучен структурен модалитет е нивото на вклученост и контрола на Министерството за правда. Или, гледајќи го обратно, нивото на придонеси од невладините извори и играчи како контра-рамнотежа.

Опциите за издвојување вклучуваат:

- (а) независно без никаква контрола на МП
- (б) номинално независно, но со силна контрола на МП
- (в) независно со независен управен одбор во кој МП има малцинско членство
- (г) независно со независен управен одбор во кој МП има еднакво членство со другите засегнати страни
- (д) целосно во рамките на МП без надворешен придонес
- (ѓ) целосно во рамките на МП, но со ограничен придонес од други засегнати страни
- (е) кое било од горенаведените, но со законски гарантиран влез од НКТ.

Сите засегнати страни веројатно ќе имаат интерес да формираат ново единствено тело, само од личен интерес или од интерес да ги задржат интересите на нивните клиенти-групи високо на агендата и да не го изгубат гласот на нивните клиенти на начинот на кој се управува.

Прашањето за составот на Управниот одбор е обработено погоре. Овде извештајот ја разгледува прецизната врска помеѓу единственото тело и владата.

## Доказ за самостојност од владата

### Докази од системи во други земји

Во повеќето разгледувани јурисдикции, степенот на одвоеност од владата се смета за разумен. Најизводливиот постоечки правен модел за статусот на единствените унитарни тела е оној на самостоен и независен државен орган. На меѓународно ниво, има многу претседатели и еквиваленти. Во **Обединетото Кралство, Холандија, Грузија, Ирска** и на други места постојат оние што вообичаено се нарекуваат *несекторски владини тела, независни агенции, квази автономни невладини тела* и многу повеќе.

Целта е генерално иста: да се постигне во рамките на јавниот сервис ниво на слобода, автономија и спонтаност во извршувањето на јавната функција без некои од ограничувањата и кочници кои можат да имаат за цел да ги ограничат или дури и да ги парализираат активностите што се одвиваат целосно во рамките на владата. Веројатно, префрлањето на јавните услуги во тела кои не се предмет на целосна демократска контрола под која е владиното министерство, создава демократски дефицит. Сепак, една работа не е исто што и приватизација, бидејќи соодветните ограничувања, заштитни мерки и регулативи соодветно ги ограничуваат и диктираат активностите на независното тело. И уште една работа, постоењето на демократски конституиран Управен одбор, како што препорачуваат авторите на овој извештај, оди во прилог на враќање на отчетноста и гарантирање на репрезентативен примерок на придонес од интеллигентни претставници на фелата.

### Докази од прашалникот, интервјуата и фокус групите

Во наодите од истражувањето на студијата имаше многу упорно мислење дека единственото унитарно тело мора да биде **независно**. Тоа беше избалансирано со силниот мнозински удел во прашалникот кој фаворизираше одговорност пред Парламентот или владата. Мислењето кое повеќе не изненади беше дека единственото тело треба да биде целосно одговорно и пред судството. Многу испитаници сигурно одговориле потврдно на сите тие прашања, судејќи според бројките, така што овие резултати не мора да се читаат како ставање на единственото тело целосно под контрола на Парламентот или на владата, а уште помалку како лоцирање во рамките на судството (очигледно не е изводлива опција). Со оглед на бројната сос-

тојба на постојаното забележаното мислење, дека телото мора да биде независно, толкувањето на ставовите на испитаниците од страна на експертите во врска со отчетноста е дека мнозинството увиде некаков вид на придонес во рамките на таа крајна сигурност, со што тоа единствено унитарно тело нема да биде едноставно оставено да талка без некаква воспоставена контрола врз него.

## **Заклучоци на експертскиот тим за нивото на самостојност на Одборот**

Во овој момент треба да се потсети на модел-законот на УНОДЦ, Упатство 11: телото за правна помош треба „да биде ослободено од несоодветно политичко или судско мешање, да биде независно од Владата во одлучувањето поврзано со правната помош и да не подлежи на насочување, контрола или финансиско заплашување на кое било лице или орган во извршувањето на своите функции, без оглед на неговата административна структура“.

Според мислењето на тимот експерти, одржувањето на делот на одговорност пред владата е сепак разумна грижа. Тоа е загриженост што во голема мера се ублажува со статусот на самостоен и независен државен орган. Неговата посебна предност е да ги комбинира автономијата и слободата на независно тело со многу лесното поврзување со владата, со што самостоен и независен државен орган не одговара на ниту една институција од извршната власт. Сепак, тие поднесуваат годишни извештаи до Парламентот, а Парламентот може (но обично не го прави тоа) да расправа за извештајот или да закаже расправа за овие тела.

### **Препорака за одвојување од Владата:**

***Единственото унитарно тело за бесплатна правна помош треба да се конституира како самостоен и независен државен орган.***

***Тоа треба да биде надвор од владината контрола, освен за:***

- ***вообичаените линии за приврзаност имплицирани од статусот на самостојниот и независен државен орган (т.е. е предвиден парламентарен надзор, но не и контрола) и***
- ***законско учество на МП во Управниот одбор.***

***Независноста на телото на БПП треба да се гарантира во договорите за финансирање со Министерството за правда.***

***Партнерствата на единственото тело со давателите на услуги се независни од учеството на МП и давателите на услуги како Адвокатската комора и невладините организации во Управниот одбор, и можеби ќе треба да се дизајнираат заштитни мерки за да се спречи злоупотребата на положбата од страна на членовите на одборот или владата што сака несоодветно да влијае на одлуките за финансирање или склучување договор со давателите на услуги.***

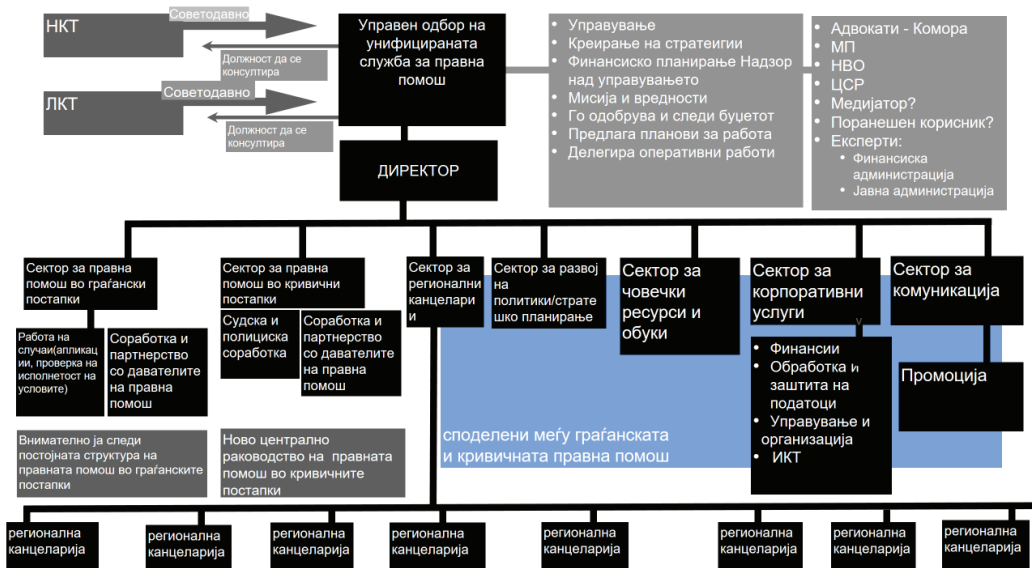
## 10.8 Заклучок за структурата на единственото унитарно тело

При утврдувањето на изводливоста и пожелноста на предложените структури, експертскиот тим ги зема предвид најдобрите достапни модели, земајќи ги предвид меѓународните споредбени докази, ставовите и мислењата на испитаниците во интервјуата, фокус групите и прашалниците, како и анализите на сопствените експерти.

Соодветно е да се потсетиме дека повторливите теми во доказите што експертите ги слушнаа во интервјуата и фокус групите нагласуваа: независност, функционалност, интегрираност, ослободување од корупција, транспарентност и правичност. Тоа се вредности кои стручниот тим јасно би ги поддржал, а препораката како структура на телото е целосно во согласност со нив.

Целокупната препорака за структурата опфаќа дополнително ниво на детали како што е илустрирано на дијаграмот даден во продолжение. Овој дијаграм ја прикажува врската помеѓу одборот и извршните оперативни функции на единственото унитарно тело задолжено за обезбедување на бесплатна правна помош. Препораките на експертскиот тим се дека е изводливо и пожелно новото тело да се состои од четири главни слоеви:

- управен одбор
- директор („извршен директор“)
- седум системски сектори
- подрачни канцеларии



Меѓународниот доказ на споредувачите покажува дека е целосно изводливо дискретни, но поврзани дирекции за граѓанска и кривична правна помош да постојат целосно компатибилно во рамките на истото севкупно тело. Предностите на интеграцијата не можат а да не се пренагласат. Тие вклучуваат:

- здружено делување
- интеграција и компатибилност
- намалување на дуплирањето на активноста
- побеспрекорно искуство за клиентите
- значителни заштеди на ефикасност од споделувањето на корпоративните функции
- подобар и повидлив и препознатлив корпоративен ентитет од гледна точка на потенцијалните клиенти
- можноста за споделени стратегии за промоција
- подобар развој на Регионалните канцеларии како добредојдени, јавни услуги во првите редови во заедниците во Северна Македонија
- споделување на визијата за учење на персоналот и испорака на обуката
- споделување на корпоративни услуги како финансии, обработка на податоци и ИТ, создавајќи на тој начин подобрени системи
- подобра и поздружена врска помеѓу унитарното тело за бесплатна правна помош и партнерските организации, без разлика дали се засегнати страни од „надворешниот круг“, давателите на правна помош или други играчи во целокупните системи на правда и социјална заштита.

Ќе се види и од дијаграмот дека улогите на Националното координативно тело и локалните координативни тела ќе созреат во демократски советодавни тела / аналитички центри кои ќе ја нахранат нивната мудрост и искуство во целокупното управување преземено од Управниот одбор . Ставот на експертскиот тим е дека е изводливо и пожелно тие тела да имаат законска улога и советодавно својство, со соодветна должност на Управниот одбор да ги консултира за политичките прашања и другите прашања. Еден исход од тој аранжман е тоа што подобро ги задоволува барањата и вредноста на партнерството и соработката во споредба со многу споредвени системи кои беа разгледани од експертскиот тим.

## **11 ПРАКТИЧНОСТ ОД ДОДЕЛУВАЊЕТО НА ПОСЕБНИ ОВЛАСТУВАЊА НА ЕДИНСТВЕНОТО УПРАВНО ТЕЛО**

### **11.1 Овластувања за креирање на политики (Управен одбор на обединетата служба за правна помош)**

#### **Целокупно управување со системот за правна помош**

Општо и методично управување со активностите за давање правна помош (проценка на потребите, стратешко планирање; истражување и формулирање политики; управување со целокупниот процес за обезбедување на правна помош). Вклучувајќи и континуирана комуникација со судството, владата и парламентот за прашања поврзани со пристапот до правдата. Управувањето, исто така, вклучува воспоставување и одржување на електронски систем за управување со предмети, како и составување на практики за имплементација и развој на препораките со цел да се обезбеди еднообразно спроведување на законите.

#### **Подготовка на предлог закони и други нормативни акти од областа на правната помош**

Управниот одбор учествува во процесот на изменување и дополнување на сите закони, материјални и процесни, кои се релевантни за правната помош. Одборот треба да биде клучен изготвувач на подзаконски акти и други нормативни акти кои подетално го регулираат процесот на давање правна помош (правила за назначување адвокати - во координација со Адвокатската комора; правила за водење евиденција на адвокати и други даватели на услуги); утврдување на потребните квалификации за регистрација во националниот регистар на даватели на правна помош, воспоставување постапка и упатства за медијатори, вештаци, преведувачи/толкувачи и даватели на примарна правна помош, регулирање на тарифите, воспоставување на стандарди за обезбедување правна помош, форми на документи како на пример формулари за барања, извештаи итн.).

#### **Подготовка на предлог-буџет за правна помош и следење на неговата реализација**

Управниот одбор, во согласност со општото законодавство за планирање на буџетот, подготвува предлог-буџет за правна помош. Предлог-буџетот треба да се из-



работи врз основа на јасна методологија како и трендовите во побарувачката и понудата на правна помош. Одборот ќе се погрижи средствата да се управуваат и трошат соодветно и законски. Ќе врши редовна анализа на трошоците и планирање на расходите поврзани со обезбедувањето на правна помош. Одборот ќе воспостави и одржува систем за следење на сите трошоци, како и на приходите остварени од давателите на правна помош (на пр. надомест на трошоците од загубата на спротивната страна во граѓанска парница, донации итн.).

## **Соработка, вклучително и со меѓународни и национални владини и невладини организации, кои се вклучени во областа на правната помош**

Управниот одбор ќе се поврзува со сите релевантни меѓународни и национални владини и невладини организации кои работат на пристап до правдата. Одборот треба да служи и како фокусна точка која ќе ги координира напорите на меѓународните донатори и организации кои спроведуваат програми за правна помош во земјата.

## **11.2 Оперативни функции (Управен одбор на обединета служба за правна помош)**

### **Водење на Националниот регистар на даватели на правна помош**

Управниот одбор, согласно критериумите утврдени со закон, води национален регистар на даватели на правна помош. Покрај адвокатите, во регистарот ќе бидат вклучени и даватели на примарна правна помош, вештаци и медијатори. Управниот одбор ќе гарантира дека сите заинтересирани адвокати и други даватели на услуги кои ги исполнуваат законските критериуми ќе бидат наведени во регистарот. Регистарот ќе ја разгледа специјализацијата на давателите на правна помош. На управниот одбор ќе му се довери и исклучување од регистарот кога тоа ќе се утврди со закон.

### **Спроведување на почетна и континуирана програма за обука на лица вклучени во системот за обезбедување на правна помош**

Управниот одбор изготвува и спроведува програма за почетна и континуирана обука на лицата вклучени во системот на давање правна помош. Програмата ќе биде направена со проценка на потребите за обука и ќе гарантира дека клучните теми во врска со квалитетот на правната помош се соодветно покриени.

## **Промоција на системот на правна помош/ подигање на свеста за правото на правна помош**

Управниот одбор ќе гарантира дека правото на правна помош соодветно и континуирано се промовира во јавноста со фокус на ранливите групи. Промовирањето ќе се врши во соработка со сите клучни чинители вклучени во системот за правна помош.

### **11.3 Функции за следење и надзор (Управен одбор на обединетата служба за правна помош)**

#### **Примање и разгледување на претставки за правна помош**

Управниот одбор ги разгледува и испитува сите примени жалби до давателите на услуги на правна помош. Може да собере дополнителни докази потребни за да се испита основаноста на жалбите. Доколку се утврди дека жалбата е оправдана, ќе преземе мерки, во согласност со законот, кон давателот на правна помош, како и општи мерки за да се минимизираат потенцијалните слични идни жалби.

#### **Следење на квалитетот на дадените услуги за правна помош**

Управниот одбор, во тесна соработка со коморите/здруженијата на лица вклучени во доставувањето правна помош, ќе воспостави јасни критериуми и процедури за оценување на квалитетот на дадената правна помош. Врз основа на критериумите и процедурите, телото редовно и по барање спроведува дејствија за следење/оцена на квалитетот.

#### **Собирање и анализа на податоци за обезбедената правна помош / Севкупни перформанси на системот**

Управниот одбор, со цел да го подобри функционирањето на системот на доставување правна помош, ќе воспостави систем за следење на системот за правна помош заснован на перформанси, вклучувајќи механизми за собирање повратни информации од корисниците на услугите и институционалните чинители. Податоците редовно ќе ги испитува одборот.

#### **Изготвување годишни извештаи за активностите во системот за обезбедување на правна помош**

Управниот одбор годишно објавува детален извештај за функционирањето на системот за обезбедување на правна помош. Извештајот треба да содржи квантитативни и квалитативни податоци, како и преглед на клучните достигнувања и предизвици. Извештајот може да биде презентираан и расправан во Парламентот на отворена јавна седница.

## Финансиски надзор

Одборот ќе го надгледува и следи буџетот на единственото унитарно тело, забележувајќи ја состојбата на сметките, применувајќи предвидување и анализа на ризик во однос на фискалната одржливост. На квартална основа, извршната власт ќе ги доставува сметките и предвидувањата до Одборот за надзор и одобрување од страна на Одборот.

## 11.4 Оперативни функции (Регионални канцеларии)

### Проценка и одлучување по пристигнатите барања за правна помош

Подрачните одделенија, врз основа на критериумите наведени во материјалното законодавство, ги оценуваат пристигнатите барања за правна помош, ги собираат потребните информации и докази од државните органи и вршат проверка на материјалната состојба и правото на користење. Врз основа на тоа, подрачните одделенија ќе донесат или решение за доделување правна помош или за одбивање на барањето со упатство за расположливиот правен лек.

### Назначување адвокати во конкретни случаи за давање правна помош

Подрачните канцеларии назначуваат конкретен адвокат за случајот по кој е доделена правна помош врз основа на методологијата развиена и усвоена во координација со Адвокатската комора. Методологијата ќе гарантира дека во процесот на назначување се зема предвид соодветната експертиза во одредени правни области.

### Наградување на адвокати, посредници, вештаци и даватели на услуги

Оваа функција подразбира преглед на примени фактури/трошковници за трошоци направени од адвокатите, медијаторите, вештаците и давателите на услуги, одобрение за плаќање и плаќање на нивните услуги. Надоместокот се врши во согласност со постапка утврдена со закон и во согласност со наведените надоместоци што ги утврдува управниот одбор во консултација со коморите/здружението на адвокати, медијатори, вештаци и даватели на услуги.

## 12 ГЛАВНИ ЧЕКОРИ И МЕРКИ КОИ ТРЕБА ДА СЕ СПРОВЕДАТ ЗА ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА ЕДИНСТВЕНОТО УПРАВНО ТЕЛО

Експертскиот тим има намера да го предвиди целокупниот сет на потенцијални мерки што треба да се имплементираат со цел новото тело за управување со прав-

на помош да биде функционално. Иако некој би можел да биде во искушение да побара прецизен пакет мерки за спроведување, ова моделирање само ќе овозможи подобро разбирање на сложеноста на очекуваната реформа, додека конкретниот акциски план и збир на мерки ќе бидат усвоени кога ќе се одобри прецизниот концепт на единственото управно тело.

Предложената низа на главните чекори би била:

- Изработка и одобрување на детален прецизен концепт на единствено тело за управување со системот за правна помош и акцискиот план за унапредување,
- Законски измени,
- Распределба на релевантни и доволни ресурси,
- Формирање на одбор како дел од новото тело за управување со системот за правна помош,
- Усвојување на процедурите и капацитетот на персоналот,
- Подигнување на свеста и воведување на новиот систем.

Важен елемент е да се обезбеди целосно разгледување на постојните позитивни трендови во системот на граѓанска и административна правна помош. Експертскиот тим е на мислење дека новото тело за управување со системот за правна помош во сите постапки може евентуално да се изгради постепено по изградбата на релевантните капацитети и ревизиите на постоечките човечки ресурси<sup>77</sup> и уредувањето на територијалните канцеларии на МП. Значи, тоа подразбира и реорганизација на постојниот систем и додавање на некои нови елементи со цел да се гарантира дека новото тело ги има сите предуслови.

## 12.1 Законски мерки

Едно од конкретните прашања на кои треба да се одговори е

***Кои законски и подзаконски акти треба да се изменат за да се обединат надлежностите за администрирање на правната помош во еден единствен орган?***

Поврзано со горенаведеното прашање е

***Кои законски и незаконски мерки треба да се донесат за да се обезбеди независност на таквиот субјект (институционални, финансиски, оперативни и управни)?***

Новиот модалитет на управување со системот за правна помош ќе подразбира промени во законодавството поврзани со организациските и структурните работи, но и со процедуралните аспекти на активноста, главно:

---

<sup>77</sup> Досега има околу 100 вработени во подрачните канцеларии на МП.

- **ЗБПП**, да го одрази новото управување на системот за правна помош кој ги опфаќа граѓанските и управните постапки, но и правната помош во кривичната/казнената (и прекршочната) постапка. Сите организациски аспекти на новото тело за управување со системот за правна помош ќе бидат рефлектирани во ЗБПП, вклучувајќи ги неговите овластувања, структура, примарни прописи за процедурите за работа, гаранции за независност итн.

Имплицитно, со новото управување со системот на правна помош во Северна Македонија, ќе биде неопходно да се измени и:

- **ЗКП**. Иако се свесни за потенцијалните предизвици при измена на ЗКП како органски закон, сепак, новото управување со системот на правна помош ќе имплицира и нови модалитети на проверка на материјалната состојба и правото на користење и за назначување адвокат во конкретни кривични предмети.
- **Закон за граѓанска постапка, ЗУС, ЗПД, ЗСЗ** со цел да се гарантира дека законодавството ги насочува барањата за правна помош до новото тело за управување со правната помош и обратна врска со овие органи.

По измените во примарното законодавство, ќе се измени и усвои соодветниот подзаконски акт.

## 12.2 Административни и организациски мерки

Конкретното прашање е

*Кои административни мерки се препорачуваат?*

**Формирање на одбор како дел од новото тело за управување со системот за правна помош**

Во согласност со концептот на одборот рефлектиран во изменетата легислатива, субјектите одговорни да делегираат лица за членство во одборот ќе гарантираат дека делегираните лица одговараат на очекуваниот профил.

**Трансфер, капацитет и зајакнување на подрачните канцеларии на МП**

- Соодветно приспособување на статусот на подрачните канцеларии на МП кон локалните елементи на единственото тело за управување со правната помош во Северна Македонија;
- Обука на вработените во подрачните канцеларии за новата законска регулатива и процедурите за обезбедување на правна помош.

**Подигнување на свеста и промовирање на единственото тело**

Единствениот орган на управување ќе биде познат во општеството (потенцијалните групи на корисници на правна помош) и од професионални групи (потенцијални даватели на услуги на правна помош, институции кои имаат интеракција со системот за правна помош).

## 12.3 Буџетски и финансиски импликации

Државата ќе направи соодветни и специфични буџетски одредби за услугите за правна помош кои се сразмерни на потребите, вклучително и преку обезбедување наменски и одржливи механизми за финансирање за националниот систем за правна помош. На пример, буџетот за правна помош во кривичната постапка треба да го покрие целиот опсег на услуги што треба да се обезбедат на лицата кои се приведени, уапсени или затворени, осомничени или обвинети или осудени за кривично дело, како и на жртвите. Соодветно посебно финансирање треба да се посвети на трошоците за одбрана, како што се трошоците за копирање на релевантни досиеја и документи и собирање докази, трошоци поврзани со вештаци, вештаци за судска медицина и социјални работници и патни трошоци.

Дополнително, ќе се предвиди посебна буџетска линија за правна помош и ќе се обезбеди соодветно финансирање. Во исто време, буџетот за конкретното тело за управување и неговата точна проценка може да се изврши само во фазата кога е одобрен точниот концепт на единствениот орган на управување.

### Збир на главни мерки за спроведување

Категорија на мерки Време	Законодавни	Административни	Друга категорија
<b>Први чекор</b>		Усвојување на прецизен концепт на единствено тело за управување со системот за правна помош	Акциски план за промоција на концептот
<b>Краткорочни (до 1 година)</b>	Измени на ЗБПП, ЗКП, Законот за граѓанска постапка, ЗУС, ЗПД, ЗСЗ		
<b>Среднорочни (до 2 години)</b>	Распределба на релевантни и доволни ресурси	Создавање на новото тело	Трансфер, капацитет и зајакнување на подрачните канцеларии на МП  Подигнување на свеста и промоција на единственото тело
<b>Долгорочни (до 3 години)</b>	Подобрување на примарното законодавство, релевантните подзаконски акти	Континуирано градење на капацитети на одборот	Постојано подигање на свеста, соработка со засегнатите страни

## 13 СИНТЕЗА НА ГЛАВНИТЕ ПРЕПОРАКИ

*Експертскиот тим заклучува (врз основа на мноштвото аргументи на засегнатите страни кои ја застапуваат таа позиција, преовладува ставот дека системот за правна помош треба да биде ефикасен, ефективен и да одговара на луѓето на кои им е потребна) дека е изводливо создавањето на тело за управување со системот за правна помош.*

*Експертскиот тим смета дека најизводливата и најпосакуваната опција ќе биде за:*

- *единствено унитарно тело кое ќе управува со целата бесплатна правна помош во републиката...*
- *...што одговара на концептот на автономен независен државен орган (самостоен и независен државен орган), модел веќе признат со закон во Република Северна Македонија*
- *управувана и надгледувана од независен управен одбор*

*Одборот ќе*

- *биде целосно конституиран со правила – да се изготви*
- *се среќава еднаш месечно до 1 цел работен ден*

*Во рамките на членството би имало:*

- *3-4 членови на адвокатската комора*
- *3-4 претставници на невладини организации чија база на клиенти вклучува поединци кои веројатно ќе бидат корисници на бесплатна правна помош*
- *1 поранешен судија*
- *2 претставници на универзитетските правни клиници*
- *2 претставници на Министерството за правда*
- *1 претставник на Министерството за финансии*
- *1 претставник на Министерството за труд и социјална политика*

*Понатаму, иако има дебата за следново, треба да се разгледа и изработката на идна физибилити студија за тоа дали 1 до 2 експертски членови треба да се регрутираат независно за нивната објективна експертиза во финансиската администрација и јавната администрација, како и да се испита можноста за регрутирање на 1 поранешен корисник на услуга (клиент). Во истиот контекст, заслужува внимание и идејата за учество на еден претставник од Националната институција за човекови права (Канцеларија на Јавниот правобранител).*

*Во случај на оние што ги номинира Адвокатската комора, невладините организации, Министерството за правда, Министерството за финансии, Министерството за труд и социјална политика, судството и правните клиници, тие сектори/оддел ќе бидат слободни да го организираат сопствениот избор, сè додека се следат одредени едноставни упатства (подготвеноста на поединецот, способноста на поединецот да се посвети на целиот мандат, подготвеноста на поединецот да посвети време надвор од состаноците на работата).*

*За поголемиот дел од членовите кои се по службена должност, треба да има надомест во форма на компензација за деновите на работа на месечно ниво и со платените трошоци, под услов нивниот сектор/оддел за спонзори да се согласи да ги упати на нивната улога во Одборот за минимум 2 работни дена месечно (еден за состанок и еден за работа надвор од состанокот) доколку е потребно повеќе. Останатите членови треба да добиваат месечен надомест, вклучувајќи ги и трошоците.*

*Целосно треба да се земе предвид фер и структурираното регрутирање и (во случајот на стручните членови) само врз основа на искуство и вештини.*

*Пожелно е членовите на Одборот да имаат определен мандат од 4 години, кој може да се обновува само еднаш.*

*Управниот одбор би бил последното седиште на овластувањата во рамките на единственото унитарно тело.*

*Одборот би имал статус на правно лице. Не е изводливо за која било друга улога или носител на функција да го има тој статус во рамките на единственото унитарно тело.*

*Одборот сам би го имал крајниот капацитет и одговорност да тужи и да биде тужен, да стекнува и да располага со имот, да прима средства и донации, да вработува персонал кој ќе ги преземе функциите на бесплатна правна помош во Северна Македонија и да ги извршува задачите неопходни за извршување на функциите на работата со правна помош во републиката.*

*Не е изводливо или пожелно таквите овластувања да не бидат доделени на поединец или поединечна улога, како што е главен извршен директор.*

*Одборот би имал целосни овластувања над неговиот извршен персонал, а најголемиот дел од оперативните активности и одговорности ќе им бидат делегирани преку главен извршен директор или директор.*



*Би било изводливо и пожелно одборот да има како свои практични функции:*

- *надгледување на општите работи на единственото унитарно тело*
- *надгледување на оперативната работа на единственото тело*
- *давање на стратешки насоки.*

*Сите тие функции имаат влијание врз секојдневното обезбедување на услугата, но тие не му дозволуваат на Одборот да управува со фините детали за индивидуалните одлуки и активности преземени од персоналот.*

*Одборот ќе има целосно овластување да го делегира најголемиот дел од оперативните овластувања потребни за давање бесплатна правна помош и, освен можеби случаите на второстепени жалби кога станува збор за процесот на внатрешни жалби, ќе остане настрана од одлуките за барања правна помош, назначување адвокати итн. .*

*На членовите на одборот треба да им се забрани да се вклучат во детали за сите поединечни случаи.*

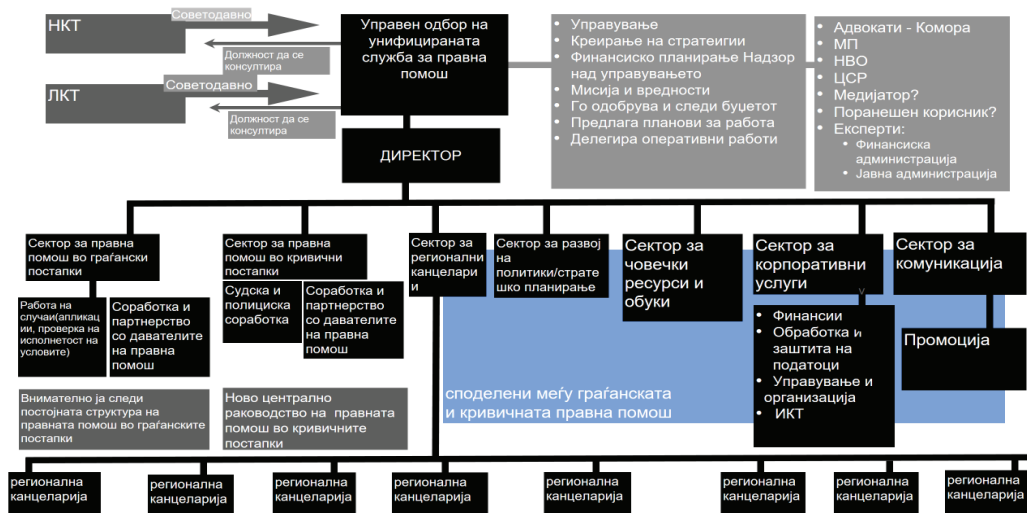
*Единственото унитарно тело за бесплатна правна помош треба да се конституира како самостоен и независен државен орган.*

*Тоа треба да биде надвор од владината контрола, освен за:*

- *вообичаените линии за приврзаност имплицирани од статусот на самостојниот и независен државен орган (т.е. е предвиден парламентарен надзор, но не и контрола) и*
- *законско учество на МП во Управниот одбор.*

*Независноста на телото на БПП треба да се гарантира во договорите за финансирање со Министерството за правда.*

*Партнерствата на единственото тело со давателите на услуги се независни од учеството на МП и давателите на услуги како Адвокатската комора и невладините организации во Управниот одбор, и можеби ќе треба да се дизајнираат заштитни мерки за да се спречи злоупотребата на положбата од страна на членовите на одборот или владата што сака несоодветно да влијае на одлуките за финансирање или склучување договор со давателите на услуги.*



### Збир на главни мерки за спроведување

Категорија на мерки	Законодавни	Административни	Друга категорија
<b>Време</b> Прв чекор		<b>Усвојување на прецизниот концепт</b> на единственото тело кое ќе управува со системот за правна помош	<b>Акционен план за промоција</b> на концептот
<b>Краткорочни</b> (до 1 година)	<b>Амандмани</b> на ЗБПП, СРС, Законик за граѓанска постапка, ЗУС, ЗПД, ЗСЗ		
<b>Среднорочни</b> (до 2 години)	Распределба на релевантни и доволни <b>ресурси</b>	<b>Создавање</b> на новото тело	Трансфер, градење на капацитети и зајакнување на <b>подрачните канцеларии</b> на МП  Подигнување на свеста и <b>унапредување</b> на единственото тело
<b>Долгорочни</b> (до 3 години)	<b>Подобрувања</b> во примарното законодавство, релевантните подзаконски акти	Континуирано <b>унапредување на капацитетите</b> на одборот	Постојано подигање на свеста, <b>соработка</b> со заsegнатите страни

## **14 АНЕКСИ**

**14.1 Анекс 1. Методологија на студијата**

**14.2 Анекс 2. Прашалник за адвокати**

**14.3 Анекс 3. Дневен ред на состаноците**



## **АНЕКС 1**

# **МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ФИЗИБИЛИТИ СТУДИЈА ЗА ОСНОВАЊЕ НА ЕДИНСТВЕН СУБЈЕКТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО СИСТЕМОТ НА БЕСПЛАТНАТА ПРАВНА ПОМОШ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

**Автори:**  
**г. Виктор Захарија**  
**г-ѓа Бојана Неткова**  
**г. Гоце Коцевски**

Скопје, септември 2021 година



## 1. АКРОНИМИ:

ЕКЧП - Европска конвенција за човекови права и основни слободи

ЕСЧП - Европски суд за човекови права

МП - Министерство за правда на Северна Македонија

ЗКП - Закон за кривична постапка на Република Северна Македонија, Службен весник бр 150/2010, 100/2012, 142/2016, 193/2016, 198/2018

ЗБПП - Закон за бесплатна правна помош на Република Северна Македонија, 2019 година, Службен весник бр. 101/2019

ЗПД - Закон за правда за децата на Република Северна Македонија, Службен весник бр.148/2013, 152/2019

ЗПП - Закон за парнична постапка, Службен весник бр.07/2011

ЗУП - Закон за општа управна постапка, Службен весник бр.124/2015

ЗУС - Закон за управни спорови, Службен весник бр.96/2019

ЗСС - Закон за социјална заштита, Службен весник бр.104/2019

РСМ - Република Северна Македонија

## 2. ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Советот на Европа во моментов го спроведува заедничкиот проект на Советот на Европа/Европската унија за поддршка на подобар пристап до поквалитетни услуги за бесплатна правна помош (БПП) во Северна Македонија, кој има за цел да ги поддржи главните актери во подобрувањето на ефикасноста, квалитетот, делокругот, достапноста и свесноста за обезбедување бесплатна правна помош во земјата и надминување на утврдените недостатоци. Проектот го поддржува ефективното спроведување на новиот Закон за бесплатна правна помош, донесен во мај 2019 година.

Проектот е изграден врз основа на трите главни правци на дејствување:

- (1) Хармонизирање на одредбите, политиките и практиките поврзани со бесплатната правна помош;
- (2) Целно градење на капацитетите на главните даватели на услуги (Министерството за правда, Адвокатската комора и граѓанските организации), вклучително и преку поддршката за структурирана и континуирана координација, и
- (3) Подигнување на свеста кај населението за поддршка на поголем пристап до бесплатна правна помош.

Извештајот за проценка на правната помош во кривичната постапка<sup>78</sup> и Извештајот за онлајн координативните состаноци за справување со недостатоците во обезбедувањето правна помош во кривичната постапка во Северна Македонија спроведени во рамките на проектот, покажуваат дека актуелниот систем за обезбедување на правна помош во кривичната постапка во РСМ не е управуван од посебен субјект и препорачуваат да се испита можноста за доверување на управувањето со системот за правна помош во кривичната постапка (целиот спектар на функции) на еден посебен субјект. Всушност, назначувањето на адвокатите по службена должност и нивното плаќање го вршат судовите, додека помало внимание се става на обуката и обезбедувањето на квалитетот на услугите, а тоа веројатно се

<sup>78</sup> За повеќе информации погледнете на: <https://rm.coe.int/provision-of-legal-aid-in-criminal-proceedings-in-north-macedonia-mkd-/16809fcd83> и <https://rm.coe.int/provision-за-правна-помош-во-кривична-постапка-во-северна-македонија/16809fcd82>

остава на Адвокатската комора, врз основа на нејзината општа надлежност. Овој модел на управување има свои импликации, вклучително и на начинот на подигање на свеста за правото на правна помош, како и на собирањето и користењето на статистичките податоци, истражувањата за развојот на системот за правна помош, како и формулирањето и унапредувањето на буџетот за правна помош во кривичните постапки.

Во 2009 година, со донесувањето на првиот посебен Закон за бесплатна правна помош,<sup>79</sup> земјата воспостави посебен систем за правна помош за граѓански и управни прашања, различен од системот за правна помош во кривичната постапка. Пред 2009 година, правната помош за сиромашните странки во граѓанската постапка беше де јуре достапна согласно одредбите за ослободување од трошоците на постапката<sup>80</sup> утврдени во Законот за парнична постапка<sup>81</sup> сепак тоа ретко се користеше во пракса.<sup>82</sup> ЗБПП од 2009 година ја уреди надлежноста на Министерството за правда за спроведување на проверка на средствата на барателите и основаноста/оправданоста на барањето, за назначување адвокати и за управување со новоформиранiot систем за правна помош. Во 2011 година, измените на ЗБПП го проширија делокругот на Министерството за правда во одлучувањето за одобрување на правна помош кога станува збор за барателите на азил, додека измените од 2014 година, исто така, вклучија овластување за одлучување на барање за исплата на адвокатите кои обезбедиле правна помош во случаи за малолетни лица. Овие дополнителни амандмани значително го оптоваруваат капацитетот на Министерството за правда за спроведување и управување со системот за правна помош.

Во обид да се решат значајните недостатоци<sup>83</sup> на законот од 2009 година, во 2019 година беше донесен нов ЗБПП. Тој ја постави основата за значително подобрување преку олеснување на проверката на средствата и основаноста на барањата и децентрализацијата на обработката на барањето за правна

<sup>79</sup> Закон за бесплатна правна помош, Службен весник бр.161/2009.

<sup>80</sup> Забелешка: Овие одредби сè уште се во сила истовремено со одредбите на ЗБПП, но во нацрт-законот на новиот Закон за парнична постапка од 2020 година беа избришани и се однесува на ЗБПП за сите ослободувања од трошоците и назначување на адвокати за сиромашните странки.

<sup>81</sup> Членови 163 – 169, Закон за парнична постапка, Службен весник бр.79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010, 124/2015.

<sup>82</sup> Законот за парнична постапка обезбеди правен основ за сиромашните странки, кои не може да ги подмират трошоците на постапката, да поднесат барање за ослободување од трошоците до судијата во постапката. Судија по спроведувањето на проверката на средствата може да ја ослободи странката делумно или од сите трошоци на постапката. Доколку се одлучи за второто може да определи адвокат за законски застапник доколку тоа е „неопходно за заштита на интересите на странката“.

<sup>83</sup> За повеќе информации во врска со недостатоците, прочитајте Коцевски и Даниловска-Бајдевска (2013) *Анализа за спроведувањето на Законот за бесплатна правна помош во Македонија (2010 – 2012)*, ФООМ и МЗМП и Коцевски и Георгиевска уред. (2019) *Пристап до правда во С. Македонија – сеопфатна студија на политиките за пристап до правда во кривична, граѓанска и управна постапка*, МЗМП и ПИЦ.



помош. Сепак, значителна промена во однос на управувањето со системот не беше извршена. Министерството за правда и понатаму останува институција која одлучува по барањата за правна помош во граѓанска и управна постапка, врши проверка на средствата и основаноста на барањата, назначува адвокати, врши надзор, планира буџет и спроведува промотивни активности. Собирањето податоци, истражувањето на политиките, обуките на персоналот и адвокатите не се доволно прецизирани во законот и има практични предизвици во нивната реализација.

Проектниот тим на Советот на Европа побара да се развие методологија за физибилити студија во врска со формирањето на единствен управувачки субјект со БПП. Методологијата ги содржи: предложените истражувачки прашања; предложените алатки/пристапи што ќе се користат (интервјуа, анкети преку прашалници, фокус групи); листа на засегнати страни што треба да се консултираат; индикација за документите што треба да се анализираат, вклучувајќи релевантни меѓународни стандарди, компаративни најдобри практики, релевантни анализи и извештаи на темата; предложен акциски план со временска рамка и одговорности за финализирање на студијата.

Методологијата предвидува учество на сите релевантни чинители и овозможува да се земат предвид родовата димензија и потребите на ранливите групи при спроведувањето на студијата.

Методологијата ја изработија м-р. Бојана Неткова<sup>84</sup>, Гоце Коцевски<sup>85</sup> и Виктор Захарија<sup>86</sup>, со поддршка на Проектниот тим на СЕ. Консултантите и Проектниот тим на Советот на Европа тесно соработуваа, споделуваа информации, даваа релевантни информации и комуницираа преку е-пошта и видео конференции.

### 3. ПРАШАЊА ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

Физибилити студијата ќе одговори на три главни прашања:

1. Дали е изводливо од правен, оперативен и финансиски аспект да се довери управувањето со сите постоечки шеми/програми за правна

<sup>84</sup> Национален консултант на СЕ, адвокат и член на РГ за изменување и дополнување на ЗБПП, ЗПД, ЗКП, член на комисијата за формирање на Едукативен центар за адвокати, член на Надзорниот одбор за МАК.

<sup>85</sup> Консултант на СЕ, програмски директор во Македонското здружение на млади правници, кој работи на пристап до правдата и правната помош од 2011 година.

<sup>86</sup> Меѓународен консултант на СЕ, претседател на Националниот совет за државна загарантирана правна помош, Молдавија (2008-2016, 2020-досега); универзитетски вонреден професор, Државен универзитет во Молдавија.

помош во кривичната, граѓанската и управната постапка (целиот спектар на функции) во рамките на еден посебен и (квази)независен субјект?

2. Доколку е изводливо, каква структура и функции е потребно да има единствениот управувачки субјект?
3. Кои се чекорите и мерките што треба да се спроведат за да функционира овој единствен управувачки субјект?

И специфични под-прашања:

1. Дали е изводливо од правен, оперативен и финансиски аспект да се довери управувањето на сите постоечки програми/*шеми* за правна помош во системот на кривична, граѓанска и управна постапка во кривичната постапка (целиот спектар на функции) во рамките на еден посебен субјект и независен субјект?
  - Кои се клучните слабости и недостатоци на сегашните програми/*шеми* за правна помош?
  - Кои слабости и недостатоци може да се решат поефективно и поефикасно од еден единствен управувачки субјект и како?
  - Каде треба да се стави таквиот субјект во системот на владеење? Во извршната или судската власт?
  - Колкав е степенот на пожелност меѓу клучните чинители за идејата за унифицирање на администрирањето на правната помош од еден единствен субјект?
  - Кои се клучните аргументи меѓу засегнатите страни за и против ваквата идеја?
  - Кои оперативни барања треба да ги исполнува единствениот субјект за да поседува капацитет да управува со системот за правна помош?
  - Кои се придобивките и трошоците за воспоставување на таков систем?
  - Кои се предностите и недостатоците на овој пристап?
2. Доколку е изводливо, каква структура и функции треба да има овој единствен управувачки субјект? Привремена листа на функции:
  - Свкупно управување со системот за правна помош - општо и методично управување со активностите за давање правна помош (*спроведување на процесот на обезбедување на правна помош; формулирање политики за МП?*)
  - Подготовка на предлог буџет за правна помош; Управување со средствата на буџетот за правна помош или анализа на трошоците

- и планирање на расходите поврзани со давањето на правна помош и доставување предлози до Министерството за правда кои треба да бидат вклучени во државниот буџет, подбуџетот за бесплатна правна помош; управувањето со буџетските средства наменети за давање на бесплатна правна помош;
- Водење на Националниот регистар на давателите на правна помош;
  - Вршење контрола врз дадените правни услуги од давателите на услуги/ Развивање на критериуми за проценка на квалитетот на дадената бесплатна правна помош;
  - Подготовка на предлог закони и други нормативни акти од областа на правната помош;
  - Анализа на информациите потребни за соодветно планирање и управување со системот на правна помош;
  - Промоција на системот на правна помош/Подигнување на свеста за правото на правна помош;
  - Критериуми за пристапност за сиромашните лица (изработка на методологија за пресметка на приходите, определување на нивото кое би овозможило обезбедување на правна помош и предлози до Владата на одобрување);
  - Избор на адвокати во системот на правна помош, водење евиденција на давателите на услуги (*воспоставување правила за организација на конкурси за избор и/или избор на адвокати за давање правна помош (Механизам за доделување на даватели на правна помош/ во координација со Адвокатската комора?);* водење евиденција на адвокатите кои даваат правна помош); утврдување на потребните квалификации за упис во националниот регистар на даватели на правна помош
  - Избор на медијатори, вештаци и даватели на услуги (толкувачи и преведувачи)
    - Воспоставување процедури и упатства за медијатори, преведувачи/толкувачи
    - Регулација на хонорарите
  - **Одобрување на формата на актите за добивање и обезбедување правна помош;**
  - Назначување на адвокати во конкретни случаи за обезбедување правна помош;
  - **Воспоставување на методи и услови за наградата на адвокатите кои даваат правна помош, медијаторите, *вештаците* и давателите на услуги;**

- Употреба на финансиски средства доделени за обезбедување на правна помош; исплата на адвокати, медијатори, вештаци и даватели на услуги;
- **Воспоставување и периодично ревидирање на стандардите за дејноста и професионалната обука на адвокатите кои обезбедуваат правна помош;**
- Обезбедување почетна и континуирана обука на лица вклучени во системот за обезбедување на правна помош;
- Зборник на пракси за имплементација и изготвување на препораки за обезбедување на еднообразно спроведување на законите;
- Изготвување годишни извештаи за активностите во рамките на системот за обезбедување на правна помош;
- Соработка со странски организации, меѓународни и невладини организации, кои се вклучени во областа на правната помош;
- **Собирање и анализа на податоци за обезбедената правна помош со цел да се подобри функционирањето на системот за обезбедување на правна помош/ Воспоставување на систем за следење на системот за правна помош заснован на учинокот, вклучувајќи механизми за собирање повратни информации од корисниците на услугите и институционалните чинители;**
- **Примање и испитување на претставките за правната помош;**
- Обезбедување имплементација на пилот модели за давање на правна помош
- и
- Структура на Одборот за правна помош?
- Отчетност на единствениот субјект?

3. Кои се чекорите и мерките што треба да се спроведат за овој единствен управувачки субјект да биде функционален?

- Кои законски и подзаконски акти треба да се изменат за да се обединат надлежностите за спроведување на правната помош преку еден единствен субјект?
- Кои законодавни и незаконодавни мерки треба да се донесат за да се обезбеди независност на таквиот субјект (институционална, финансиска, оперативна и управна)?
- Каков капацитет треба да поседува субјектот за да управува со системот за правна помош?
- Кои управни мерки се препорачуваат?
- Кои се буџетските импликации?
- Редослед на мерки, потенцијална временска рамка и одговорни институции?

## 4. АЛАТКИ/ПРИСТАПИ КОИ СЕ КОРИСТАТ

За да се добијат конкретни и точни одговори на прашањата и под-прашањата од истражувањето, ќе се користат следниве алатки како комбинација на примарни и секундарни извори:

### 1. **Анализа на документација**

- Меѓународни и европски стандарди,
- Законодавство на РСМ,
- Најдобрите европски и регионални практики во областа,
- Релевантни извештаи и статистички податоци.

### 2. **Интервјуа**

Пред самите интервјуата, ќе се развие концепт за дискусијата, во кој ќе биде истакната темата на интервјуата (концепт за дискусија што ќе го опише моделот и ќе ги посочи клучните аргументи кои одат во прилог на таквиот субјект, како и ризиците и предизвиците). Овој документ за дискусија треба да се сподели со интервјуираните со цел олеснување на дискусијата.

Ќе се направат две категории интервјуа:

1. Првични индивидуални интервјуа со 3 експерти од областа на правната помош (граѓански и управни работи), 3 експерти од областа на правната помош во кривичната постапка, 3 експерти кои работат со деца и ранливи категории на жртви/жртви на насилни кривични дела (вкупно 9 национални експерти).
2. Детални интервјуа со претставници на засегнатите страни.

Интервјуата треба да се вршат лице в лице доколку тоа е дозволено во рамките на ограничувањата поврзани со пандемијата на КОВИД 19.

### 3. **Прашалник**

Врз основа на резултатите од првичните интервјуа ќе се изработи онлајн прашалник за адвокати. Прашалникот треба да се пополни онлајн од страна на адвокати од листата на адвокати по службена должност и од регистарот

за правна помош (МП). Сите адвокати ќе имаат можност да ги пополнат онлајн прашалниците (релевантната валидност треба да се земе предвид доколку се добијат ~ 10 % од прашалниците).

#### **4. Фокус групи**

Ќе се спроведат две фокус групи за да се соберат релевантните податоци и ставови, и тоа:

1. Фокус група со 8-10 судии.
2. Фокус група со 8-10 адвокати од листата на адвокати по службена должност и регистарот на МП за да се разјаснат конкретните аспекти кои произлегуваат од прашалникот.

Две конкретни пробни листи на полуотворени и отворени прашања што треба да се развијат за да се насочува активноста.

#### **5. Работилница за валидација**

Ќе се спроведе работилница за валидација со учество на релевантните претставници на засегнатите страни (12-14 учесници). За време на работилницата, прелиминарните заклучоци од физибилити студијата треба да им бидат презентирани на учесниците, за да се соберат повратни информации со цел во финалната верзија на студијата да се одрази релевантната анализа од интерес на засегнатите страни. Може да се комбинира со презентација на моделот од експерти (Бугарија, Ирска, Молдавија, Косово, Бугарија итн.: предизвици со кои се соочиле, функционирање на моделот, решавање проблеми, преземени чекори, буџетски прашања итн.).

## 5. СПИСОК НА ЗАСЕГАНИ СТРАНИ КОИ ЌЕ БИДАТ КОНСУЛТИРАНИ

Постојат неколку чинители во полето на правната помош во кривичната, граѓанската и управната постапка во РСМ кои треба да се консултираат во процесот на изработка на физибилити студијата: Тие институции се:

- Министерство за правда (претставник од кабинетот на министерот; државни советници и раководители на сектори задолжени за креирање политики во областите на кривичното и граѓанското право);
  - Претставници на Адвокатската комора (претседател на адвокатската комора или негов заменик; еден претставник на Управниот одбор и еден претставник на Надзорниот одбор);
  - Адвокати (5 адвокати предложени од 5 локални адвокатски заедници);
  - Врховен суд (2 судии предложени од Врховниот суд);
  - Претставници на Судскиот буџетски совет;
  - Судство/ Претседатели на најмалку 8 основни судови и сите 4 апелациони судови;
  - Полиција (еден претставник на Министерството за внатрешни работи и 1-2 полициски инспектори од различни полициски станици);
  - 1-2 од Обвинителството (еден претставник предложен од Јавниот обвинител на РСМ и еден претставник од основното јавно обвинителство);
  - Министерство за труд и социјална политика (еден претставник од министерството и еден претставник од центар за социјална заштита);
  - Граѓанско општество (Овластени даватели на примарна правна помош);
  - Одделение за правна помош при Министерството за правда (раководител на одделение, државен советник и најмалку тројца вработени кои ги обработуваат барањата за правна помош);
  - Развојни партнери, како што се Делегација на ЕУ, УСАИД, Британска амбасада, Амбасада на Холандија, ОБСЕ, УНИЦЕФ (сите заедно)
- Забелешка: сите овие да бидат вклучени во една точка во дневниот ред.

## 6. ДОКУМЕНТИ ЗА АНАЛИЗА

Ќе се консултираат различни документи, вклучувајќи ги меѓународните и европските стандарди во областа на бесплатната правна помош, споредбените најдобри практики и релевантните извештаи.

### 1. Меѓународни и европски стандарди

- Принципи и насоки на Обединетите нации за пристап до правна помош во казнено-правните системи<sup>87</sup>,
- Протокол на ОН за спречување, сузбивање и казнување на трговијата со луѓе (Протоколот од Палермо)<sup>88</sup>,
- Стандарди на ПСТ за прашањето поврзано со пристапот до адвокат<sup>89</sup>,
- Конвенцијата на Советот на Европа за акција против трговијата со луѓе<sup>90</sup>,
- Судска пракса на ЕСЧП за член 6 (3) (в) ЕКЧП,
- Насоки на Комитетот на министри на Советот на Европа за ефикасноста и ефективноста на програмите за правна помош во областите на граѓанското и управното право, 2021 година<sup>91</sup>,
- Стандарди на КСТ за прашањето за пристап до адвокат<sup>92</sup>,
- Стандарди и упатства на ЕУ<sup>93</sup>.

<sup>87</sup> [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN\\_principles\\_and\\_guidelines\\_on\\_access\\_to\\_legal\\_aid.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf)

<sup>88</sup> Протокол за спречување, сузбивање и казнување на трговијата со луѓе, особено жени и деца, дополнување на Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал, усвоен и отворен за потпишување, ратификација и пристапување со резолуција 55/25 на Генералното собрание од 15 ноември 2000 година, (Протоколот од Палермо) <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx>

<sup>89</sup> ПСТ, Петти годишен извештај на Поткомитетот за спречување на тортура (ПСТ) и друго сурово, нечовечко или понижувачко постапување или казнување, 2011 година, [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f48%2f3&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2f48%2f3&Lang=en)

<sup>90</sup> Конвенцијата на Советот на Европа за акција против трговијата со луѓе, Варшава, 16.V.2005 година

<sup>91</sup> [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680a1a347](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a1a347)

<sup>92</sup> За повеќе информации погледнете на: Европски комитет за спречување на тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (КСТ). Пристап до адвокат како средство за спречување на малтретирање. Извадок од 21-от општ извештај на КСТ, објавен во 2011 година. Достапен на македонски јазик на <https://rm.coe.int/16806ccd1d>

<sup>93</sup> Европска унија, Резолуција на Советот од 30 ноември 2009 година во однос на Планот за зајакнување на процесните права на осомничените или обвинетите лица во кривичната постапка (Текст со релевантност за ЕЕЗ) 2009/С 295/01; Директива 2013/48/ЕУ (2013) за правото на пристап до адвокат во кривичната постапка и во постапките по европски налог за апсење и за правото да се информира трето лице при лишување од слобода и да се комуницира со трети лица и со конзуларни органи додека се лишени од слобода; Европска комисија, Препорака од 27 ноември 2013 година за правото на правна помош за осомничени или обвинети лица во кривична постапка, Службен весник 013 Ц 378.68 [ОЈ 013 С 378.68]; Директивата (ЕУ) 2016/1919 за привремена правна помош за осомничени или обвинети лица лишени од слобода и за правна помош во постапки со европски



## 2. Национално законодавство

- Закон на Република Северна Македонија за кривична постапка, 150/2010, 100/2012, 142/2016, 193/2016, 198/2018
- Закон на Република Северна Македонија за бесплатна правна помош, 2019 година, Службен весник бр. 101/2019
- Закон на Република Северна Македонија за правда за децата, Службен весник бр. 148/2013, 152/2019
- Закон за парнична постапка, Службен весник бр.79/2005, 110/2008, 83/2009, 116/2010, 124/2015
- Деловник за работа на судовите, Службен весник, бр.66/2013
- Закон за управни спорови
- Закон за општа управна постапка

## 3. Компаративни најдобри практики

Во некои европски земји, системот за правна помош е управуван од посебен субјект, одбор за правна помош<sup>94</sup>.

Во контекст на физибилити студијата, треба да се испита искуството на следниве веќе воспоставени, неодамна формирани одбори за правна помош и регионални практики:

- **Холандскиот одбор за правна помош**<sup>95</sup>
- **Одборот за правна помош на Ирска**<sup>96</sup>
- **Националниот совет за државна загарантирана правна помош на Молдавија**<sup>97</sup>
- **Советот за правна помош на Грузија**<sup>98</sup>
- **Регионалните примери (Словенија, Албанија, Бугарија и Косово)**

---

налог за апсење (привремена правна помош на лица кои се лишени од слобода – и пред испрашување; пред да може да се донесе одлука за подобност за правна помош); Директивата (ЕУ) 2016/800 за процедурални заштитни мерки за деца кои се осомничени или обвинети лица во кривична постапка; Рамковната одлука 2001/220/JHA за состојбата на жртвите во кривичната постапка, Директива на Советот 2004/80/ЕЗ од 29 април 2004 година која се однесува на компензација на жртвите на кривични дела; Директивата 2012/29/ЕУ за правата на жртвите; Директивата 2011/36/ЕУ за спречување и борба против трговијата со луѓе и заштита на нејзините жртви додека не се донесе одлука за подобност за правна помош); Директивата (ЕУ) 2016/800 за процедурални заштитни мерки за деца кои се осомничени или обвинети лица во кривична постапка; Рамковната одлука 2001/220/JHA за состојбата на жртвите во кривичната постапка, Директива на Советот 2004/80/ЕЗ од 29 април 2004 година која се однесува на компензација на жртвите на кривични дела; Директивата 2012/29/ЕУ за правата на жртвите; Директивата 2011/36/ЕУ за спречување и борба против трговијата со луѓе и заштита на нејзините жртви додека не се донесе одлука за подобност за правна помош); Директивата (ЕУ) 2016/800 за процедурални заштитни мерки за деца кои се осомничени или обвинети лица во кривична постапка; Рамковната одлука 2001/220/ПВР за состојбата на жртвите во кривичната постапка, Директива на Советот 2004/80/ЕЗ од 29 април 2004 година која се однесува на компензација на жртвите на кривични дела; Директивата 2012/29/ЕУ за правата на жртвите; Директивата 2011/36/ЕУ за спречување и борба против трговијата со луѓе и заштита на нејзините жртви

<sup>94</sup> На пр. Словенија (Управа за правна помош), Холандија (Одбор за правна помош), Молдавија (Национален совет за државна загарантирана правна помош)

<sup>95</sup> <https://www.rechtsbijstand.nl/organisatie-en-vestigingen/about-the-legal-aid-board>

<sup>96</sup> <https://www.legalaidboard.ie/en/about-the-board/>

<sup>97</sup> <https://cnajgs.md/en/structure/page/nlac>

<sup>98</sup> <http://www.legalaid.ge/en/c/1/council>

#### 4. Извештаи

- *Извештај за проценката на правната помош во кривична постапка*<sup>99</sup>
- *Извештај за онлајн координативните состаноци за справување со недостатоците во обезбедувањето правна помош во кривичната постапка во Северна Македонија*
- *Стратегија за реформа на правосудниот сектор за периодот 2017-2022 година и Акцискиот план за спроведување на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година*<sup>100</sup>
- *Народен правобранител на РСМ, годишен извештај 2018 година*<sup>101</sup> и *Народен правобранител на РСМ, годишен извештај 2019 година*<sup>102</sup>
- *Пристап до правдата во Северна Македонија, сеопфатна студија на политиките за пристап до правда во кривичните, граѓанските и управните постапки*<sup>103</sup>
- *Достапни статистички податоци*<sup>104</sup> *и други идентификувани релевантни извори.*

<sup>99</sup> За повеќе информации погледнете на: <https://rm.coe.int/provision-of-legal-aid-in-criminal-proceedings-in-north-macedonia-mkd-/16809fcd83> и <https://rm.coe.int/provision-za-pravna-pomosh-vo-krivichna-postapka-vo-severna-makedonija/16809fcd82>

<sup>100</sup> <https://rm.coe.int/strategy-for-reform-of-the-judicial-sector-for-the-period-2017-2022-wi/16808c4384>

<sup>101</sup> <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2018/GI-2018-Ang.pdf>

<sup>102</sup> <http://ombudsman.mk/upload/Godisni%20izvestai/GI-2019/GI-2019-Ang.pdf>

<sup>103</sup> Пристап до правдата во Северна Македонија, сеопфатна студија на политиките за пристап до правда во кривичните, граѓанските и управните постапки. Македонско здружение на млади правници, Скопје, септември 2019 година, стр. 45

<sup>104</sup> На пример, УНДП, Република Северна Македонија, <https://www.mk.undp.org/content/north-macedonia/en/home.html>; Список на адвокати членови на Адвокатската комора, <http://www.mba-org.mk/index.php/mk/>

## 7. ПРИВРЕМЕНА ВРЕМЕНСКА РАМКА И ОДГОВОРНОСТИ

АКТИВНОСТ	ОДГОВОРНА ИНСТИТУЦИЈА / ЛИЦЕ	ПЕРИОД	ЗАБЕЛЕШКИ
1. Анализа на документи и развој на концептот за дискусија	Консултанти на СЕ	2 ½ недела	Активност на далечина
2. Првични интервјуа	Консултанти на СЕ, проектен тим	3 недела	Активност на далечина
3. Дизајнирање на прашалник за адвокати, дисеминација и собирање на прашалниците, обработка на резултатите	Консултанти на СЕ	4 недела	Активност на далечина
	Национални консултанти на СЕ во партнерство со Адвокатската комора	5-7 недела	Активност на далечина
4. Изработка на привремени листи (за адвокати и судии) на полуотворени и отворени прашања и спроведување на фокус групи	Консултанти на СЕ	8 недела	Активност на далечина
		9 недела	По можност на лице место / алтернатива – активност на далечина

<b>5.</b> Детални интервјуа	Консултанти на СЕ	10-11 недела	По можност на лице место / алтернатива – активност на далечина
<b>6.</b> Изработка на првиот нацрт на физибилити студијата	Консултанти на СЕ	12-14 недела	Активност на далечина
<b>7.</b> Работилница за валидација	Консултанти на СЕ	16 недела	По можност на лице место / алтернатива – активност на далечина
<b>8.</b> Ревизија на нацртот врз основа на резултатите од работилницата за валидација и презентација на конечниот нацрт на физибилити студијата	Консултанти на СЕ	18 недела	Активност на далечина

## АНЕКС 2

### ПРАШАЛНИК ЗА АДВОКАТИ

Почитувани,

Програмската канцеларија на Советот на Европа спроведува заеднички проект на Советот на Европа и Европската Унија за Поддршка за подобар пристап до квалитетни услуги за бесплатна правна помош во Северна Македонија. Цел на проектот е да ги поддржи клучните субјекти во зголемувањето на опсегот, пристапноста, квалитетот, ефикасноста и свеста за бесплатната правна помош, како и да го олесни справувањето со утврдените проблеми при примената на Законот за бесплатна правна помош.

Во рамките на проектот беа изработени два извештаи во кои, како една од препораките за да се унапреди правната помош, беше предложено да се анализира можноста за доверување на управувањето на системот за правна помош во кривичната постапка (целиот спектар на функции) на еден посебен субјект. Законската рамка превидува назначувањето на адвокатите по службена должност и нивното плаќање да го вршат судовите, додека обуката и следењето на квалитетот на услугите е во надлежност на Адвокатската комора. Овој модел на управување има свои последици, во однос на транспарентноста и начинот на назначувањето на адвокатите, квалитетот на одбраната, надоместокот на наградата и трошоците како и подигање на свеста за правото на правна помош (особено поради особено речиси целосното некористење на институтот „одбрана за сиромашни“).

Системот за правна помош во граѓански и управни работи пак е уреден со Законот за бесплатна правна помош и се разликува суштински од правната помош во кривичните постапка. Со новиот Закон за бесплатна правна помош од 2019 година беа решени дел од недостатоците на законот од 2009 година, но не беа извршени суштински промени во однос на управувањето со системот. Министерството за правда и понатаму останува институција која одлучува по барањата за правна помош во граѓанска и управна постапка, именува адвокати, врши надзор, планира буџет и спроведува промотивни активности. Собирањето податоци, истражувањето на политиките, обуките на персоналот и адвокатите се нејасно вклучени во законот и постојат практични предизвици во нивната реализација.

Со цел да одговори на предизвиците, проектниот тим на Советот на Европа побав-

ра да се изработи студија за изводливост (физибилити студија) за воспоставување на единствен систем за бесплатна правна помош, кој ќе ги опфати како правната помош во кривични, така и правната помош во граѓански и управни постапки. Физибилити студијата ќе одговори на три главни прашања:

1. Дали е изводливо и оправдано од правен, оперативен и финансиски аспект управувањето со сите постоечки системи за правна помош во кривичната, граѓанската и управната постапка да се довери на еден посебен субјект?
2. Доколку е изводливо, каква структура и функции ќе има единствениот ентитет за управување?
3. Кои се чекорите и мерките што треба да се спроведат за да функционира овој единствен управувачки субјект?

**Со цел да се добијат податоци од клучните чинители во бесплатната правна помош, адвокатите кои ја обезбедуваат правната помош, ве покануваме да го пополните овој прашалник. Прашалникот овозможува увид во вашите искуствата и ставови во однос на позитивните и негативните страни на сегашниот систем на бесплатна правна помош, како и мислења дали овој систем може да се подобри со воспоставување на интегриран систем за управување што ќе го преземе целиот спектар на надлежности поврзани со бесплатната правна помош.**

**Ве покануваме да го пополните прашалникот до 28 септември 2022 година.**

**Прашалникот е анонимен.**

Вашите мислења ќе придонесат за формулирање препораки, во согласност со стандардите на Советот на Европа и најдобрите практики на теренот, со соодветно разгледување на контекстот и особеностите на земјата.

П1. Пол

- Машки
- Женски

П2. Локација (град/град каде што е основана вашата адвокатска канцеларија)  
Избор од листа на сите градови

П3. Колку години имате работно искуство како адвокат?

- Помалку од 5 години
- 6 – 10 години
- 11-20 години
- Повеќе од 20 години

П4. Дали во рамки на вашето искуство како адвокат сте биле назначени во случај на правна помош од надлежен орган во следново својство? (Означете се што е релевантно)

Изберете сè што важи.

- Задолжителна одбрана вклучувајќи ги и случаите по службена должност (чл. 74 од ЗКП)
- Одбрана за сиромашните обвинети (чл. 75 од ЗКП)
- Бранител на малолетник (Закон за правда за деца)
- Давател на правна помош согласно Законот за бесплатна правна помош

П5. Според вашето мислење и професионално искуство, ве молиме оценете колку се согласувате со изјавите подолу во однос на системот за бесплатна правна помош во кривични постапки. (1 = воопшто не се согласувам, 5 = целосно се согласувам)

Сегашниот модел обезбедува пристап до соодветна и професионална правна помош за обвинетите	1	2	3	4	5	DK
Одредбата од чл. 75 од ЗКП е целосно во функција и сиромашните обвинети имаат пристап до правна помош	1	2	3	4	5	DK
Процесот за назначување адвокати по службена должност е објективен и заснован на јасни и транспарентни критериуми	1	2	3	4	5	DK
Одредбите за правна помош во кривичната постапка се доследно и на унифициран начин од сите судови и други надлежни институции	1	2	3	4	5	DK
Назначените адвокати ги имаат истите права и можности да ги бранат своите клиенти во споредба со нивните приватно ангажирани врсници	1	2	3	4	5	DK
Назначените адвокати можат слободно да го бранат својот клиент и не се соочуваат со никаква штета поради нивното професионално постапување	1	2	3	4	5	DK
Надоместоците на адвокатите назначени од судот се пресметуваат во согласност со важечкиот закон и Адвокатската тарифа и се плаќаат во разумен рок.	1	2	3	4	5	DK
Сегашниот модел обезбедува соодветно следење на квалитетот на дадената правна помош	1	2	3	4	5	DK

Ве молиме образложете ги во неколку реченици вашите одговори и ве молиме наведете ги оние кои се однесуваат на управувањето со системот:

---



---



---

П6. Според вашето мислење и професионално искуство, ве молиме оценете во \* колкава мера се согласувате со изјавите подолу во однос на системот за бесплатна правна помош во граѓански и управни постапки. (1 = воопшто не се согласувам, 5 = целосно се согласувам).

Условите за одобрување секундарна правна помош поставени во ЗБПП овозможуваат дека сиромашните и ранливите категории имаат пристап до правна помош кога е потребно	1	2	3	4	5	DK
Постапката за одобрување на правна помош е едноставна и вообичаено се спроведува без непотребни одложувања	1	2	3	4	5	DK
Начинот на назначување адвокати е објективен и заснован на јасни и транспарентни критериуми	1	2	3	4	5	DK
Сегашниот модел обезбедува соодветно следење на квалитетот на дадената правна помош	1	2	3	4	5	DK
Управувањето со ЗБПП формирано со ЗБПП е функционално и соодветно да одговори на потребите на корисниците на правна помош	1	2	3	4	5	DK
Надоместоците на адвокатите на ЗБПП се пресметуваат и се наградуваат во согласност со важечкиот закон и Адвокатската тарифа.	1	2	3	4	5	DK

Ве молиме образложете ги во неколку реченици вашите одговори и ве молиме наведете ги оние кои се однесуваат на управувањето со системот:

---



---

П7. Дали мислите дека формирањето на единствен управувачки субјект кој ќе го надмине системот на бесплатна правна помош кој ги покрива сите постапки (кривични, граѓански и административни) може да ги надмине овие слабости и недостатоци ?

Прашање со еден одговор

- Да
- Делумно да
- Можеби
- Не
- Не знам

Ве молиме дадете кратко образложение на вашиот одговор на претходното прашање

---



---

П8. Дали мислите дека еден ентитет за управување/единствен систем за правна помош во граѓански, кривични и управни постапки е веројатно да ги обезбеди следниве бенефити/подобрувања (1= воопшто не согласувам; 5 = целосно се согласувам)

- Подобрo организирана структура
- Транспарентно и одговорно постапување
- Олеснет пристап до правна помош за лицата кои имаат потреба од неа



- Понудата ќе може да ги задоволи потребите од правна помош
- Зголемување на квалитетот на правната помош
- Ефикасност на системот и постапките за одлучување
- Потранспарентен начин за назначување на адвокати
- Навремено и соодветно плаќање на наградата и трошоците на адвокатите
- Зголемена ефикасност (намалување на непотребни трошоци) на системот.

**П9. Според вас, кои надлежности треба да бидат доверени на единственото тело кое би управувало со системот на бесплатна правна помош. (1= воопшто не согласувам; 5 = целосно се согласувам)**

- Сеопфатно управување со системот на бесплатна правна помош, вклучувајќи и давање на бесплатна правна помош
- Управување со регистрите на адвокати кои даваат бесплатна правна помош
- Одлучување по барањата за бесплатна правна помош
- Назначување на адвокати во посебни случаи
- Почетна и континуирана обука на лицата кои даваат правна помош
- Воспоставување и перидично ажурирање на стандардите за давателите на правната помош
- Следење на квалитетот на дадената правна помош (мониторинг, гарантирање на квалитет)
- Прием и постапување по преставки и поплаки за добиената бесплатна правна помош
- Воспоставување на методи и услови за плаќање на адвокатските услуги обезбедени во рамки на бесплатната правна помош
- Плаќање на адвокатите
- Активности за промоција и подигање на свеста за бесплатната правна помош
- Прибирање и анализа на податоците за обезбедената правна помош
- Изработка на годишни извештаи за активностите поврзани со бесплатната правна помош
- Соработка со меѓународни организации и надлежни органи за бесплатна

**П10. Според вас, кои клучни субјекти треба да бидат вклучени во управувачките органи/структурата на ова тело. (1= воопшто не согласувам; 5 = целосно се согласувам)**

- Министерство за правда
- Адвокатската комора
- Граѓанско општество (невладини организации) и/или високо образовни институции
- Судовите
- Јавното обвинителство
- Центрите за социјални работи
- Министерство за внатрешни работи

П11. Пред кој орган на државата телото/субјект треба да биде одговорно телото (1= воопшто не согласувам; 5 = целосно се согласувам)

- Собрание
- Влада
- Судска власт
- Адвокатска комора
- Министерство за правда
- Целосно независно тело без субординаност или директно известување, само редовно информирање на јавноста

П12. Доколку имате дополнителни, коментари, предлози, забелешки или одговори на прашањата кои досега не беа наведени ве молиме споделете ги? (Пр. кои чекори и мерки треба да се спроведат за да се направи функционален овој единствен управувачки ентитет - дали тоа е оправдано и остварливо).

---

---

Ви благодариме многу за вашиот придонес!!!

## АНЕКС 3

Мисија во Скопје
-
Физибилити студија за формирање на едно тело за управување со ситемот за бесплатна правна помош во Северна Македонија
03-07 октомври 2022, Скопје

Понеделник 3 октомври 2022 година

Време	Место	Присутни		Забелешки / Јазик	Контакт-лица / адреси
09:00 – 10:15	Координативен состанок во Програмската канцеларија на СЕ во Скопје	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски	<u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	[на англиски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје
10:30 – 11:30	Состанок со претставници од Министерството за правда (државни советници + кабинетот на Министерот)	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Претставници од МП:</u> Г-дин Никола Прокопенко Г-дин Аркин Јахији Г-а Тања Кикерекова Г-а Фросина Тасевска	[Толкување англиски-македонски]	Министерство за правда

11:45-12:45	Состанок со МП: одделение за БПП	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	Претставници од Одделението за БПП при МП:  Г-а Весна Цекова Г-дин Оливер Давидовски Г-а Зурија Мемедова Г-а Салије Ибраими Г-дин Орхан Сулимани	[Толкување англиски-македонски]	Министерство за правда
13:00 – 14:15	Пауза за ручек				
14.30-15.30	Состанок со Адвокатска комора	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Претставници од Адвокатска комора</u>	[Толкување англиски-македонски]	Адвокатска комора
15:45-17:00	Резимирање на денот со проектниот тим	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски	<u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	[на англиски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје

Вторник, 4 октомври 2022 г.

Време	Место	Присутни		Забелешки / Јазик	Контакт-лица / адреси
10:00 – 11:00	Состанок со адвокати (длабински интервјуа – прва група)	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Адвокати</u> <u>овластени за</u> <u>давање на</u> <u>БПП</u>	[Толкување англиски- македонски]	Простории на Адвокатска комора во Апелациски суд
11:15 – 12:15	Состанок со адвокати (длабински интервјуа – втора група)	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Адвокати</u> <u>овластени за</u> <u>давање на</u> <u>БПП</u>	[Толкување англиски- македонски]	Простории на Адвокатска комора во Апелациски суд
12:30 – 13:45	Пауза за ручек				
14:00 – 16:00	Фокус група со адвокати	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Адвокати</u>	[Толкување англиски- македонски]	Простории на Адвокатска комора во Апелациски суд
16:00 – 17:00	Резимирање на денот со проектниот тим	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски	<u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	[на англиски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје

Среда, 5 октомври 2022 г.

Време	Место	Присутни		Забелешки / Јазик	Контакт-лица / адреси
09:30- 10:30	Состанок со судии од Врховен суд	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Судии од</u> <u>Врховен суд</u>	[Толкување англиски- македонски]	Врховен суд на Северна Македонија
11:00 – 12:30	Фокус групи / длабински интервјуа со претседатели на судови (основни + апелациски)	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Претседатели на</u> <u>судови (основни</u> <u>+ апелациски)</u>	[Толкување англиски- македонски]	Хотел Александар Палас
12:45- 14:00	Пауза за ручек				
14:30 – 16:30	Фокус група со судии	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Судии</u>		Хотел Александар Палас
16:30 – 17:00	Резимирање на денот со проектниот тим	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски	<u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	[на англиски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје

Четврток, 6 октомври 2022 г.

Време	Место	Присутни		Забелешки / Јазик	Контакт-лица / адреси
09:30 – 10:30	Состанок со претставници од судски буџетски совет	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Претставници од судски буџетски совет</u>	[Толкување англиски-македонски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје
11:00 – 12:00	Состанок со полициски претставници	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	Полициски службеници	[Толкување англиски-македонски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје
12:00 – 13:30	Пауза за ручек				
13:30 – 14:30	Состанок со јавни обвинители	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	<u>Јавни обвинители</u>	[Толкување англиски-македонски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје
15:00 – 17:00	Резимирање на денот со проектниот тим	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захарија Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски	<u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Цуцулоска Јакимовска	[на англиски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје

Петок, 7 октомври 2022 г.

Време	Место	Присутни		Забелешки / Јазик	Контакт-лица / адреси
10:00- 15:00	Десетти состанок на Националното координативно тело (хибриден настан)	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски  <u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Џуџулоска Јакимовска	<u>Членови на НКТ</u>	[Симултано толкување англиски- македонски]	Хотел Александар Палас
15:30 – 17:00	Резимирање на денот со проектниот тим	<u>Консултанти:</u> Г-дин Џон Имс Г-дин Виктор Захариа Г-а Бојана Неткова Г-дин Гоце Коцевски	<u>Проектен тим</u> Г-а Анамарија Николовска Г-а Ирена Џуџулоска Јакимовска	[на англиски]	Програмска канцеларија на СЕ во Скопје







## ИНФОРМИРАЈ СЕ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

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.

Советот на Европа е водечка организација за човековите права на континентот. Таа се состои од 46 држави членки, вклучувајќи ги сите држави членки на Европската унија. Сите држави членки на Советот на Европа ја потпишаа Европската конвенција за човекови права, која претставува меѓународен договор за заштита на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Европскиот суд за човекови права ја следи примената на оваа конвенцијата од страна на државите членки.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Земјите членки на Европската Унија одлучија да ги поврзат своите знаења, ресурси и судбини. Заедно тие изградија зона на стабилност, демократија и одржлив развој, истовремено одржувајќи ја културната разновидност, толеранцијата и индивидуалните слободи. Европската Унија се залага за споделување на своите постигнувања и вредности со држави и народи и надвор од нејзините граници.

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

MKD

Финансирано  
од Европската Унија и  
Советот на Европа



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Имплементирано  
од Советот на Европа

