



# Бајка или реалност!?

Бесплатната  
правна помош  
во Република  
Македонија

Март, 2012 година

## ФООМ

Правната програма на Фондацијата Отворено општество – Македонија е посветена на промовирање на транспарентноста и отчетноста на институциите, почитување на човековите права и поддржување на реформите на правниот систем во Република Македонија. Правната програма е фокусирана кон остварување на следниве цели:

(1) обезбедување транспарентност и отчетност преку поддржување на стратегиското застапување, со цел да се намали просторот за коруптивни дејствија во областа на финансирањето на политички партии, а во насока на зголемување на пристапот до информациите од јавен карактер;

(2) подобрување на заштитата на човековите права преку набљудување на спроведувањето на нововодедените механизми за заштита на човековите права и за утврдување на слабостите при нивното спроведување; и

(3) поддржување на транспарентниот процес на приближување на домашното законодавство кон законодавството на ЕУ, преку информирање и вклучување на граѓанскиот сектор и набљудување на новоусвоеното законодавство.



Македонско здружение  
на млади правници

# Бајка или реалност!?

## Бесплатната правна помош во Република Македонија

„Анализа на примената на  
Законот за бесплатна правна помош  
за 2011 год.“

Март, 2012 година

**Издава:**

Македонско здружение на млади правници

**За издавачот:**

Јасмина Брезовска, претседател

**Подготвил:**

Македонско здружение на млади правници

[www.myla.org.mk](http://www.myla.org.mk)

[contact@myla.org.mk](mailto:contact@myla.org.mk)

**во соработка со**

Фондација Отворено општество – Македонија

[www.soros.org.mk](http://www.soros.org.mk)

[pravo@soros.org.mk](mailto:pravo@soros.org.mk)

**Автори:**

Жарко Хаџи-Зафиров

Гоце Коцевски

**Коавтор:**

Емир Прџановиќ (“Бесплатната правна помош во Република Македонија, набљудувана однадвор”)

**Уредник:**

Данче Даниловска – Бајдевска

Фондација Отворено општество - Македонија

**Лектура:**

Абакус

**Ликовно-графичко обликување:**

Бригада дизајн

**Тираж:**

500

# СОДРЖИНА

Користени кратенки .....	4
Предговор.....	5
<b>Бесплатна правна помош од А до Ш</b>	
<b>Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош во 2011 година .....</b>	<b>7</b>
Подготовка на извештајот - Методологија .....	7
За какви правни прашања може да се одобри бесплатна правна помош? .....	11
Какви видови бесплатна правна помош постојат во Република Македонија? .....	19
Услов, дополнителен услов, па уште еден услов.....	25
Сега знам кој може да користи, но кој дава правна помош? .....	31
Постапка за остварување на бесплатната правна помош .....	41
Финансирање на бесплатната правна помош.....	48
Кои трошоци на постапката ги обезбедува бесплатната правна помош .....	52
<b>Завршни препораки .....</b>	<b>59</b>
<b>Анализа: „ Бесплатната правна помош во РМ, набљудувана однадвор “ .....</b>	<b>63</b>
Воведни забелешки .....	63
Кој дава, каква помош и колку? .....	65
Мора да ги знаеш правилата на играта за да се квалификуваш .....	68
Корисници на правна помош и критериуми за квалификување .....	74
Остварување на правото на бесплатна правна помош ....	80
<b>Неколку генерални забелешки .....</b>	<b>88</b>
<b>Предлог-амандамани на Законот за бесплатна правна помош .....</b>	<b>91</b>

# КОРИСТЕНИ КРАТЕНКИ

<b>ЕКЧП</b>	Европска конвенција за човековите права
<b>ЕСЧП</b>	Европски суд за човековите права
<b>ЗБПП</b>	Закон за бесплатна правна помош
<b>ЗОУП</b>	Закон за општа управна постапка
<b>ЗПП</b>	Закон за парнична постапка
<b>ЗКП</b>	Закон за кривична постапка
<b>ЗСТ</b>	Закон за судски такси
<b>ЗСЗ</b>	Закон за социјална заштита
<b>ЗПИО</b>	Закон за пензиско и инвалидско осигурување
<b>МЗМП</b>	Македонско здружение на младите правници
<b>ФООМ</b>	Фондација Отворено општество - Македонија
<b>СПИЈК</b>	Слободен пристап до информациите од јавен карактер
<b>МП</b>	Министерство за правда
<b>МТСП</b>	Министерство за труд и социјална политика

# ПРЕДГОВОР

Публикацијата што е пред вас, насловена како „Бајка или реалност!? Бесплатната правна помош во Република Македонија“ содржи анализа од примената на Законот за бесплатна правна помош во Република Македонија во 2011 година. Анализата е резултат на континуираната работа на Македонското здружение на младите правници (МЗМП) и на Правната програма на Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ) на проектот „Следење на примената на Законот за бесплатна правна помош“. Проектот има за цел да придонесе кон поефикасна примена на Законот за бесплатна правна помош, како и во обезбедувањето на правото на еднаков и ефикасен пристап до правдата на граѓаните и на лицата кои престојуваат во Република Македонија. Во исто време, проектот има за цел да се зајакнат капацитетите на здруженијата како даватели на бесплатна правна помош. Затоа, во годинешнава анализа со својата работа директно учествуваа и овластените здруженија за давање претходна правна помош, поддржани од ФООМ, и тоа: Националниот ромски центар од Куманово, РОМА СОС од Прилеп и Младинскиот културен центар од Битола, како и Избор од Струмица и ЕХО од Штип.

Се надеваме дека и оваа анализа, која е продолжување на минатогодишното истражување, објавено во Извештајот за примената на Законот за бесплатна правна помош, ги адресира проблемите и предизвиците со кои се соочивме при користењето на правото на бесплатна правна помош и при имплементацијата на Законот за бесплатна правна помош. Во анализата се идентификувани слабостите и пречките во системот на бесплатната правна помош, како за граѓаните, така и за здруженијата кои сакаат да се стекнат со овластување за давање претходна правна помош. Во оваа анализа во поглавјето „Бесплатната правна помош во РМ, набљудувана однадвор“ дополнително е направена споредба со одредбите од Законот за бесплатна правна помош на Хрватска, укажано е на добрите примери од нивната практика, но се дадени и примери од одлуките на Европскиот суд за човековите права.

На крајот, во анализата се дадени препораки за надминување и отстранување на пречките и слабостите во системот на бесплатната правна помош во Македонија, со цел да се изгради поефикасен систем во кој граѓаните би можеле целосно да го остварат правото на еднаков пристап до правдата.

Фондација Отворено општество - Македонија



# Бесплатна правна помош од А до Ш

## Извештај за примената на Законот за бесплатна правна помош во 2011 година

### 1. Подготовка на извештајот - Методологија

#### I. Прибирање информации

Во процесот на подготовка на овој извештај беа користени повеќе методи за директно и индиректно прибирање податоци, нивна обработка и анализа. Имајќи ја предвид природата на набљудувањето и целта што треба да се постигне со истото, при собирањето на информациите кои се релевантни за набљудувањето беа користени следниве методи:

- СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР  
Поднесување барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер до државните органи кои имаат овластувања во доменот на бесплатната правна помош;

### - НАБЉУДУВАЊЕ

Набљудување на предметите во кои со решение е одобрена бесплатна правна помош, преку следење на судските рочишта;

### - ПРАШАЛНИК

Пополнување прашалници од страна на адвокатите кои обезбедуваат бесплатна правна помош, судиите кои постапуваат по предметите во кои е одобрена бесплатна правна помош и корисниците на бесплатната правна помош. Преку прашалниците се добиваат податоци за квалитетот, ефикасноста и ефективноста во обезбедувањето бесплатна правна помош во конкретниот предмет;

### - ИНТЕРВЈУ

Средби со адвокатите кои даваат бесплатна правна помош;

### - ДИРЕКТНО ИНВОЛВИРАЊЕ И СТРАТЕШКО ВОДЕЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ

Вклучување во системот на претходна правна помош преку запишување на шест здруженија во Регистарот на здруженијата за претходната помош;

### - КООРДИНАЦИЈА СО ЕКСПЕРТИ

Работни состаноци на тимот задолжен за подготовка на Извештајот;

1. Со цел да се добијат навремени и релевантни информации за спроведувањето на Законот за бесплатната правна помош од страна на надлежните државни органи и институции, Македонското здружение на младите правници (МЗМП) поднесе вкупно 35 барања за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Барањата беа поднесувани пред сè до Министерството за правда, како орган надлежен за одлучување по барањата за бесплатна правна помош, но беа опфатени и Државниот завод за статистика, Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, како и Управниот суд на Република Македонија. Од Министерството за правда беа побарани информации за бројката на поднесни и одлучени барања, за пристап до решенијата со кои се одобрува или се одбива барањето за бесплатна правна помош, фискалните импликации од примената на Законот и за другите релевантни информации од примената на Законот. При подготовката на Извештајот се анализирани и одговорите на барањата за слободен пристап до информациите од јавен карактер што беа поднесени во 2010 година.

2. Процесот на обезбедување правна помош по одобрено решение за бесплатна правна помош беше следен преку организирано набљудување на судските рочишта, како и со пополнување прашалници од страна на адвокатите, судиите и корисниците на бесплатна правна помош во однос на конкретен предмет. Во 2011 год. беа набљудувани вкупно 23 предмети во кои е одобрена бесплатна правна помош. За тие предмети беше организирано набљудување на 42 рочишта во различни основни судови на целата територија на Република Македонија, за што се составени поединечни извештаи. За време на изготвувањето на овој извештај, беа добиени пополнети прашалници од 15 завршени предмети.
3. Во текот на процесот на набљудување, редовно комунициравме и одржувавме средби со адвокатите кои се запишани во Регистарот на адвокатите за давање бесплатна правна помош.
4. Набљудувањето на примената на Законот во однос на вклучувањето на здруженијата во системот за бесплатна правна помош беше спроведено преку тестирање на системот, па така МЗМП беше запишано во Регистарот на здруженија овластени за давање претходна правна помош. Со вклучување во системот, МЗМП и другите овластени здруженија имаат можност однатре да го набљудуваат системот за бесплатна правна помош. Со давањето правна помош во конкретни предмети, поднесувањето барања за бесплатна правна помош и поднесувањето трошковници за бесплатна правна помош, МЗМП се стекна со податоци за примената на Законот во однос на овие одредби.
5. Покрај сопственото вклучување, МЗМП одржуваше редовна комуникација и со другите здруженија овластени за давање претходна правна помош.

## II. Предмет на набљудување

Предметот на Извештајот е фокусиран на одделни круцијални делови од Законот за бесплатна правна помош. Од методолошки причини, беа набљудувани и анализирани следниве предмети:

- **Правните прашања за кои може да се одобри бесплатна правна помош;**
- **Видовите правна помош кои се предвидени во ЗБПП;**
- **Условите за стекнување со правото на бесплатна правна помош;**
- **Давателите на бесплатна правна помош;**
- **Постапката за остварување на правото на бесплатна правна помош и роковите во кои таа се остварува;**
- **Финансирањето на бесплатната правна помош, како и исплатата на награда и надомест на трошоци на давателите на бесплатна правна помош.**

Преку предметот на оваа анализа всушност сакаме да дојдеме до заклучокот дали со иницијалната примена на ЗБПП во изминативе 18 месеци ЗБПП е во целост или речиси во целост реализиран или треба да се преземат чекори кон подобрување на законскиот текст и менување на досегашната практика во спроведувањето на истиот.

## III. Структура на извештајот

Извештајот ги содржи наодите од спроведеното набљудување, вклучувајќи и нивна анализа. На крајот на секоја глава се дадени заклучоци и препораки за подобрување на системот на бесплатна правна помош.

## 2. За какви правни прашања може да се одобри бесплатна правна помош?

**З**БПП предвидува можност да се одобри бесплатна правна помош во сите судски и управни постапки, доколку преку нив се решава прашање од интерес за барателот на правната помош<sup>1</sup>. Сепак, во ставот 2 од истиот член се прецизираат правните прашања кои според ЗБПП се од интерес за барателите и за кои може да се одобри бесплатна правна помош. Во таа група спаѓаат:

- правата од областа на социјалното, здравственото, пензиското и инвалидското осигурување;
- правата од областа на работните односи;
- заштитата на деца и малолетници;
- заштитата на жртвите на семејното насилство;
- заштитата на жртвите од казниви дела;
- заштитата на жртвите од трговија со луѓе, и
- имотно-правните прашања.

ЗБПП предвидува затворена листа правни области и не дава можност за одобрување правна помош во други предмети, без оглед на тоа колку истите се од непосреден интерес за барателот, со што директно се заобиколува став 1 од членот 8, кој како критериум врз основа на кој ќе се определи дали во конкретниот случај треба да се обезбеди бесплатна правна помош го определува непосредниот интерес на барателот. Како примери за правни прашања за кои ЗБПП не предвидува бесплатна правна помош можеме да ги споменеме следниве:

- статусните прашања (одземањето на деловната состојба, поставувањето старател);
- заштитата на потрошувачите;
- семејните односи (во случаите кога не се работи за семејно насилство, пак ниту за заштита на деца и малолетници);
- надомест на штета предизвикана по основа на осигурување;

<sup>1</sup> Чл. 8 од Законот за бесплатна правна помош.

- прекршочните постапки;
- правната помош во кривичните постапки за дела за кои е предвидена казна затвор до 5 години, односно каде што не е предвидена задолжителна правна помош, во согласност со Законот за кривичната постапка.

Со ваквиот затворен метод на определување на правните прашања, голем дел од потенцијалните корисници на бесплатна правна помош би останале без истата и би биле принудени да бараат друг начин за решавање на своите проблеми.

Во досегашната примена на ЗБПП најголем дел од барањата се однесуваат на решавање на т.н. *имотно-правни* прашања<sup>2</sup>, потоа следуваат *заштитата на децата и малолетниците* и *заштитата на жртвите од семејното насилство*, додека другите правни области, како што се *работните односи и социјалното, здравственото, пензиското и инвалидското осигурување*, се помалку застапени. А што се однесува на *заштитата од трговија со луѓе*, поднесено е само едно барање и истото е одбиено.

Прецизни статистички податоци за структурата на одобрените барања за бесплатна правна помош по одделни правни прашања беа побарани од Министерството за правда, со барање за слободен пристап до информациите од јавен карактер. По поднесното барање Министерството донесе Заклучок<sup>3</sup> за запирање на постапката, со образложение дека не располага со бараната информација, без оглед на тоа што е должно<sup>4</sup> да води евиденција за донесените решенија. Имајќи го предвид сево ова, се поставува прашањето која институцијата би можела да ги има овие информации ако не Министерството за правда, како орган надлежен за спроведувањето на ЗБПП, пред сè поради основата за исплата на трошоците за дадената бесплатна правна помош од страна на овластените даватели на истата.

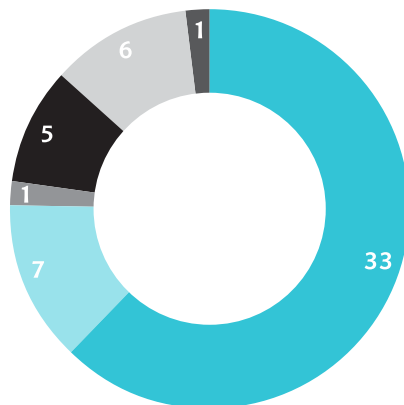
<sup>2</sup> Овој податок е утврден од увидот во решенијата со кои се одлучува по поднесените барања за бесплатна правна помош;

<sup>3</sup> Заклучок за запирање на постапка по барање за слободен пристап до информациите од јавен карактер бр. 19-9824/2 од 14.11.2011 год.

<sup>4</sup> Чл. 35, ст. 3, алинеја 4 од ЗБПП;

## Структура на правните прашања за кои е одобрена бесплатна правна помош<sup>5</sup>

- Имотно-правни прашања
- Заштита на деца и малолетници
- Заштита на жртви од казниви дела
- Работни односи
- Заштита на жртви на семејно насилство
- Социјално, здравствено, пензиско и инвалидско осигурување



### - Имотно-правни прашања

Како што може да се забележи од графикот, во најголем број случаи правна помош е побарана за решавање на т.н. имотно-правни прашања, кои најчесто се однесуваат на водењето постапки за: утврдување на правото на сопственост, проблеми при оставинска постапка, поделба на имотот стекнат во брак, физичка делба на имотот, исполнување на обврските од договорите и водењето постапки за ништовност на договори. Поради мошне широкиот опфат на поимот имотно-правни прашања и отсуството на законска дефинираност за тоа што сè потпаѓа под имотно-правно прашање, се остава можноста за арбитрарност во одлучувањето.

### - Заштитата на деца и малолетници

Заштитата на деца и малолетници, како правно прашање за кое може да се одобри бесплатна правна помош, најчесто се однесува на **водењето постапка за определување издршка, односно присилна наплата на неплатена издршка за малолетни деца**. ЗБПП не прецизира, ниту пак појаснува што сè може да потпадне под поимот

<sup>5</sup> Извадок од говорот на министерот за правда г. Михајло Маневски на Регионалната конференција за бесплатна правна помош, Скопје, 7.7.2011 год.

заштита на деца и малолетници и остава простор Министерството за правда да одлучува во секој поединечен случај, во зависност од околностите. Ваквото решение внесува правна несигурност затоа што **Заштитата на децата и малолетниците** е многу општ поим што може да опфати повеќе сегменти – од остварувањето детски додаток, преку заштитата на децата на самохраните родители, па сè до заштитата на жртвите на семејното насилство. Особено е карактеристична заштитата на децата и малолетниците за време на бракоразводните парници. Од увидот во решенијата со кои се одбиваат барателите, особено е впечатливо решението<sup>6</sup> со кое се одбива барањето за бесплатна правна помош во постапка за утврдување татковство и признавање дете, како и обезбедување алиментација за малолетно дете. Дадено е образложение дека утврдувањето на татковство не е предвидено со чл. 8 од ЗБПП, односно не потпаѓа под Заштитата на децата и малолетниците. ЗБПП има потреба од појасување на поимот Заштита на децата и малолетниците на тој начин што ќе бидат јасно определени постапките во кои ќе може да се определи правна помош по оваа основа. Дополнително, во прилог на тврдењето дека овој поим не е доволно јасен, треба да се спомене и решението бр.11-2752 со кое е одбиено барањето за бесплатна правна помош за покренување тужба за алиментација, со образложение дека оваа правна основа не е предвидена во членот 8 од ЗБПП.

### - Заштитата на жртвите на семејно насилство

Заштитата на жртвите на семејното насилство, како правна област за која може да се одобри бесплатна правна помош, во донесените решенија најчесто се однесува на правна помош при *постапката за развод на брак и определување издршка*. Не е доволно јасно дали оваа правна област го опфаќа и застапувањето на жртвата како оштетен во кривичната постапка против сторителот на семејното насилство. Доколку намерата на законодавецот е првично да се обезбеди бесплатна правна помош на жртвите на семејно насилство во кривичната постапка, во тој случај оваа правна област треба да биде опфатена со веќе дефинираната правна област – Заштита на жртвите на казниви дела.

<sup>6</sup> Бр. 11-2752/218 од 12.1.2011 год.



Заштитата на жртвите на казниви дела, како и претходните области, е општ поим што опфаќа повеќе различни постапки преку кои се заштитуваат жртвите од казнените дела. Бесплатна правна помош по оваа основа најчесто се бара и се одобрува за правна помош во постапката за намирување на имотно-правно барање, како последица на сторено кривично дело. Меѓутоа, противречноста и неизедначениот пристап што го има кај претходно споменатите правни области добива своја форма во оваа правна област. Досегашната практика покажува дека од страна на надлежните органи се постапува неконзистентно, од причини што во еден период се донесени решенија со кои се одобрува бесплатна правна помош во постапка за остварување на имотно-правно побарување како жртва на кривично дело<sup>7</sup>, додека во други две решенија<sup>8</sup>, со кои се одлучувало по идентични барања како претходно споменатите, барањата за правна помош се одбиени. Образложението дадено во двете решенија гласи: „Имајќи предвид дека поднесеното барање за поведување постапка пред Основниот суд Струмица, т.е Кумаово, за надомест на штета претрпена како жртва на казниво дело не е во согласност со членот 8 од Законот, истото се одбива како неосновано“. Оваа состојба може да се надмине со дефинирање на опфатот на заштитата на жртвите на казнивите дела, при што јасно ќе бидат наведени постапките во кои таа се остварува.

### - Права од работен однос

Во оваа правна област најчесто влегуваат споровите што произлегуваат од работниот однос, како и барањата за надомест на штета поради повреда на работното место. Начелно, вака дефинираната правна област ги покрива речиси сите проблеми што би настанале од работниот однос и е - во основа - добро решение, меѓутоа кога неговата применливост ќе се доведе во врска со другите одредби, тоа се доведува под прашање. Решавањето на проблемите од работниот однос претпоставува дека барателот е вработен, со што е речиси невозможно тој да ги исполнува условите од ЗБПП, со кои се дефинирани категориите граѓани кои имаат право на бесплатна правна помош. Многу се ретки ситуациите кога лице во работен однос може да ги исполнува условите за стекнување бесплатна правна помош, со што директно се доведува во прашање

<sup>7</sup> Бр. 11-144 од 28.3.2011 и бр. 11-283 од 10.5.2011 год.

<sup>8</sup> Бр.11-450 и бр. 11 - 410

применливоста на оваа одредба. Дополнително, правата од работен однос се решаваат во постапки во кои, по правило, се предвидени многу кратки рокови (8 дена за поднесување приговор, 15 дена за поднесување тужба и сл.<sup>9</sup>), додека законскиот рок за одобрување бесплатна правна помош, кој најчесто не се почитува, е 20 дена. Се препорачува на вработените лица да им се овозможи да користат бесплатна правна помош, како и да се забрза донесувањето решенија во постапките од работниот однос.

### - Права од областа на социјалното, здравственото, пензиското и инвалидското осигурување

Оваа правна област ги опфаќа социјалната заштита и пензиското осигурување. Поради малиот број одобрени барања, не постои можност за анализа на конкретните правни односи врз основа на кои се бара бесплатна правна помош. Единственото решение со кое се одобрува БПП по овој правен однос се однесува на остварувањето на правото на социјално осигурување. Исто како и кај правата од работен однос, и во оваа област се предвидени кратки рокови во кои треба да се постапи за да не се загуби правото (рокови за жалби од 8 и 15 дена, управен спор 30 дена и сл). Имајќи предвид дека граѓаните најчесто бараат правна помош откако ќе бидат одбиени, постоечките рокови за остварување на правото на бесплатна правна помош оневозможуваат ефикасна и брза правна помош во овие случаи.

### - Заштита на жртвите на трговија со луѓе

ЗБПП ја предвидува и трговијата со луѓе, како правно прашање за кое може да се одобри бесплатна правна помош. Исто како и кај претходните (заштита на децата и малолетниците и заштита на жртвите на семејното насилство и слично), и овде не е прецизирано што опфаќа поимот заштита на жртвите од трговијата со луѓе, што може да покрие заштитата во шелтер-центрите за жртвите до водењето на кривичните постапки против сторителите. Во досегашната примена на ЗБПП е поднесено само едно барање за бесплатна правна помош по оваа основа и истото се однесува за поднесување приватна тужба заради наведување на проституција. Барањето е одбиено со образложение

<sup>9</sup> Чл. 181 од ЗРО и чл. 405 и 409 од ЗПП;

дека барателката не била евидентирана како жртва со трговија со луѓе. Со ова се навлегува во материјата што не е предмет на бесплатната правна

помош, односно дали некое лице е или не е жртва на трговија со луѓе. Бесплатната правна помош треба да се овозможи во секој случај кога има индикации дека постои трговија со луѓе, поради големата општествена опасност од ваков вид криминал. Околноста дали во конкретниот случај жртвата е евидентирана во регистарот што го води МВР, а во кој се евидентираат жртвите на трговијата со луѓе, не може и не смее да биде од пресудно значење за тоа дали ќе се одобри бесплатна правна помош во конкретниот случај.

## Заклучок

*ЗБПП во членот 2 предвидува еднаков пристап до правдата за сите лица кои се наоѓаат на територијата на Република Македонија. Но со понатамошните одредби законодавецот во целост го стеснил опсегот на овој закон само на определени правни области, а не како што претходно навел дека истиот има за цел да обезбеди непречен пристап до правдата за сите. Оваа контрадикторност на законскиот текст доведува до правна несигурност, како кај потенцијалните корисници, така и кај дел од применувачите на ЗБПП, што во понатамошниот текст на оваа анализа ќе биде објаснето преку феноменот на неконзистентност во постапувањето на истите.*

*Со постојното законско определување на правните области кои се од интерес за барателот и за кои може да се одобри бесплатна правна помош без претходна анализа на реалните правни проблеми на граѓаните, надвор од системот на БПП се оставени значаен дел правни прашања и проблеми со кои граѓаните често се соочуваат.*

*Со ЗБПП законодавецот направил еден нелогичен избор на правните области за кои државата треба да обезбеди бесплатна правна помош. Поради овој рестриктивен пристап, при анализата на набљудуваните случаи, повторно се доведува во прашање принципот на еднаков пристап до правдата, бидејќи поребата за правда не е фокусирана и ограничена само на областите дефинирани во ЗБПП. На пример, законскиот текст не може да ги предвиди и прецизно и однапред да ги опфати правните прашања што се од интерес на барателот. Понекогаш проблемите од областа на заштитата на потрошувачите можат да бидат мошне сериозни и да го засегаат домаќинството, можеби дури и повеќе од правните прашања за кои може да се одобри правна помош.*

*Постојните правни области имаат недоволно јасен опфат и одреденост, од причина што при донесувањето на ЗБПП не се внимавало на постојната*

терминологија и дефиниции во однос на поимите што се од посебна важност за ЗБПП, туку термините во истиот се дадени паушално, без притоа да се дадат јасни и недвосмислени дефиниции за опсегот на овие термини, со што би се избегнала правната несигурност – како за применувачите на Законот, така и за неговите корисници. Во недостиг на законски дефиниции за тоа кои правни односи ги опфаќаат, очигледна е арбитраноста и неконзистентноста на одлуките, така што за речиси идентични фактички состојби се донесуваат различни решенија.

## Препораки

- Потребно е да се спроведе истражување за правните потреби на граѓаните, кое ќе обезбеди материјал за детална анализа на видовите правни проблеми со кои се соочуваат граѓаните, нивното значење за нивната издршка, начините на кои ги решаваат и причините поради кои не ги решаваат проблемите. Спроведената анализа ќе ги изнесе на виделина најчестите правни проблеми и правните проблеми кои најмногу ги засегаат граѓаните и кои би дале солидна основа за законска измена во овој дел;
- Прецизно дефинирање на опфатот на поединечните правни области, со што ќе се избегне правната несигурност и потенцијалната арбитраност и неконзистентност при постапувањето;
- Бесплатната правна помош треба да биде инструмент за остварување на еднаков пристап до правдата за сите лица кои живеат на територијата на Република Македонија.
- Друг проблем е дефинирањето на правните области, како на пример имотно-правните прашања. Во оваа насока, сакаме да истакнеме дека овде треба да се применува практиката карактеристична за Европската конвенција за човековите права, воспоставена од страна на Европскиот суд за човековите права, кој во своите пресуди дава мошне широка дефиниција на поимот „сопственост“.

### 3. Какви видови бесплатна правна помош постојат во Република Македонија?

Според ЗБПП, бесплатната правна помош во Република Македонија се остварува како *претходна правна помош* и *правна помош во управни и во судски постапки*. Законот ги пропишува и облиците во кои се остваруваат овие два вида правна помош.

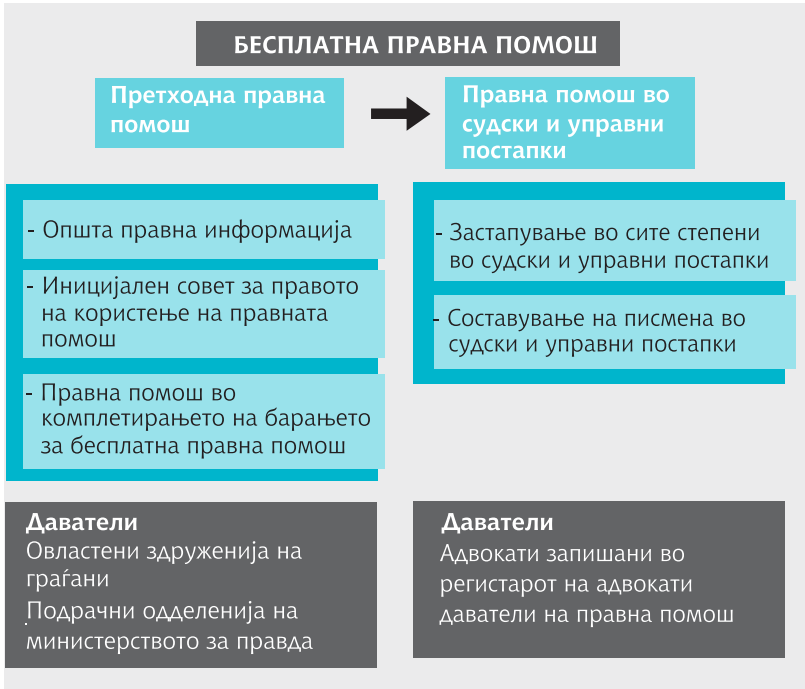
**Претходната правна помош** се состои од:

- иницијален правен совет за правото на користење на правната помош;
- општа правна информација<sup>10</sup>, и
- правна помош при комплетирањето на барањето за бесплатна правна помош.

**Правната помош во управните и во судските постапки** опфаќа застапување и составување писмена во сите степени во судските и во управните постапки, но во Законот за бесплатна правна помош не е предвидена правна помош за застапување пред Уставниот суд на Република Македонија, пред Врховниот суд на Република Македонија<sup>11</sup>, пред Европскиот суд за човековите права и пред другите релевантни меѓународни тела.

<sup>10</sup> Општи и начелни упаства за правно регулирање на определена област

<sup>11</sup> Бр. 11 – 59 од 18.4.2011 год



Претходна правна помош можат да даваат **овластените здруженија на граѓаните** кои се запишани во Регистарот на здруженијата даватели на претходна правна помош и **овластените службени лица вработени во подрачните одделенија на Министерството за правда**<sup>12</sup>. Законот не ја исклучува и можноста бесплатна правна помош да даваат и адвокатите запишани во Регистарот на адвокатите овластени за давање бесплатна правна помош.

<sup>12</sup> Започнувањето со обезбедување на претходна правна помош од страна на подрачните одделенија на Министерството за правда е одложено за 1.1.2012 год.

<sup>13</sup> Поддржани од Фондацијата Отворено општество - Македонија

До крајот на 2011 година со овластување да даваат претходна правна помош се стекнаа само четири здруженија: Македонското здружение на младите правници, Националниот ромски центар – Куманово, Рома СОС – Прилеп и Младинскиот културен центар – Битола<sup>13</sup>. Најголемиот дел од дадената претходна правна помош се состои во давање општи правни информации, најчесто за прашања од областа на социјалната заштита, здравственото осигурување, работните односи, семејните односи и имотно-

правните односи. Во помал дел се опфатени иницијалните правни совети за правото на користење на бесплатната правна помош, додека во најмал број случаи е дадена правна помош, во форма на правна помош, при комплетирањето на барањата за бесплатна правна помош.

Од досегашната примена на ЗБПП се наметна дилемата дали за давањето претходна правна помош е потребно поединечно решение од Министерството за правда, т.е. водење посебна постапка во која барателот бара некој од облиците на претходна правна помош. Дилемата и недореченоста произлегуваат од противречноста помеѓу ЗБПП и подзаконските акти донесени врз основа на ЗБПП. Додека ЗБПП во членот 37 пропишува дека е потребно посебно решение, во *Правилникот за содржината на образецот на трошковникот за обемот на извршената работа од овластените здруженија*<sup>14</sup> не се бара да се наведе поединечното решение врз основа на кое е дадена претходната правна помош. Дополнително, *„Правилникот за содржината на образецот на трошковникот за обемот на извршената работа од адвокат*<sup>15</sup>“ изречно и јасно бара да се наведе бројот и датумот на поединечното решение со кое е одобрена правната помош. Поттикнати од недоволната јасност на ова прашање во ЗБПП, а со цел да се истражи состојбата во практиката и толкувањето на Министерството за правда, четирите здруженија овластени за давање претходна правна помош поднесуваа трошковници до Министерството за правда за обезбедената претходна правна помош во конкретни предмети. По поднесените трошковници, сите здруженија добија известување<sup>16</sup> од Министерството за правда, што го содржи следново укажување: *„До Министерството за правда се доставува само трошковник за обемот на извршената работа за предмет за кој Министерството донело решение со кое е одобрена бесплатна правна помош“*.

Ова толкување на Министерството отвора повеќе прашања поврзани со целисходноста на претходната правна помош воопшто. Имајќи предвид дека таа е мошне ограничена и дека има пред сè информативна функција, а не функција на давање правни совети, се поставува прашањето дали е потребно оптоварување со постапка која во просек трае од 30 до 50 работни дена<sup>17</sup>, за на некое лице да му се даде најопшт правен совет за тоа како може да се стекне со бесплатна правна помош. Особено е впечатлива ситуацијата со правната помош при комплетирањето на барањето за бесплатна

<sup>14</sup> Службен весник на РМ бр. 65/2010;

<sup>15</sup> Службен весник на РМ бр. 65/2010;

<sup>16</sup> 11-3312 од 15.9.2011 год.

<sup>17</sup> Види во поглавјето *Постапка во која се остварува правото на бесплатна правна помош*

правна помош како облик на претходна правна помош. Во согласност со толкувањето на Министерството за правда, потребно е посебно решение за обезбедување претходна правна помош за секој посебен случај на претходна правна помош. Оттука, се поставува прашањето кој ќе му помогне на барателот при подготовката на иницијалното барање за претходна правна помош, односно дали ова барање всушност ќе биде „бесплатно“ барање кое здружението на граѓаните не ќе може да го наплати како трошок по ниту една основа.

Проблематичен е и опфатот на поимот претходна правна помош. Во основа, под претходна правна помош се подразбира само општа правна информација, како и информации и совети околу правото на бесплатна правна помош. Вака дефинирана, претходната правна помош не може да одговори на растечката потреба од квалитетни правни информации за граѓаните, кои би содржеле конкретни правни совети и упатства за решавање на определено правно прашање.

### Правна помош во судски и во управни постапки

Правна помош во судски и во управни постапки можат да даваат адвокатите кои се запишани во Регистарот на адвокатите даватели на бесплатна правна помош (во моментот се регистрирани 213)<sup>18</sup>. Правната помош ги вклучува сите процесни дејствија што произлегуваат од застапувањето, како што се составувањето и поднесувањето тужби, жалби и други поднесоци, застапувањето на рочишта, советувањето и другите дејствија поврзани со водењето на постапката.

### Заклучок

Поделбата на претходна правна помош и правна помош во судски и во управни постапки е само следење на трендот што постои и во националните системи на БПП во европските држави. Постоеното на претходната правна помош е оправдано со потребата од поголема информираност на граѓаните за правните прашања во правните области за кои можат, односно не можат да добијат бесплатна правна помош од страна на адвокат. Претходната правна помош е важна и затоа што е мошне погодна за подобрување на положбата на ранливите категории граѓани, кои поради неукост и нееднаков третман не се во состојба да добијат правна или друга стручна помош на друго место.

<sup>18</sup> [www.justice.gov.mk](http://www.justice.gov.mk)

Претходната правна помош, онака како што е пропишана во Законот, не е во состојба да ја постигне својата цел,



од причина што е премногу тесно дефинирана, опфаќа многу мал дел од реалните правни потреби на граѓаните и е оптоварена со долга и комплицирана постапка, која ги одвраќа граѓаните од користењето на претходната правна помош. Со олку тесниот опфат на претходната правна помош, ЗБПП воопшто не може да придонесе за намалување на правната отуѓеност на граѓаните и нивната недоверба во правниот систем на државата.

Во тесна врска со претходното е и немањето можност за составување писмена во управна постапка. Постојат категории граѓани кои поради отуѓеност, неукоост и нееднаков третман не се во состојба да го состават поднесокот кој им е потребен за остварување на уставно и законски загаратнираното право. Овде спаѓаат пополнувањата на барањата за лична карта, пишувањето жалби поради укинатата социјална помош и сл. Ова е особено важно кога станува збор за жалби кога се дадени кратки рокови, кои никако не можат да бидат запазени со редовна постапка за оставрување на бесплатна правна помош.

Претходната правна помош е непотребно оптоварена со идентична постапка преку која се остварува и правната помош во судските и во управните спорови. Со оглед на разликата во правните проблеми што ги опфаќаат различните видови правна помош, потребно е да се поедностави и да се забрза постапката за остварување на претходната правна помош. Вака како што е сега поставена, таа ги одвраќа граѓаните - заинтересираните баратели на правна помош, затоа што не се во можност да оставрат пристап до правдата. Исто така, еден од клучните проблеми кои го отежнуваат процесот на давање бесплатна правна помош е резултат на неразумниот став на Министерството за правда во однос на постапката за обезбедување претходна правна помош, кое ги исплатува само дејствијата на здруженијата во случаите во кои по барањето за бесплатна правна помош решение со кое ќе се одобри бесплатната правна помош ќе донесе министерот за правда. Притоа, се поставува прашањето дали за правна информација или за првичен правен совет треба да се поднесе барање и истото да биде одобрено од Министерството за правда за да може заинтересираното лице да ги добие истите. Ова отежнување е резултат на недовербата и скепсата на институциите кои се надлежни за примена на ЗБПП кон овластените здруженија за давање претходна правна помош, па оттука решението со кое се одбива бесплатната правна помош се смета за гаранција дека овластените здруженија нема да го „опустошат“ буџетот за бесплатна правна помош

- Потребно е да се обезбеди правна помош и во случаите кога лицата бараат заштита пред Уставниот и пред Врховниот суд на Република Македонија, па дури и пред меѓународните трибунали и судови во кои Република Македонија се јавува како држава-страна, во согласност со потпишаниот и ратификуван меѓународен договор.
- Поедноставување на постапката за обезбедување претходна правна помош, како и вклучување на составувањето поднесоци во управната постапка и давање правни совети во претходната правна помош;
- Во делот на обезбедувањето на претходната правна помош, потребна е зајакната координација меѓу здруженијата кои се овластени за давање претходна правна помош, од една страна, и Министерството за правда, од друга страна, со цел да се претстави погрешниот став и да се постигне општа согласност врз основа на која ќе се започне со градење на позитивната практика и ќе се напушти практиката за двојно водење на постапки пред Министерството за правда. Оваа комуникација и решавањето на прашањето за двојното водење на постапките, ќе оди во прилог на експедитивноста, ефикасноста, ефективноста и економичноста на постапките за обезбедување претходна правна помош, бидејќи ќе се поедностави целата постапка и ќе се намалат трошоците во истата, со што здруженијата ќе имаат улога на „филтер“ во обезбедувањето бесплатната правна помош. Причина за ова е што првичниот контакт, во најголемиот број случаи кога лицата бараат бесплатна правна помош, е со овластено или со неовластено здружение, кое по правило го упатува лицето кај овластеното здружение. Овластеното здружение, всушност, му дава насоки на лицето во однос на тоа дали може или не може да бара бесплатна правна помош, односно дали ги исполнува условите за добивање на истата, што значи дека овластените здруженија на граѓани се т.н. филтер кој дејствува превентивно во однос на можните непотребни трошоци, време и ангажман во случаите кога е извесно дека лицето не ги исполнува законски утврдените услови.

## 4. Услов, дополнителен услов, па уште еден услов

Во Законот за бесплатна правна помош најпрвин на еден општ начин е определена категоријата лица кои можат да користат бесплатна правна помош, односно е утврдено дека тоа се лица (државјани на Република Македонија со постојано живеалиште во РМ) кои со оглед на сопствената материјална и статусна положба не се во состојба да ги остварат своите загарантирани права, без притоа да го загрозат сопственото издржување и издржувањето на членовите на своето домаќинство. Дополнително, во Законот овој општ услов е ограничен на три нивоа. Првото ограничување се однесува на тоа дека граѓаните треба да имаат законски определен статус, односно лицето треба да биде (1) *корисник на социјална помош*; (2) *корисник на правото на инвалидски додаток*, кој не остварува други приходи по основа на заработувачка или приходи од недвижности; (3) *корисник на најниска пензија*, кој живее во семејна заедница со две или повеќе лица кои се издржувани од него, и (4) *семејства или самохрани родители со едно или повеќе малолетни деца кои остваруваат право на детски додаток*. Второто ограничување се однесува на вкупниот месечен приход што го остварува барателот и неговото домаќинство, а третиот се однесува на вкупниот имот што го поседува барателот и членовите на неговото домаќинството. Така, се смета дека издршката на лицето кое бара бесплатна правна помош е загрозена ако приходите на тоа лице и на членовите на неговото домаќинство, по сите основи, не го надминуваат износот од 50% од просечната месечна плата исплатена во РМ за претходниот месец во време на поднесување на барањето (на пример, просечната исплатена плата во РМ во октомври 2011 година била 30.680 денари, што значи дека барателот кој поднел барање за остварување на правото на бесплатна правна помош во ноември 2011 може да има месечен приход од максимум 15.340 денари). Дополнително, а во врска со големината на имотот што го поседува барателот на бесплатната правна помош, бесплатна правна помош ќе му се одобри доколку тој или член на неговото семејство со кој живее во исто домаќинство има имот што достигнува, односно не надминува пет просечни бруто-плати исплатени во РМ во претходниот месец (на

пример, просечната исплатена плата за октомври 2011 година била 30.680 денари, што значи дека е дозволено барателот кој поднел барање за остварување на правото на бесплатна правна помош во ноември 2011 да има имот во вредност од 153.400 денари).

За овие ограничувања е карактеристично тоа што се кумулативни, т.е. барателот мора да ги исполнува сите за да може да се стекне со право на бесплатна правна помош.

## 1. Ограничување во поглед на статусот што треба да го исполнат барателите<sup>19</sup>

Со право на бесплатна правна помош не можат да се стекнат граѓаните кои не се:

1. корисници на **социјална помош**;
2. корисници на **правото на инвалидски додадок** што не остваруваат други приходи по основа на заработувачка или приходи од недвижности;
3. корисници на **најниска пензија** кои живеат во семејна заедница со две или повеќе лица издржувани од нив, и
4. семејство или самохран родител со едно или повеќе малолетни деца кои остваруваат **право на детски додаток**.

Со барањето, барателите на бесплатна правна помош да исполнуваат определен законски регулиран статус се спроведува првото ниво на ограничување на правото на бесплатна правна помош. Покрај крајната рестриктивност, за ова ограничување е карактеристична и несинхронизираноста со законите што ги регулираат споменатите законски статуси, за што ќе стане збор подолу во текстот.

Во Република Македонија не постои право именувано како **социјална помош**. Истото не е предвидено ни во Законот за социјалната заштита<sup>20</sup>. Во согласност со овој закон, постои *право на социјална заштита, кое вклучува низа мерки како што се: социјалната превенција, воинституционалната заштита, институционалната заштита и правата на парична помош од социјална заштита*. Со ова решение се создава правна

<sup>19</sup> Чл. 12 ст. 2 од ЗБПП

<sup>20</sup> Сл. весник на РМ бр. 79 од 2009 година

несигурност затоа што ЗБПП не е доволно прецизен во поглед на тоа дали сите корисници на правото на социјална заштита можат да бидат корисници на бесплатна правна помош. Во досегашната практика,

барателите чиешто барање е одобрено, најчесто се корисници на социјална парична помош, додека има и корисници на постојана парична помош.

Законот е недоволно јасен и во поглед на **правото на инвалидски додаток**. Такво право, под тоа име, е предвидено само во Законот за правата на воените инвалиди, членовите на нивните семејства и членовите на семејствата на паднатите борци<sup>21</sup>. Не е доволно јасно дали при пропишувањето на Законот се мислело на ова право или на некое од другите права по основа на инвалидитет. Во досегашната примена на Законот не е одобрено барање на корисник на право на инвалидски додаток и поради тоа не сме во можност да го анализираме опфатот на ова право во практиката.

Терминот **најниска пензија** се однесува на лицата кои го остваруваат најнискиот износ од трите групи пензии. Вкупниот број корисници на најниска пензија во државата е 87.702, додека најнискиот износ на пензија изнесува 5.795,50 денари<sup>22</sup>. Проблемот во овој случај настанува поради тоа што најнизок износ на пензија постои во сите групи пензии и има различни износи. На пример, може да се наведат пензиите кои се остварени по 1.1.2002 год. Така, за првата група најнискиот износ на пензија изнесува 7.157,50, за втората 6.633,50, а за третата 6.109,50 денари. Хипотетички, барањето на корисник на третата најниска пензија со малку повисок износ од најнискиот може да биде одбиено, додека барателот кој е дел од првата најниска група пензии зема повисок износ од реално најнискиот износ, меѓутоа формално може да е корисник на најниска пензија. Дополнително ЗБПП предвидува корисникот на најниска пензија да живее во семејна заедница со две или повеќе лица издржувани од него. Со други зборови, самец ило корисник на пензија од 5.795,00 денари ќе биде одбиен затоа што не го исполнува законскиот услов.

Што се однесува на **правото на детски додаток**, овој критериум е пропишан на задоволителен начин и не е непотребно оптоварен како другите.

<sup>21</sup> Сл. весник на РМ бр. 13/96 во членот 18

<sup>22</sup> „Известување од ФПИОМ бр. 02-5778/2 од 27.10.2011 год.“

## 2. Ограничување во однос на вкупниот месечен приход што го остваруваат барателот и неговото домаќинство

*Бесплатна правна помош не можат да добијат домаќинства со 8 и повеќе членови кои вкупно заработуваат повеќе од 10.500 денари*

Второто ниво со кое ЗБПП спроведува ограничување на потенцијалните корисници на правото на бесплатна правна помош, се спроведува со пропишување на максималниот месечен приход што го остварува домаќинството на барателот, во висина од 50% од просечната месечна плата исплатена во Република Македонија за претходниот месец, во време на поднесување на барањето за бесплатна правна помош. Гледано во однос на просечната исплатена месечна плата за октомври 2011, која изнесува 20.902 денари<sup>23</sup>, вкупниот месечен приход на барателот и неговото домаќинство не смее да надминува износ од 10.451 денар.

Ова ограничување, всушност, претставува критериум врз основа на кој ќе се утврди дали му е загрозна издршката на едно домаќинство. Недостаток на ова решение е тоа што како критериум не го зема предвид бројот на членовите на домаќинството. Издршката на семец или на домаќинство со два члена, кои заработуваат 10.000 денари, не е загрозна во иста мера во споредба со едно повеќечлено семејство со истиот приход. Во прилог на ова тврдење говори и соопштението на Државниот завод за статистика<sup>24</sup>, според кое 47,3 % од сиромашните живеат во домаќинства со 5 или повеќе членови. На овој начин, законски во нееднаква и подредна положба се ставаат повеќечлените домаќинства на кои директно им е ограничено правото на еднаков пристап до правдата.

## 3. Ограничување во поглед на вкупниот имот

*Бесплатна правна помош не може да добие граѓанин чие домаќинство поседува каков било недвижен имот.*

<sup>23</sup> Соопштение на ДЗС бр. 4.1.11.89 од 28.12.2011 год.

<sup>24</sup> Соопштение на ДЗС бр. 4.1.1.48 од 11.7.2011 год.

Трет услов што го пропишува Законот како ограничување на правото на бесплатна правна помош е определувањето на максималната вредност на вкупниот имот што може да го поседуваат барателот и неговото домаќинство, за да можат да го остварат

правото на бесплатна правна помош. Според вака одредениот критериум, со право на бесплатна правна помош може да се стекне само лице кое заедно со сопственото домаќинство поседува вкупен подвижен и недвижен имот чијашто вредност не надминува повеќе од пет просечни бруто-плати, односно 152.955,00 денари<sup>25</sup>. Со вака поставеното ограничување, сите граѓани кои поседуваат каков било недвижен имот, без оглед на тоа дали станува збор за куќа, стан, гаража, нива, ливада и сл., немаат право на бесплатна правна помош, т.е ЗБПП претпоставува дека нивната издршка не е загрознена и тие можат само да ги сносат трошоците на правната помош.

Имено, ваквото решение во ЗБПП не соодветствува со традицијата на народот од овие простори да поседува каков таков недвижен имот. Кај нас имотот вообичаено се наследува и во никој случај не е индикатор за тоа дали на лицето му е загрознена издршката и дали тоа лице може само да си ги покрие трошоците за остварување на правото. Покрај горенаведеното, ограничувањето во поглед на имотот не соодветствува и со другите закони со кои им се даваат права на лицата со загрознена издршка. Во согласност со Законот за социјална заштита, право на социјална парична помош имаат и лицата кои поседуваат недвижен имот, што во најголем број случаи го надминува максималниот износ утврден со ЗБПП. ЗБПП не предвидува можност на минимален станбен простор што би се изземал од вкупниот имот при пресметката на неговата вредност, и покрај тоа што методологијата за минимален станбен простор е веќе утврдена со други закони и подзаконски акти.

## Заклучок

И во овој сегмент повторно се среќаваме со несоодветна терминологија која не е конзистентна со законите што ја уредуваат таа материја. Неконзистентноста на терминологијата во ЗБПП, како и недостатокот на методологија за утврдување на финансиските индикатори во врска со тоа дали лицето ги исполнува условите, создава една правна конфузија што уште сега резултира со правна несигурност на лицата кои се потенцијални корисници на бесплатната правна помош.

Условите што ги пропишува ЗБПП се премногу рестриктивни и ограничувачки и не се во можност да обезбедат еднаков пристап до правдата за вкупната сиромашна популација, која во нашата држава

<sup>25</sup> Просечната бруто-плата во РМ за месец ноември изнесуваше 30.591,00 ден. (Извор: Соопштение на Државниот завод за статистика бр. 4.1.12.06 од 27.1.2012 год.)

изнесува околу 30 %, односно ЗБПП воопшто не ја одразува реалноста во македонското општество, што е видливо и од статистичките податоци претставени во оваа анализа. Оттука, може да се каже дека за голем дел од населението пристапот до правдата е „законска фатаморгана“, навидум лесно достапна но скоро никогаш од помош.

Во делот на исполнувањето на условите, во согласност со статусот на лицата, се поставува прашањето дали ЗБПП е донесен само за лица кои веќе уживаат некаков статус од областа на социјалната заштита или наменет на сите лица на кои им е потребна правда за да заштитат или да повратат некое свое право што би можело да биде или е повредено од страна на друго лице или орган. Ова прашање треба да се разгледува и од аспект на начелото на еднаквост, утврдено во Уставот на Република Македонија, каде што е наведено дека сите граѓани се еднакви пред Уставот и пред законите. Кумулативноста на условите ја усложнува постапката во која истите би биле проверени пред да им се одобри бесплатната правна помош, па како резултат на тоа наместо сите податоци да се земаат од една институција, Министерството за правда истовремено бара податоци од повеќе институции.

## Препораки

- Определување на категориите лица кои во секој случај и без дополнителни услови ќе имаат право на бесплатна правна помош (корисници на права на социјална заштита, детски додаток, воени инвалиди, деца на самохрани родители, корисници на најниска пензија и сл.), како и категоријата граѓани кои ги исполнуваат условите за да се стекнат со статус како и гореспоменатите лица.
- Правото на бесплатна правна помош да се обезбеди за сите лица на кои обезбедувањето правна помош може да им ја загрози издршката, со што би се надминала пречката што ја поставуваат рестриктивните услови од ЗБПП.
- Право на бесплатна правна помош да имаат и сите лица чиишто вкупен месечен приход не надминува определен износ, со додавање на бројот на членовите во домаќинството како дополнителен критериум.
- Изземање на нужниот станбен простор од пресметувањето на вредноста на вкупниот имот на барателот.



## 5. Сега знам кој може да користи, но кој дава правна помош?

Во согласност со ЗБПП, бесплатна правна помош даваат: подрачните одделенија на Министерството за правда на РМ, овластените здруженија на граѓаните и адвокатите.

### 1. Подрачните одделенија на Министерството за правда на РМ како даватели на бесплатна правна помош

Во ЗБПП, подрачните одделенија на Министерството за правда се предвидени како даватели на *претходна правна помош*<sup>26</sup>. За да може да дава претходна правна помош, подрачното одделение треба да има вработено лице со положен правосуден испит. Поради тоа што во моментот на донесувањето на Законот, најголемиот дел од подрачните одделенија не го исполнуваа овој услов, примената на овие одредби е одложена и започна од 1.1.2012 год<sup>27</sup>. Во преодниот период, во подрачните одделенија треба да се вработат правници со положен правосуден испит или веќе вработените дипломирани правници да го положат правосудниот испит.

Во овој момент, кога сè уште не е започната примената, тешко може да се направи посеопфатна анализа на овластувањето на подрачните одделенија да даваат претходна правна помош, меѓутоа постојат причини за сомневање. Имајќи предвид дека давателот на правна помош треба да биде: независен, непристрасен и објективен, се поставува прашањето колку органот што постапува по барањата за бесплатна правна помош е во состојба да ги исполни горенаведените услови, особено во случаите кога бараната правна помош се однесува на некое дејство против државните органи<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Чл. 6 ст. 2 од ЗБПП

<sup>27</sup> Чл. 49 ст. 1 од ЗБПП

<sup>28</sup> „Види Дел Бесплатната правна помош во РМ – Набљудувана однадвор“

## 2. Здруженијата на граѓаните како даватели на бесплатна правна помош

Со ЗБПП за првпат во историјата на македонскиот правен систем на здруженијата им се дава можност да даваат претходна правна помош<sup>29</sup>, финансиски обезбедена од страна на државата<sup>30</sup>. Правна помош ќе можат да даваат само здруженијата што ги исполнуваат законските услови предвидени во ЗБПП и кои се запишани во Регистарот на здруженијата на граѓаните за претходна правна помош, што се води при Министерството за правда на РМ. ЗБПП го уредува и статусот на здруженијата како овластени даватели на помош, воведува забрани за рекламирање на здруженијата и го овластува Министерството за правда да спроведува надзор на работата на здруженијата.

**Услови што мора да ги исполнат здруженијата за да можат да се стекнат со овластување за давање претходна правна помош:**

1. Да се запишани во Регистарот на здруженијата на граѓаните во Централниот регистар на Република Македонија;
2. Да имаат вработено најмалку еден дипломиран правник со положен правосуден испит;
3. Во актот за основање и статутот на здружението на граѓаните една од целите на неговото основање да биде давање претходна правна помош во областа за којашто се основани, и
4. Да имаат склучено договор за осигурување од одговорност за можна штета при советување, најмалку на најниската полиса/осигурителна сума;

Во досегашната примена на Законот се отворија голем број дилеми, особено за вториот услов. Барањето здруженијата да имаат вработено дипломиран правник со положен правосуден испит е неоправдано и ги спречува здруженијата да се стекнат со овластување за давање бесплатна правна помош. ЗБПП е мошне ригиден по ова прашање и не дава можност за алтернативно ангажирање на лицето кое ќе дава правна помош (со договор за дело или со договор за повремено вршење услуги). Засновањето работен однос повлекува дополнителни и релативно големи трошоци, кои здружението мора однапред да ги издвои и кои мошне тешко би можеле да се повратат преку дадената претходна правна

<sup>29</sup> Чл. 6 ст. 2 од ЗБПП

<sup>30</sup> Чл. 37 од ЗБПП

помош<sup>31</sup>. Неоправданоста на овој критериум можеме да ја истакнеме и преку *анализа на предметот на претходната правна помош*, која вклучува само давање општи правни информации и советување за правото на бесплатна правна помош, кои сами по себе се правни дејствија што не бараат високо ниво на стручност, какво што претпоставува полагањето на правосудниот испит.

Специфичен е и третиот критериум, според кој една од целите во актот за основање и статутот на здружението на граѓаните при формирањето на здруженијата треба да биде *давањето претходна правна помош во областа за којашто се основани*. Проблемот во примената на овој член е од терминологска и од суштинска природа. Претходната правна помош како термин во Република Македонија за првпат е воведен со ЗБПП во 2009 година и не е можно да се најде претходно формирано здружение кое во своите акти го содржи тој термин. Сепак, практиката покажува дека Министерството за правда е флексибилно во однос на толкувањето на овој член и го прифаќа и поимот правна помош како доволен за исполнување на критериумот. Истиот проблем се однесува и на кумулативното барање овој термин да се содржи и во актот за основање и во статутот на здружението. Ова решение е сосема неоправдано, од причина што актот за основање претставува само изјава на волја на основачите да се основа некое здружение и тој не е менлив. Целите на кои работи здружението се содржани во статутот. Вака како што е, не се дава можност здруженијата да ги променат или да ги дополнат своите цели. Проблемот во однос на основачкиот акт не е само во делот на тоа дека истиот е изјава на волја на основачите, туку во тоа што доколку тогаш не било наведено дека здружението ќе дава бесплатна правна помош, а сега во согласност со ЗБПП сака да добие овластување за давање претходна правна помош, истиот ќе треба да се измени и да се дополни. Овие промени не би претставувале проблем доколку станува збор за здружение кое е регистрирано по донесувањето на ЗБПП, но доколку станува збор за здружение кое е формирано во почетокот на деведесеттите или подоцна, или ако неговите основачи не се во Република Македонија, во тој случај пресудна ќе биде нивната волја за давање бесплатна правна помош, а не волјата на лицата кои во моментот управуваат и работат во здружението на граѓаните.

<sup>31</sup> Види глава 2 – Претходна правна помош

Суштинскиот проблем при овој критериум е неизедначената примена и можноста за арбитражност при донесувањето на одлуките. Здруженијата ЕХО од Штип и Избор од Струмица беа одбиени од страна на Министерството за правда за упис во Регистарот, со образложение дека во целите на здруженијата не е предвидена правната помош, иако во статутите на двете здруженија јасно се гледа дека имаат предвидено давање правна помош на своите корисници.

Во прилог на тврдењето дека условите (особено вработувањето на лице со положен правосуден испит) се премногу тешки за исполнување, доколку притоа не се дадат определени повластувања, говори и фактот што во првата година од примената на Законот немаше ниту едно здружение запишано во Регистарот на овластените здруженија. Првото здружение кое е запишано во регистарот на 3.6.2011 година е Националниот ромски центар од Куманово. Веднаш по него следуваа: Македонското здружение на младите правници (15.6.2011), Младинскиот културен центар од Битола и Здружението Рома СОС од Прилеп (11.7.2011)<sup>32</sup>. Во октомври 2011 година барање за добивање овластување поднесоа и здруженијата ЕХО од Штип и Избор од Струмица, меѓутоа нивните барања беа одбиени, а во моментот се води постапка пред Управниот суд на РМ.

<sup>32</sup> Овие здруженија на граѓаните беа поддржани од страна на Фондацијата Отворено општество - Македонија, помош без која истите немаше да бидат дел од системот за бесплатна правна помош

<sup>33</sup> Барањето се поднесува на образец пропишан во Правилникот за содржината на образецот на барањето за добивање овластување за давање претходна правна помош;

Вака поставените критериуми ги оддалечуваат другите здруженија, многу од нив со повеќегодишно искуство и експертиза во давањето различни видови правни услуги за ранливите категории граѓани, од можноста за добивање овластување и вклучување во националниот систем за бесплатна правна помош.

### **Постапка за запишување во регистарот на овластените здруженија за давање претходна правна помош**

Здруженијата што ги исполнуваат бараните услови поднесуваат барање<sup>33</sup> за добивање овластување за давање претходна правна помош. Кон барањето приложуваат докази дека ги исполнуваат законските услови. Барањето се поднесува до Министерството за правда, кое одлучува по истото во рок од 30 дена од поднесувањето на барањето. Против решението

со кое се одбива барањето е предвидена управно-судска заштита, односно против решението со кое се одбива барањето на здружението на граѓаните може да се поднесе тужба до Управниот суд на Република Македонија. Со решението со кое се одобрува барањето, здружението се запишува во Регистарот на овластените здруженија за давање претходна правна помош.

### **Здруженијата не смеат да користат каков било облик на реклама за давањето претходна правна помош**

Законот директно ја ограничува работата на здруженијата преку пропишување на забраната за користење на каков било облик на реклама за давање претходна правна помош. Притоа, Законот не дефинира што се подразбира под тоа „каков било облик на реклама“. Доколку промоцијата и пренесувањето на информацијата претставуваат недозволено рекламирање, се наметнува прашањето како здруженијата да ги запознаат граѓаните со тоа дека даваат претходна правна помош и слично? Законот оди дотаму што вели дека евентуалното непочитување на забраната ќе има за последица одземање на овластувањето и бришење на овалстеното здружение од Регистарот.

Со ваквото решение останува отворено прашањето како граѓаните ќе бидат информирани каде можат да добијат бесплатна правна помош. ЗБПП определува обврска Министерството за правда на секои три месеци да објавува ажурирана листа на здруженија кои се овластени за давање претходна правна помош. Иако поминаа речиси 5 месеци од запишувањето на гореспоменатите здруженија, сè уште не е објавена никаква листа, што повторно ја доведува во прашање транспарентноста во работата на надлежните органи, како и подготвеноста за соработка со здруженијата.

ЗБПП мора да им даде можност на здруженијата да ги искористат своите постоечки канали за промоција и информирање, со цел што е можно поголем број граѓани кои имаат потреба од правна помош да бидат информирани за тоа каде можат да ја добијат истата.

### 3. Адвокатите како даватели на бесплатна правна помош

Адвокатите ја обезбедуваат бесплатната правна помош која се состои во застапување во судските и во управните постапки и составување писмена во истите. Начелно, сите адвокати можат да преземаат дејствија на правна помош, со тоа што мора да бидат запишани во Регистарот на адвокатите за правна помош, што се води во Министерството за правда. Откако ќе бидат запишани, тие се овластени за давање бесплатна правна помош. Во однос на изборот на адвокатот, ЗБПП овозможува почитување на волјата на барателот на бесплатната правна помош, што е позитивен пристап во однос на почитувањето на волјата на корисникот на бесплатната правна помош.

Од започнувањето на примената на Законот за бесплатна правна помош па сè до времето на подготовката на оваа анализа, во Регистарот на адвокатите за давање бесплатна правна помош што се води во Министерството за правда се запишани вкупно 212 адвокати<sup>34</sup>. Најголем дел од запишаните адвокати во Регистарот се од Скопје. Значителен дел има и во Битола, Куманово и во Прилеп.

Табела – Географска распостанетост на запишаните адвокати

Град	Број на запишани адвокати	Град	Број на запишани адвокати
Битола	26	Неготино	7
Валандово	1	Охрид	10
Велес	9	Прилеп	13
Виница	3	Радовиш	3
Гостивар	1	Ресен	4
Делчево	1	Свети Николе	2
Кавадарци	4	Скопје	62
Кичево	8	Струмица	20
Кочани	3	Тетово	6
Куманово	24	Штип	3
Крива Паланка	1		

<sup>34</sup> Извор <http://www.justice.gov.mk/PravnaPomos/Advokati.aspx>

Лесно е воочлива нерамномерноста по одделните региони. Постојат градови со голем број запишани адвокати (Битола, Куманово, Прилеп, Охрид, Скопје, Струмица), а од друга страна имаме градови со горедолу ист број на население, но со многу мал број регистрирани адвокати (Штип, Тетово, Гостивар). Особено е впечатлив Полошкиот регион, каде што живеат вкупно 304.125 жители, а се регистрирани само 7 адвокати за давање бесплатна правна помош, во споредба – на пример – двојно помалку населениот североисточен регион (173.814 жители), каде што има запишани 25 адвокати. Карактеристичен е и случајот со Струга (општина со околу 63.376 жители), од каде што нема ниту еден адвокат запишан во регистарот на адвокати за давање бесплатна правна помош.

### Адвокати кои постапувале по предмет во кој е одобрена бесплатна правна помош

Од адвокатите запишани во Регистарот на адвокатите за правна помош, до 17.8.2011 вкупно **39 адвокати** добиле решение со кое се назначуваат за даватели на правна помош во конкретен предмет во кој е одобрена бесплатна правна помош.

#### Листа на адвокати кои добиле предмет во кој е одобрена бесплатна правна помош по градови

Битола	5	Неготино	2
Валандово	1	Охрид	2
Велес	1	Прилеп	0
Виница	0	Радовиш	1
Гостивар	0	Ресен	1
Делчево	0	Свети Николе	0
Кавадарци	2	Скопје	9
Кичево	2	Струмица	3
Кочани	1	Тетово	0
Куманово	7	Штип	2
Крива Паланка	0		

Законот предвидува можност да се почитува волјата на барателот на бесплатна правна помош во однос на изборот на конкретен адвокат запишан во Регистарот, што е многу квалитетно решение со коешто на барателите им се дава можност да одберат адвокат за кој сметаат дека ќе може да им ја обезбеди бараната правна помош.

Сепак, останува проблемот со операционализацијата на оваа одредба. Барателот го поднесува своето барање на писмен образец<sup>35</sup>, во кој не постои графа или оддел каде што може да го предложи адвокатот. Оставено е на снаодливоста на барателот или лицето кое го пополнува образецот да пронајде местото на образецот каде што читливо ќе може да го предложи посакуваните адвокат.

### Заклучок

Давателите на бесплатна правна помош се мошне важна алка во системот на бесплатната правна помош. Од нивната поставеност и уреденост зависи квалитетот на правните услуги што ги обезбедуваат, со што директно влијаат на ефикасноста и ефективностa на системот.

Моменталната поставеност на давателите во нашиот систем за бесплатна правна помош ги доведува во нерамноправна положба давателите на претходна правна помош, односно подрачните одделенија на Министерството за правда и овластените здруженија. Додека едните се под капата на државата и се овластени од една страна да ги примаат и да постапуваат по барањата, а од друга страна да даваат правна помош, здруженијата се ограничени со мошне строги критериуми, неможност за промоција и пристап до потенцијалните баратели, долга постапка за давање правни информации и тарифа за надомест на трошоците којашто не е согласност со можностите за одржливост на организациите.

Во однос на добивањето овластување за давање претходна правна помош за здруженијата, не постои економска оправданост истите да бидеат дел од системот на бесплатната правна помош, од причина што со применетата методологија за наплата на трошоците нема да бидат во можност да ги покријат трошоците што би произлегле од

<sup>35</sup> Правилник за содржината на образецот за барањето за бесплатна правна помош

вработувањето дипломиран правник со положен правосуден испит. Во случајов не станува збор за претприемништво, туку за помош на загрозени лица, па оттука трошоците за давање правна помош на овие лица ниту по една основа не смеат да се поистоветат



со успехот на барањето, туку пред сè со направените реални трошоци во давањето претходна правна помош. Тука повторно се доведува во прашање довербата меѓу државата и здруженијата, бидејќи со ваквата методологија се настојува да се спречи „опустошувањето“<sup>36</sup> на буџетот за бесплатна правна помош. Ова оди директно на штета на потенцијалните корисници, бидејќи во согласност со досегашната практика за каква било помош, тие најпрвин се обраќаат до здруженијата, па потоа на институциите на ситемот. Со ваквиот начин на уредување на односите се занемарува улогата на здруженијата, која е особено значајна во Македонија, бидејќи има голем број здруженија со повеќегодишно искуство и капацитет во давањето различни форми правна помош на ранливите категории граѓани<sup>37</sup>. Во своето работење овие здруженија имаат постигнато значајни резултати и дејствуваат тогаш кога државата нема да ја заврши својата работа. Со сегашното законско решение, овие здруженија ќе останат надвор од националниот систем на бесплатна правна помош.

Во овој сегмент е очигледно дека третманот на адвокатите и овластените здруженија од страна на државата е различен, бидејќи од едните се бара успех во нивната работа, а од другите не се бара никаков успех од сработеното. Овде повторно може да се доведе во прашање начелото на еднаквост.

## Препораки

- Исфрлање на условот во актот на основањето на здружението како една од целите да биде наведено и давањето правна помош, затоа што тоа не дава можност за идна промена на целите на здружението и прави непотребно ограничување. Доволно е давањето правна помош да стои во статутот на здружението;
- Имајќи ги предвид условите, во согласност со кои здруженијата можат да бидат запишани во Регистарот за здруженијата на граѓани кои даваат претходна правна помош, логично е да се зголеми опсегот на надлежностите во преземањето на дејствијата со помала правна тежина, особено во делот на управното право (подготвување и поднесување барање во управна постапка, поднесување поднесоци и претставки, поднесување жалба во управна

<sup>36</sup> Види дел Бесплатната правна помош во РМ – Набљудувана однадвор

<sup>37</sup> Извештај за формите и капацитетите на бесплатната правна помош во Република Македонија, МЗМП, февруари 2008 год.

постапка, како и други правни лекови). Ова е во насока на одредбите на ЗОУП кои не бараат странките во управните постапки да ги застапуваат адвокати<sup>38</sup>;

- Да се поедностават и да се направат пофлексибилни условите во однос на ангажирањето стручни лица, правници со или без положен правосуден испит, преку различни правни институти, со што правниците со долгогодишно искуство во давањето правна помош во рамките на здруженијата ќе бидат вклучени, а не исклучени од целиот процес;
- Во таа насока, се појавува уште еден клучен проблем кој својата тежина ја покажа на самиот почеток од примената на ЗБПП, а се однесува на условот во согласност со кој се обезбедува стручност од страна на здружението на граѓаните, односно условот за вработување правник со положен правосуден испит. Овој услов е сосема неразумен и несфатлив, во согласност со стручноста што се бара при давањето претходна правна помош од страна на здруженијата на граѓаните, од причина што претходната правна помош во ниту еден момент не го оправдува називот, ниту пак тежината на условот за стручност, што е веќе поставен.

<sup>38</sup> Види чл. 35 стр. 1 од ЗОУП

## 6. Постапката за остварување на бесплатна правна помош - лавиринт или прошетка!?

Постапката за остварување на правото на бесплатна правна помош е посебна управна постапка во која надлежноста е функционално поделена меѓу подрачните одделенија на Министерството за правда, од една страна, кои се задолжени за примање и комплетирање на барањата, и министерот за правда кој одлучува по барањата, од друга страна. ЗБПП ја пропишува како итна постапка, имајќи го предвид карактерот на бесплатната правна помош. Постапката има за цел да го провери исполнувањето на условите за стекнување на правото на бесплатна правна помош, преку утврдување на семејната и материјалната положба на барателот и природата на правното прашање за кое е побарана правна помош.

### Поднесување на барањето за бесплатна правна помош

Постапката се поведува со поднесување барање<sup>39</sup> – лично или преку пошта – до надлежното подрачно одделение на Министерството за правда и кон истото се приложува писмена изјава, потпишана од барателот и од членовите на неговото семејство со кои живее во заедничко домаќинство. Со изјавата, барателот овозможува увид во неговата семејна и имотната состојба.

Во првата година од примената на ЗБПП до подрачните одделенија на Министерството за правда се поднесени вкупно **172** барања за бесплатна правна помош<sup>40</sup>, најголем дел од нив на територијата на градот Скопје.

<sup>39</sup> Барањето се составува и се поднесува на образец пропишан во „Правилникот за содржината на образецот на барањето на бесплатна правна помош“ донесен од страна на министерот за правда (Сл. весник на РМ бр. 65/2010).

<sup>40</sup> Извор – Известување на Министерството за правда бр. 19-2840/2 од 10.8.2011 год

## Поднесени барања за бесплатна правна помош по градови<sup>41</sup>

Град	Број	Град	Број
Берово	4	Крива Паланка	3
Битола	12	Крушево	/
Македонски Брод	1	Куманово	7
Валандово	4	Неготино	6
Виница	/	Охрид	3
Гевгелија	2	Прилеп	1
Гостивар	/	Пробиштип	2
Дебар	/	Радовиш	4
Делчево	/	Ресен	2
Демир Хисар	/	Свети Николе	/
Кавадарци	3	Струга	/
Кичево	9	Струмица	3
Кочани	2	Тетово	2
Кратово	2	Велес	3
Скопје	37	Штип	6

Само за споредба, во првата година од примената на Законот за бесплатната правна помош во Република Хрватска, која има само двојно повеќе население, се поднесени 4.983 барања<sup>41</sup>, што укажува на мошне слабата информираност на граѓаните во РМ за можностите за добивање бесплатна правна помош.

### Постапување на подрачното одделение на Министерството за правда по поднесено барање

По поднесеното барање, подрачното одделение на Министерството за правда има обврска веднаш да го земе во работа предметот и во рок од 12 дена да ги собере сите потребни документи<sup>42</sup> што се однесуваат

<sup>41</sup> Извор – Годишен извештај за примената на ЗБПП – МП, мај 2011

<sup>42</sup> Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provebe u praksi (str.54)

<sup>43</sup> Информации за материјалната состојба на барателот може да се добијат од: Управата за јавни приходи, во однос на приходот што го остварува барателот; Катастарот на недвижности, во однос на недвижниот имот што го поседува барателот; Центарот за социјални работи, во однос на остварувањето на правото на социјална заштита; Агенцијата за вработување, во однос на статусот на барателот, како и од други државни органи и институции кои имаат податоци за материјалната состојба на барателот;

на имотната состојба на барателот, да ги комплетира истите и да ги достави до министерот за правда, кој треба да одлучи по нив. Во насока на остварување на итноста на постапката е пропишана обврската на имателите на информациите за материјалната состојба на барателот (УЈП, Центрите за социјални работи и сл.) бараните документи, по барање на подрачното одделение, да ги достават во рок од 3 работни дена. Со други зборови, обврската за комплетирање на барањата е целосно во надлежност на подрачните одделенија.

Во однос на ова прашање, забележани се пропусти и недоследности во постапувањето на вработените во одделни подрачни одделенија. Пропустите и недоследностите се однесуваат на барање за доставување дополнителни документи покрај оние што ги бара ЗБПП. Најчесто се бара фотокопија од личната карта на барателот, потврда дека е корисник на социјална парична помош, уверение за имотната состојба, како и документи и податоци за постапката за којашто се бара бесплатна правна помош. Со дополнителните барања барателите се ставени во положба што е во спротивност со Законот за општата управна постапка и ЗБПП, па од страв да не им биде одбиено барањето сами ги прибираат бараните документи, иако тоа е законска обврска на подрачните одделенија, односно на управниот орган. Ваквите пропусти кои се забележани во постапувањето на некои од подрачните одделенија<sup>43</sup> во текот на спроведувањето на Законот се делумно коригирани. Сепак, важно е да се напомене дека постои тренд на бирократизирање на постапувањето на надлежните органи, во насока на отежнување на пристапот до правдата.

### Донесување одлука по поднесеното барање

Откако барањето е комплетирано со сите потребни документи, истото се препраќа до министерот за правда, кој одлучува по него. Министерот е должен комплетираното барање да го земе во работа во рок од 8 дена од приемот од подрачното одделение. Министерот со решение одлучува по барањето.

Во првата година од донесувањето на ЗБПП е одлучено по вкупно 127 барања, од кои со 58 решенија се одобрува бесплатна правна помош, додека со 63 се решенија се одбиваат

<sup>44</sup> Чаир и Битола;

барањата за бесплатна правна помош, а во 6 случаи постапката била запрена.<sup>44</sup> МЗМП, користејќи го правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, побара од Министерството за правда официјални податоци за бројот на поднесените барања и донесените решенија за користење на бесплатната правна помош и врз основа на добиените податоци ја изготви следнава табела:

### Стапка на одлучување по поднесените барања за бесплатна правна помош

	Поднесени барања	Нерешени барања од претходниот квартал	Одлучени барања	Во постапка
јануари – март 2011	34	/	15	19
април – јуни 2011	39	19	16	42
јули – септември 2011	22	42	25	39
октомври – декември 2011	42	39	37	44

	Стапка на одлучување	Одбиени барања	Одбиени барања	Запрена постапка
јануари – март 2011	44,12%	7	8	0
април – јуни 2011	27,59%	7	8	1
јули – септември 2011	39,06%	7	18	0
октомври – декември 2011	45,68%	7	30	0

<sup>45</sup> Овие податоци беа дел од воведното излагање на министерот за правда, г. Михајло Маневски, на регионалната конференцијата за Законот за бесплатна правна помош, по повод една година од примената, која се одржа во Скопје на 7.7.2011 година;

<sup>46</sup> Стапка на одлучување по барањата = Одлучени барања/Поднесени барања\* 100%

Од добиените податоци може да се забележи дека Министерството за правда успева да одлучи дали ќе одобри или не бесплатна правна помош во одвај половина од поднесените барања. Воочлива е мошне ниската стапка на одлучување по барањата<sup>45</sup>, што претставува индикатор за тоа дека надлежните органи не постапуваат по барањата во законски

определениот рок. Само за споредба, во Република Хрватска стапката на решавање по барањата за 2010 година изнесувала 97,69%, а просечното време на решавање на предметите траело 8,64 дена<sup>46</sup>.

### (Не)остварување на начелото на итност во постапката

ЗБПП ја уредува постапката за остварување на правото на бесплатна правна помош како итна постапка<sup>47</sup>. За таа цел се пропишани кратки рокови во кои подрачните одделенија и Министерството за правда се должни да донесат одлука. Подрачното одделение има обврска во рок од 12 дена да го комплетира барањето со потребните документи и да го препрати до Министерството. Пропишаниот рок во кој државните органи се должни да ги достават бараните податоци е 3 дена. Министерството во рок од 8 дена треба да донесе решение со кое ќе одлучи по барањето. Со други зборови, ЗБПП предвидува постапката за остварување на правото на бесплатна правна помош да се заврши за 20 дена. Меѓутоа, досегашната практика го покажа спротивното. Врз основа на увидот во 14 решенија со кои е одобрена бесплатна правна помош во периодот од 1.1.2011 до 30.6.2011 во ниту една постапка не е донесено решение во законскиот рок од 20 дена. Најкратката постапка траела 32 дена, додека најдолгата 107 дена. Во просек, постапките траат 58 дена. За споредба, во Република Хрватска просечното време на одлучување по барањата во 2009 година изнесуваше 15,22 дена, додека во 2010 истото е скратено на 8,64 дена.

### Ефикасноста на управно-судската заштита на одбиените баратели

Барателите чиешто барање за бесплатна правна помош е одбиено имаат право на правен лек, односно можат со тужба да покренат управен спор. ЗБПП не предвидува бесплатна правна помош за одбиениот барател. Тоа значи дека барателот на бесплатна правна помош мора да поведе управен спор од сопствени финансиски средства. Имајќи предвид дека речиси сите баратели на бесплатна правна помош се лица кои живеат во голема беда, со одлуката на Министерството за правда одбиените баратели се ставени во нееднаква положба. Имено, одбивањето на нивното барање за бесплатна правна помош

<sup>47</sup> Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi

<sup>48</sup> Чл. 2 ст. 2 од ЗБПП

од страна на Министерството за правда за нив ќе биде „последна“ одлука за којашто ќе немаат средства да поведат судска постапка и да ја преиспитаат нејзината исправност.

Од започнувањето на примената на ЗБПП, управно-судска заштита побарале 10 одбиени баратели на бесплатна правна помош, со поднесување тужба до Управниот суд. Од нив, 9 се во постапка на одлучување, додека по една тужба е донесена одлука и истата се одбива, односно барањето се одбива како неосновано<sup>48</sup>. Недостаток на управно-судската заштита на одбиените баратели е должината на постапката, која може да трае од една до две години. На тој начин, за некои правни прашања каде што роковите играат важна улога истата станува сосема беспредметна и претставува само губење време или оневозможување на одбиениот барател да се стекне со правото на бесплатна правна помош.

## Заклучок

Иако е предвидена како итна, постапката за остварување на правото на бесплатна правна помош заглавува во лавиринтите на управата. Привидната двостепеност во однос на поделбата на надлежностите за прием на барањата и одлучувањето, непостоењето на јасна методологија и систем во кој сите информации за имотната состојба на граѓаните ќе бидат лесно достапни, на едно место, резултира со бавен централизиран систем на одлучување, непотребни одолжувања на постапката и ниска стапка на одлучување по истите.

За да може бесплатната правна помош, како инструмент на принципот на еднаков пристап до правдата, да го овозможи истиот, таа мора да биде обезбедувана во брза и ефикасна постапка. Многу често, остварувањето на правата е поврзано со преземањето дејствија во преклузивни рокови, чиешто траење во најголем дел од предметите е помало од просечното траење на постапката по барањето за бесплатна

правна помош. Со други зборови, бесплатната правна помош која ја обезбедува постојниот Закон за бесплатна правна помош не е ниту брза ниту пак ефикасна, па оттука се поставува прашањето дали задоцнетата помош може воопшто некому да му биде од полза.

<sup>49</sup> Извор : Одговор на барањето за слободен пристап до информациите од јавен карактер од Управниот суд на РМ бр. 03-40/4 од 17.11.2011



- Воспоставување ефикасен систем за проверка на материјалната состојба на барателите на бесплатна правна помош, преку искористување на постојните збирки на податоци (Центарот за социјални работи, Управата за јавни приходи) и преку промена на методологијата за собирање податоци и снижување на критериумите за барателите;
- Со оглед на разликите меѓу претходната правна помош и правната помош во управните и во судските постапки, треба да се воспостават две одделени постапки во кои би се проверувало исполнувањето на условите на барателите. Постапката за обезбедување претходна правна помош треба да се рационализира и да им се даде можност подрачните одделенија на Министерството за правда целосно да постапуваат по овие барања;
- Деконцентрација на системот за одлучување по барањата за бесплатна правна помош, во насока на давање поголеми надлежности во одлучувањето на подрачните канцеларии на Министерството за правда (на пример, во случаите на претходна правна помош и во итните случаи);
- Овозможување механизми за подобрување на комуникацијата меѓу Министерството за правда и давателите на бесплатната правна помош, во насока на обезбедување ефикасна, експедитивна и итна постапка за бесплатна правна помош.

## 7. Финансирање на бесплатната правна помош

Бесплатната правна помош во Република Македонија е финансирана како посебна програма од страна на буџетот на Република Македонија, поточно од буџетот на Министерството за правда на РМ, како и од донации и други приходи, во согласност со Законот. Програмата ја предлага министерот за правда, а ја одобрува Владата на Република Македонија. Финансиските средства се наменети за исплата на награда на адвокатите за дадената правна помош, како и за надомест на трошоците на овластените здруженија на граѓани за дадената претходна правна помош.

### Планирани средства за финансирање на бесплатната правна помош

Средствата за финансирање на бесплатната правна помош се предвидени во буџетите на Министерството за правда за 2010 и 2011 година. Во Буџетот на Министерството за правда за 2010 година за финансирање на системот на бесплатна правна помош беа предвидени 12.000.000,00 денари (196.187,75 евра<sup>49</sup>) додека во буџетот за 2011 година износот е двојно намален и изнесува 6.000.000,00 денари (97.545,12 евра<sup>50</sup>).<sup>51</sup>

Табела 1 – Преглед на буџетите за 2010 и 2011 наменети за финансирање на бесплатната правна помош во Република Македонија

	Вкупен буџет за бесплатна правна помош (евра)	Вкупен буџет за бесплатна правна помош (по глава на жител)
<b>2010</b>	12.000.000 МКД (196.187,75 евра)	5,83 МКД (0,095 евра)
<b>2011</b>	6.000.000 МКД (97.545,12 евра)	2,92 МКД (0,047 евра)

<sup>50</sup> Според средниот курс на НБРМ од 1.1.2010

<sup>51</sup> Според средниот курс на НБРМ од 1.1.2011 год.

<sup>52</sup> Извор:  
Известување од Министерството за правда бр. 19-1578/2 од 15.6.2011 год.

Вкупниот буџет за бесплатна правна помош по глава на жител е индикатор што овозможува споредба со другите држави и нивните национални системи за бесплатна правна помош. Извештајот на Европската комисија за ефикасноста на правдата од 2010 година<sup>52</sup> содржи табеларен приказ на државите-членки на Советот на Европа во однос на буџетите што ги одвојуваат за финансирање на системот на бесплатна правна помош.

Најмногу средства за финансирање на бесплатната правна помош издвојува Обединетото Кралство, и тоа 49,5 евра по глава на жител. На врвот на пирамидата, меѓу земјите што одвојуваат најмногу средства за бесплатна правна помош, се и скандинавските земји, како и Холандија, со буџет од повеќе од 10 евра по глава на жител. На дното на листата се Албанија, Унгарија, Азербејџан и Украина, со помалку од 0.04 евра по глава на жител.

Просечниот износ што се издвојува за бесплатна правна помош по глава на жител во Европа изнесува 7,2 евра. Меѓутоа, со оглед на големите разлики во економските потенцијали на државите, реална основа за споредба и анализа дава средниот износ (1.7 евра по жител).

Република Македонија, со 0.095 евра за 2010 година и 0.047 евра за 2011 година, се наоѓа во долниот дел на табелата, односно под средниот утврден износ. Сепак, доколку се прави споредба и анализа, мора да се земе предвид и економската моќ на државите, па затоа треба да се направи споредба со државите кои според БДП по глава на жител се наоѓаат горе-долу во слична состојба како Македонија. Од табелата дадена во прилогот може да се забележи дека само Албанија издвојува помалку средства од Македонија за финансирање на системот на бесплатна правна помош.

<sup>53</sup> Извор: Efficiency and quality of justice report, edition 2010(data2008), CEPEJ

<sup>54</sup> Извор: Светска банка - <http://data.worldbank.org/>

## Споредба со државите со сличен БДП по глава на жител

Држава	БДП пер capita <sup>55</sup>	Број на жители <sup>56</sup>	Буџет по глава на жител (евра) <sup>57</sup>
Македонија	4.425 евра	2.060.563	0.095
Босна и Херцеговина	4.491 евра	3.760.149	1.3
Албанија	3.678 евра	3.204.284	0.04
Бугарија	6.325 евра	7.543.325	0.6
Романија	7.538 евра	21.442.012	0.2
Црна Гора	6.340 евра	631.490	0.2

Средствата кои се обезбедени за бесплатна правна помош се наменети за исплата на **награда** на адвокатите кои обезбедуваат правна помош за корисникот на бесплатна правна помош, како и за исплата на **надомест на трошоците** на здруженијата кои даваат претходна правна помош.

## Искористени средства за бесплатна правна помош

Во **2010** година, од планираните 12.000.000 денари за награда на адвокатите или за надомест на трошоците на здруженијата не е искористен ниту еден денар. Причина за тоа е фактот што ЗБПП почна да се применува во јули 2010, па не беше поднесен ниту еден трошковник од страна на давателите на бесплатна правна помош. Како резултат на неискористените средства, буџетот за бесплатна правна помош за 2011 година беше двојно намален и изнесуваше 6.000.000,00 денари. До септември беа искористени само 0.1%, односно вкупно 5.152,00 денари<sup>56</sup>, како награда за адвокатите кои презеле дејствија на правна помош и поднеле трошковници за наплата до Министерството.

<sup>55</sup> Извор: Светска банка - <http://data.worldbank.org/>

<sup>56</sup> Извор: Efficiency and quality of justice report, edition 2010 (data2008), CEPEJ

<sup>57</sup> Известување од Министерството за правда бр. 19-2835/3 од 21.9.2011

Мошне е впечатлива слабата искористеност на средствата што се предвидени за бесплатна правна помош. Малиот број одобрени барања, долгото траење на судските постапки и слабата информираност на адвокатите,

резултираше со мал број поднесени трошковници и мала сума исплатени средства. Што се однесува до надоместот на трошоците на здруженијата, поради причини образложени во другите глави од овој извештај, не е исплатен ниту еден од поднесените 578 трошковници според Законот.

## Заклучок

Ефикасноста на системот за финансирање на бесплатната правна помош е во директна врска со ефикасноста на системот воопшто. Малиот број одобрени барања за бесплатна правна помош, како и уште помалиот број завршени предмети, резултира со мала сума исплатени средства.

Огромната сума предвидени средства што останува неискористена укажува на тоа дека нешто не функционира во системот. Ова е очигледно и со двојното намалување на буџетот во 2011 година, кое е можеби резултат на 100-процентната неискористеност на буџетот во текот на претходната година. Меѓутоа, ако е тоа причината, основано е да се очекува дека и следната година буџетот ќе се намали, бидејќи и годинава искористеноста на средствата ќе биде ниска.

Очигледно е дека недостига анализа за економското влијание при донесувањето на ЗБПП, поради тоа што со првично предвидените параметри всушност се дојде до заклучок дека истите се премногу високи, па оттука во 2011 година буџетот за бесплатна правна помош беше намален без да се даде какво било образложение зошто буџетот се намалува токму за половина.

## Препораки

- Спроведување *анализа за економското влијание* и финансиските импликации на ЗБПП и планирање на годишните буџети врз основа на анализата на потребите од правна помош;
- Предвидување средства за пообемна и поефикасна промоција на Законот;
- Пренамена на буџетот за бесплатна правна помош во првите години од имплементација на ЗБПП, во насока на покривање на сите трошоци на постапката, особено трошоците кои немаат големи финансиски импликации врз буџетот. За предмети што бараат поголеми финансиски средства, координирано да се работи на ослободување и на делумно покривање на трошоците на постапката.

## 8. Кои трошоци на постапката ги обезбедува бесплатната правна помош

**З**БПП во членот 15 го дефинира опфатот на бесплатната правна помош во однос на трошоците на постапката. Според истиот, бесплатната правна помош ги опфаќа оние **трошоци на постапката** што настанале по денот на одобрувањето на барањето за доделување на бесплатната правна помош и **дејствијата за правна помош** кои по денот на одобрувањето сеуште не биле извршени. Со други зборови ЗБПП ги вклучува трошоците на постапката и дејствијата на правна помош.

### Трошоците на постапката според ЗБПП

ЗБПП не содржи дополнително објаснување или дефиниција за тоа што сè опфаќаат трошоците на постапката. Имајќи предвид дека правната помош се одобрува во судски и во управни постапки, дефиниција на трошоците на постапката можеме да најдеме во соодветните процесни закони. Во ЗПП под трошоци на постапката се подразбираат издатоците направени во текот или во врска со постапката, како и наградата на адвокатите и другите лица на кои Законот им го признава правото на награда, додека пак во ЗОУП како трошоци на постапката се наведени: патните трошоци на службените лица, издатоците за сведоци, вештаци, толкувачи, увид, огласи, трошоците за доаѓање, денгуба, издатоците за такси, за правно застапување, стручно помагање и сл.

Дополнителен проблем е тоа што ЗБПП не содржи одредби со кои ќе се уреди, т.е. ќе се операционализира покривањето на споменатите трошоци во конкретна постапка, како што има одредби кои детално го пропишуваат надоместокот за дадената правна помош на адвокатите и на здруженијата<sup>57</sup>. ЗБПП не е усогласен со посебните закони со кои се регулираат поединечните трошоци и не постои механизам според кој

<sup>58</sup> Известување од Министерството за правда бр. 19-2835/3 од 21.9.2011

лицата корисници на бесплатна правна помош во исто време би биле ослободени од плаќањето на трошоците. Како последица на тоа, корисникот на бесплатна правна помош мора да си ги подмири другите трошоци или

да бара нивно ослободување, во согласност со соодветните процесни закони. Во спротивно, корисникот ќе мора да се откаже од остварувањето на правдата, со оглед на фактот дека како корисник на бесплатна правна помош е лице со загрозна материјална положба.

**Значајни трошоци на постапката кои не се обезбедени со ЗПП, односно со решението за одобрување бесплатна правна помош, се: судските такси, наградата за вештите лица, трошоците за обезбедување докази и наградата за преведувачите и толкувачите.**

**Судските такси** се значаен трошок на постапката и изнесуваат од 480 денари до 96.000 денари, а се регулирани со посебен Закон за судските такси. Судските такси не се обезбедуваат со бесплатната правна помош одобрена со решение на Министерството, од причина што судовите не постапуваат по тужба или по друго процесно дејствие за кои не е платена соодветната судска такса. Решението за одобрување на бесплатна правна помош не го ослободува корисникот на бесплатната правна помош од неговата обврска да ја плати судската такса чиешто ослободување е можно само со поднесување на посебно барање за ослободување од плаќање такса, во согласност со членот 13 и членот 14 од ЗСТ.

**Трошоците за обезбедување докази, наградата за вештите лица, преведувачите и толкувачите** се регулирани во Законот за парничната постапка. Тие мора да бидат однапред дадени за да се изведе потребниот доказ, а ЗПП во ниту една одреба не дава можност ова да биде уредено преку друг закон. Ослободувањето од плаќање на овие трошоци на постапката е можно само преку институтот „сиромашко право“.

**„Сиромашкото право“** опфаќа ослободување од трошоците на постапката на лица чијашто материјална положба не им овозможува сами да си ги сносат овие трошоци. Ова ослободување од плаќањето на трошоците на постапката се спроведува по предлог на странката. За ослободувањето се предвидени критериуми кои се разликуваат од оние предвидени со БПП, па поради ова можна е ситуацијата корисникот на правото на бесплатна правна помош да биде одбиен по негово барање за ослободување од трошоците на постапката и спротивно. Покрај тоа, постапката непотребно се удвојува и се одлага, што резултира со водење на две поединечни постапки за остварување на една цел, а тоа е бесплатната правна помош.

Од комуникацијата со адвокатите кои даваат правна помош врз основа на решение за одобрување бесплатна правна помош добивме информации дека при покренувањето на постапките паралелно поведуваат и постапка за ослободување од плаќање на трошоците на постапката, која понекогаш во голема мера го одлага суштинското расправање по предметот на постапката.

Како резултат на неможноста да ги покријат бараните трошоци, корисниците на бесплатна правна помош, кои се луѓе во длабока сиромаштија, во повеќе случаи се откажуваат од натамошното водење на постапката во која бараат остварување на некое свое право.

Остварувањето на правата е процес што е честопати оптоварен со големи трошоци, кои за голем дел од граѓаните се толку високи што нивното покривање би ја загрозило нивната и издршката на домаќинството на кое му припаѓаат. Трошоците можат да бидат од најразличен карактер и подеднакво ги засегаат граѓаните. Законот за бесплатна правна помош дава сосема добро решение во однос на наградата на адвокатите, кое е начелно остварливо, и дава основа за развој на комплементарен и ефикасен систем на бесплатна правна помош. Во однос на другите трошоци на постапката, иако се спомнати како такви, отсуствува операционализација што ќе се состои од приспособување и синхронизирање со другите закони со кои се регулираат трошоците на постапката. Поради ова, корисниците на бесплатна правна помош мора да поднесуваат паралелни постапки за ослободување од плаќање на трошоците на постапката, со што се одложува нивниот пристап до правдата, а во некои случаи и се откажуваат од постапката поради неможност да се платат трошоците.

### Дејствија на правна помош

Дејствијата на правна помош во ЗБПП ја вклучуваат правната помош дадена како претходна правна помош и правна помош во судски и во управни постапки. За преземените дејствија на правна помош, ЗБПП предвидува право на награда, односно право на надомест на трошоците.



Адвокатите и здруженијата кои се запишани во соодветните регистри како даватели на бесплатна правна помош, имаат право на награда за преземените дејствија на правна помош.

Адвокатите своето право на награда го остваруваат со поднесување трошковник<sup>58</sup> до Министерството за правда. Адвокатот ги наведува дејствијата на правна помош што ги извршил во конкретниот предмет и истите ги тарифира врз основа на Тарифата за награди и надоместок на трошоците за работа на адвокатите, намалена за 30%. По поднесувањето на трошковникот, Министерството го разгледува и доколку не утврди несовесно, нестручно и непрофесионално работење на доверената работа, тоа ќе ја исплати наградата. Во спротивно, ќе донесе соодветно решение и нема да ја исплати бараната сума.

Од започнувањето на примената на Законот, па сè до 30.9.2011 година, до Министерството се поднесени само пет трошковници од адвокати кои обезбедувале правна помош по Решение за одобрување бесплатна правна помош. Од нив, два се исплатени во вкупен износ од 5.152,00 денари, а за три се води постапка на наплата<sup>59</sup>.

Малиот број поднесени трошковници, во споредба со бројот на одобрени барања за бесплатна правна помош, е резултат на тоа што трошковниците се поднесуваат по завршувањето на предметите, кои понекогаш можат да траат и по повеќе години.

ЗБПП не предвидува рок во кој Министерството е должно да го исплати поднесениот трошковник, што може да предизвикува несигурност кај адвокатите во однос на фактот кога ќе им биде исплатена наградата што може да влијае на квалитетот на правната помош која ја даваат.

<sup>59</sup> Трошковникот се поднесува на образец пропишан во Правилникот за содржината на образецот на трошковникот за обемот на извршената работа од адвокат.

<sup>60</sup> Извор: Известувања од Министерство за правда бр. 19-2834/3 од 21.9, бр. 19-2835/3 од 21.9 и 19-3825/2 од 14.11.2011

## Правото на надомест на трошоците на здруженијата

Здруженијата имаат право на надомест на трошоците за дадената претходна правна помош. Правото го остваруваат со поднесување на трошковник<sup>60</sup> за извршените дејствија во текот на претходната правна помош. Трошковникот се составува за секој предмет одделно, за што е донесено решение за одобрена претходна правна помош. Дејствијата на претходна правна помош се тарифираат врз основа на Тарифата за надоместок на трошоците за работа на здруженијата за вршење работи од претходна правна помош. Во тарифата се определени износите за определените видови дејствија на правна помош.

Износ на дејствијата на претходна правна помош, предвидени со Тарифата за надоместок на трошоците за работа на здруженијата за вршење работи од претходна правна помош.

Дејствие на претходна правна помош	Износ
Општа правна информација	200 денари
Иницијален правен совет за правото на правна помош	300 денари
Правна помош во комплетирањето на барањето за бесплатна правна помош	600 денари

Како и во случајот со наплатата на наградата на адвокатите, така и здруженијата трошковникот го поднесуваат до Министерството за правда. Доколку Министерството утврди несовесно, нестручно и непрофесионално вршење на работата, тоа нема да го исплати трошковникот. Против решението со кое се одбива покривањето на трошоците за здруженијата е обезбедена управно-судска заштита.

<sup>61</sup> Трошковникот е пропишан со Правилникот за содржината на образецот на трошковникот за обемот на извршената работа од овластени здруженија

Од започнувањето на примената на Законот, па сè до 31.10.2011, од страна на четирите овластени здруженија за бесплатна правна помош се поднесени вкупно 578 трошковници. Од причини кои се објаснети во претходните поглавја, поднесените трошковници не се исплатени. Здруженијата добија известување од Министерството со образложение дека исплатата се врши само за предмет за кој претходно

Министерството донело решение за обезбедување претходна правна помош. Известувањето не беше во форма на правен акт и не беше дадена можност за правна заштита.

Со оглед на суштинскиот недостаток на претходната правна помош, а тоа е долгата постапка што и претходи, бројот на трошковници кои би ги исполниле условите да бидат исплатени ќе биде минимален, доколку воопшто го има.

Вака поставеното законско решение, поткрепено со практиката на Министерството, ќе резултира со мошне слаб интерес на веќе регистрираните здруженија да обезбедат средства и да бидат дел од националниот систем за бесплатна правна помош.

## Заклучок

Решавањето на правните прашања покренува повеќе видови трошоци. Бесплатната правна помош која не ги опфаќа сите од нив, не е доволна за да придонесе за еднаков пристап до правдата.

Малиот број одобрени барања за бесплатна правна помош, како и долгото траење на одделните постапки, резултираат со мошне мал број поднесени и исплатени трошковници за правна помош во судските и во управните постапки. Дополнителен проблем е отсуството на пропишан рок во кој ќе биде исплатена наградата.

Што се однесува до здруженијата, со оглед на вака поставениот систем на бесплатна правна помош одредбите што се однесуваат на наплатата на трошоците немаат никаква смисла. Примената на овие одредби во практиката ќе може да се анализира само по суштинска реформа на претходната правна помош.

Давателите на бесплатна правна помош се важна, а можеби и основна алка во системот на бесплатната правна помош. Нивниот интерес да се вклучат, покрај човечкиот и филантропскиот, е и од финансиска природа. Ретката и отежната наплата на наградата и трошоците ќе резултираат со мошне слаба посветеност на давателит, што ќе влијае на квалитетот и ефикасноста на правната помош што ја обезбедуваат за корисниците.

- Законот за бесплатна правна помош треба да ги дефинира и да ги наброи трошоците на постапката и во системот на бесплатна правна помош, покрај наградата за адвокатите, да ги вклучи и: судските такси, обезбедувањето доказни средства, наградата за вештаците, наградата за преведувачите и толкувачите и другите издатоци што се појавуваат во текот на постапката;
- Потребно е да се унифицираат одредбите за ослободување на постапката од трошоци, заедно со Законот за бесплатна правна помош, во рамките на еден единствен систем на бесплатна правна помош;
- Организирање обуки и средби со судиите и со претставниците на органите на управата, со цел да се запознаат со ЗБПП, што би резултирало со поефикасно и поефективно обезбедување на пристапот до правдата на лицата на кои им е одобрена бесплатна правна помош;
- Да се овозможи механизам решението за одобрување бесплатна правна помош да ги покрие сите трошоци на постапката;
- Да се пропише рок во кој Министерството е должно да ги исплати средствата за награда и надомест на трошоците;
- Реформирање на целокупниот систем на претходна правна помош, со што ќе се поедностави системот на наплата на трошоците за овластените здруженија;
- Пропишување тарифа за дадена претходна правна помош, која ќе овозможи одржливост на здруженијата што даваат бесплатна правна помош.

# ЗАВРШНИ ПРЕПОРАКИ

**К**лучните препораки од овој извештај се насочени кон изградбата на ефикасен и ефективен национален систем за бесплатна правна помош, со кој ќе се обезбедат гаранции за остварување на правото на еднаков пристап до правдата на сите граѓани кои поради својата материјална положба не се во состојба да ги остварат своите со Уставот и со Законот загарантирани права.

Со цел суштински да се подобри националниот систем на бесплатна правна помош и да се поедностави пристапот до правдата, потребни се суштински измени и дополнувања на Законот за бесплатна правна помош во следниве области:

## 1. Правни прашања за кои може да се обезбеди бесплатна правна помош

Во пропишувањето на правните области за кои може да се обезбеди бесплатна правна помош, мора да бидат земени предвид релевантните истражувања и анализи за правните потреби на граѓаните, правните проблеми со кои се соочуваат, начините на кои ги решаваат и влијанието што го имаат врз нивниот секојдневен живот. Постојат релевантни меѓународни истражувања кои можат да се употребат, а потребно е да се спроведе такво истражување и во Република Македонија, кое ќе овозможи квалитетни податоци за видовите правни проблеми со кои се соочуваат македонските граѓани.

Покрај истражувањето за правните потреби на граѓаните, потребно е и квалитетно номотехничко дефинирање на правните области и усогласување на термините во ЗБПП со другите релевантни прописи, што ќе оневозможи правна несигурност и арбитражност во одлучувањето дали определена правна ситуација е предвидена или не како погодна основа за овозможување бесплатна правна помош.

Со јасно утврдените поими и дефиниции ќе се направи превенција од натамошни небулози и недоречености во однос на примената и во однос на применувачите на ЗБПП (Министерството за правда, подрачните канцеларии, овластените здруженија на граѓаните и адвокатите), како и во однос на потенцијалните корисници на бесплатната правна помош.

## 2. Видови правна помош

Крајна цел е изградба на кохерентен правен систем во кој претходната правна помош и правната помош во судските и управните постапки ќе претставуваат два дела на една целина. Претходната правна помош ќе влијае на надминување на правната отуѓеност на граѓаните, подигање на правната култура на граѓаните и подготовка на граѓаните за поведување соодветна судска или управна постапка. Правната помош во судските и во управните постапки ќе се однесува на обезбедување квалитетно застапување во истите. Претходната правна помош треба да се користи како т.н. филтер за бесплатната правна помош, односно овластените здруженија на граѓани преку давањето општа правна информација и иницијален правен совет ќе можат да идентификуваат кои лица ги исполнуваат условите за добивање бесплатна правна помош.

Проширувањето на опсегот на претходната правна помош и вклучувањето на застапувањето на корисниците на бесплатната правна помош во управните постапки, ќе доведе до зголемување на ефикасноста и ефективност на бесплатната правна помош, бидејќи здруженијата на граѓани се целосно обучени и специјализирани за давање на ваков вид правна помош, за разлика од адвокатите кои се фокусирани на судските постапки. Во прилог на оваа препорака е и фактот дека за застапување во управните постапки не е задолжително застапникот да биде адвокат, туку како застапник може да се јави и друго лице<sup>61</sup>.

За таа цел е потребно суштинско ревидирање на претходната правна помош. Покрај постојните видови, треба да се земат предвид и давањето правен совет и составувањето писмена во управните постапки. Давањето општа правна информација, како иницијален правен совет за правото на користење на бесплатната правна помош, да биде овозможено за сите заинтересирани граѓани, додека другите видови да бидат условени со обезбедување упатница од подрачните одделенија на Министерството за правда која би се добивала за 3 дена, во поедноставена постапка што би се разликувала од постапката во која се бара бесплатна правна помош во судските и во управните постапки.

## 3. Услови за остварување на правото на бесплатна правна помош

Определувањето на категориите лица кои ќе имаат право на бесплатна правна помош во секој случај, без пропишување на дополнителни услови (корисници на права на социјална заштита, детски додаток, воени инвалиди, деца на самохрани

<sup>62</sup> Чл. 55 ст. 1 од ЗОУП

родители, корисници на најниска пензија), како и категоријата граѓани кои ги исполнуваат условите за стекнување со статус како и погореспоменатите лица.

Право на бесплатна правна помош да имаат и сите лица чишто вкупен месечен приход не надминува определен износ, со додавања на бројот на членови во домаќинството како дополнителен критериум. Изземање на станбениот простор при пресметувањето на вредноста на вкупниот имот на барателот во која било вредност, односно воспоставување на еден единствен услов што треба да го исполнат лицата баратели на бесплатна правна помош, а тоа е приходот на лицето или на членовите на неговото семејство. Ова од причини што на сличен начин може да биде уредено и со Законот за социјалната заштита, а тоа е дека лицата можат да имаат недвижен имот, но не и да остваруваат приход од истиот, така што повторно условот се однесува на приходот, а не на недвижниот имот.

#### 4. Даватели на бесплатна правна помош

Здруженијата кои се заинтересирани да даваат бесплатна правна помош да имаат можност за избор лицето што ќе ги дава правните услуги да биде ангажирано со договор за привремено вршење услуги или со засновање работен однос. Доколку оваа препорака не е прифатлива за државата, во тој случај да им се дадат определени поволности на здруженијата на граѓани кои сакаат да добијат овластување за давање претходна правна помош за вработување лице со положен правосуден испит.

Да се зголемувањети довербата и да се надмине чисто формалната волја за вклучување на здруженијата на граѓаните во системот на бесплатната правна помош, од страна на Министерството за правда.

Да им се овозможи на здруженијата да спроведат кампањи за подигање на свеста за претходната правна помош којашто ја даваат, преку отстранување на забраната за рекламирање и финансиска поддршка на истите.

Потребно е усогласување на постојните системи за еднаков пристап до правдата, кои се наоѓаат надвор од ЗБПП, во еден единствен национален систем на бесплатна правна помош. Тука станува збор за усогласување на процесните закони и Законот за судските и Законот за административните такси со ЗБПП.

Издначување на давателите на бесплатна правна помош, воспоставување издначена методологија во однос на финансиското

покривање на трошоците меѓу адвокатите и овластените здруженија на граѓани за давање претходна правна помош, односно напуштање на принципот на наплата на трошоците според успехот.

### 5. Постапката во која се остварува правото на бесплатна правна помош

Воспоставување ефикасен и унифициран систем за проверка на материјалната состојба на барателите на бесплатна правна помош, преку искористување на постојните збирки податоци (Центар за социјални работи, Управа за јавни приходи).

Деконцентрација на системот за одлучување по барањата за бесплатна правна помош, во насока на давање поголеми надлежности во одлучувањето на подрачните канцеларии на Министерството за правда (на пример, во случаите на претходна правна помош и во итните случаи). Зголемување на транспарентноста на Министерството за правда во однос на постапката за обезбедување бесплатна правна помош, трошоците на постапката, структурата на одобрените и одбиените барањата, и друго. Овозможување на механизми за подобрување на комуникацијата помеѓу Министерството за правда и давателите на бесплатната правна помош, во насока на обезбедување ефикасна, експедитивна и итна постапка за бесплатна правна помош.

### 6. Финансирање на бесплатната правна помош

Планирањето на буџетите за бесплатна правна помош да се врши врз основа на анализата на финансиските импликации на ЗБПП и анализата на потребите од правна помош;

### 7. Трошоци на постапката коишто ги вклучува бесплатната правна помош

Пропишување рок во кој Министерството е должно да ги исплати средствата за награда и надомест на трошоците.

Реформирање на целокупниот систем на претходна правна помош со што ќе се поедностави системот за наплата на трошоците од страна на овластените здруженија.

Пропишување тарифа за дадена претходна правна помош, која ќе овозможи економска оправданост и одржливост на здруженијата што даваат бесплатна правна помош.



## Анализа:

„ Бесплатната правна помош во РМ, набљудувана однадвор “

### Воведни забелешки

Правото на пристап до правдата е едно од основните човекови права. Воспоставувањето ефикасен систем на бесплатна правна помош подразбира соодветно разбирање за улогата што треба да ја има државата во неговото обезбедување и прифаќање на обврската за почитување, заштита и остварување на човековите права. Тоа вклучува развој на законската рамка што ја регулира оваа област и доследно спроведување на Законот во практиката, онака како што е пропишано со релевантните меѓународни договори и највисоките прописи во сите земји.

Пристапот до правна помош е дел од правото на правична судска постапка, што произлегува од членот 6 од ЕКЧП. Членот 6/3в за минималните права во кривичните случаи пропишува дека бесплатна правна помош треба да се обезбеди „кога тоа го наложуваат интересите на правдата“. Сличен стандард се применува во согласност со членот 6(1) за другите видови случаи. Случајот „Ејри против Ирска“ (*Airy vs. Ireland*)<sup>62</sup> од 1979 година ги содржи главните принципи. Споменатата одлука на ЕСЧП претставува преседан

<sup>63</sup> Европскиот суд за човековите права ја донесе пресудата во септември 1979 година. Целиот текст е достапен на: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/8314>

што ги обврзува владите да даваат правна помош онаму каде што е потребно, земајќи ги предвид следниве критериуми:

- важноста на случајот за поединецот (барателот);
- сложеноста на случајот;
- способноста на поединецот да се застапува самостојно, и
- трошоците и способноста на поединецот за покривање на истите.

Принципите од случајот „Ејри против Ирска“ беа потврдени во неколку судски пресуди. ЕСЧП ги применува критериумите на конкретните околности на жалбата. Пристапот до судовите треба да биде *ефективен* за сите граѓани, без оглед на нивната економска ситуација. Доколку трошоците претставуваат реална пречка за пристапот до суд, тогаш се утврдува прекршок.

Со оглед на тоа дека наодите на ЕСЧП се поврзани со поединечните жалби и вообичаено се утврдуваат многу подоцна откако се извршил прекршокот, неговата судска практика содржи предизвици за националните законодавни тела. Законодавството, онака како што е уредено, не ја прекршува Конвенцијата, иако Судот ги задолжува државите-членки да ги организираат нивните правни системи на начин на кој се спречува повторното прекршување на членот 6. Главно се препушта самите држави да откријат како најдобро да обезбедат пристап, во согласност со нивниот тековен систем и правната традиција.

Коментарите и анализата дадени подолу се стремат единствено кон разбирање на предизвиците што можат да настанат при спроведувањето, доколку пристапот до правдата, олеснет со правна помош за сиромашните групи, не е соодветно имплементиран.

## Кој дава, каква помош и колку?

Членот 1 од ЗБПП ја пропишува основната одредба дека ЗБПП го уредува правото на бесплатна правна помош, постапката во која се остварува, корисниците, условите и начинот на неговото остварување, давателите на бесплатна правна помош, органите надлежни за одлучување, заштитата на правото на бесплатна правна помош, финансирањето и надзорот над неговото спроведување, организирањето денови за бесплатен правен совет, бесплатна правна помош во прекугранични спорови, како и надзор над примената на одредбите од овој закон. Целта на Законот е да обезбеди еднаков пристап на граѓаните и на другите лица определени со овој закон до институциите на системот, заради запознавање, остварување и овозможување ефективна правна помош, во согласност со начелото за еднаков пристап до правдата. Постапката за бесплатна правна помош е итна постапка (член 2 од ЗБПП).

Членот 3 од ЗБПП дава широко објаснување на термините што се користат во овој закон, пропишувајќи го нивното значење, на пример: „членови на семејството“ се брачниот или вонбрачниот другар, децата и роднините во права линија до четврти степен или во странична линија до втор степен, кои живеат во исто домаќинство со подносителот на барањето за бесплатна правна помош и заеднички ги сносат трошоците за живот; „имот“ на подносителот на барањето за бесплатна правна помош е целокупниот движен и недвижен имот, имотните права, износот на готовина во домашна или во странска валута, паричните средства на сопствена сметка или на штедна книшка, подароци, хартиите од вредност, акциите, уделите во капитал и друг имот на подносителот на барањето или на полнолетните членови на неговото домаќинство во земјата или во странство; „корисник на бесплатна правна помош“ е физичко лице кое ги користи пропишаните облици на правна помош, утврдени со овој закон; „општа правна информација“ е облик на бесплатна правна помош што содржи општи и начелни упатства за правното уредување на одделна област; „овластено здружение на граѓани“ е здружението кое, во согласност со одредбите од овој закон, ги исполнува условите за давање претходна правна помош и кое врз основа на решение на министерот за правда (во натамошниот текст:

министерот) е овластено за давање претходна правна помош во согласност со овој закон и е запишано во Регистарот на здруженијата на граѓани за претходна правна помош, и „правен совет“ е информација за начинот и за можностите за решавање на одделно правно прашање.

Според членот 4, бесплатната правна помош во Република Македонија се реализира од страна на три различни даватели:

- Министерството за правда;
- адвокатите, и
- овластените здруженија на граѓани.

Клучниот принцип на бесплатната правна помош (кој е, исто така, стандарден услов) е давателите на бесплатна правна помош да бидат независни. Како независни даватели, поголема е веројатноста дека адвокатите и овластените здруженија на граѓаните го исполнуваат овој услов. Искуствата од соседните земји покажаа дека поединечните корисници тешко се одлучуваат да му го доверат својот случај на давател на бесплатна правна помош од владина институција (Министерство за правда), особено во случаите во кои државата е спротивставена страна, како што се административната постапка и административните (управните) спорови, каде што административните акти на институциите се подложени на судско испитување.

Во овој контекст, посоодветно е Министерството за правда да има општа улога на следење, надзор и координација, отколку да биде директно вклучено како давател на правна помош.

Како што е пропишано, Министерството за правда има целосно овластување и одговорност во однос на системот за бесплатната правна помош<sup>63</sup>.

<sup>64</sup> Европскиот суд за човековите права ја донесе пресудата во септември 1979 година. Целиот текст е достапен на: <http://legislationline.org/documents/action/popup/id/8314>

Еден од примарните атрибути на системот за ефективен пристап до правдата е обезбедувањето адвокати кои се независни и кои можат слободно да ги застапуваат интересите на нивните клиенти. При јавно финансираната правна помош, кога адвокатите ги плаќа државата, секогаш постои можност за конфликт на интереси. Но тој конфликт може да се избегне или да се минимизира со тоа што ќе се обезбеди степен на независност на системот за бесплатна правна помош.

Според ЗБПП, независноста на Министерството за правда, како давател на бесплатна правна помош, е исто така спорна. Министерството е целосно подредено во однос на државата, бидејќи комбинира две значајни должности кои тешко можат да се извршат во рамките на една институција: проценка на квалификуваноста и давање правна помош. За идното успешно давање правна помош, од суштинско значење е во ЗБПП да се направи поделба на должностите и одговорностите на Министерството за правда.

Ова вообичаено може да се направи со формирање одбор за бесплатна правна помош или друго управно тело, кои ќе го контролираат функционирањето на системот. Треба да се размисли за воспоставување таков систем во македонската програма за бесплатна правна помош.

За таа цел, можат да се идентификуваат различни модели за давање бесплатна правна помош: **програми за приватни адвокати** (познати како судство за граѓански постапки), **програми за адвокатски приправници** (познати како програми за јавни правобранители) и програми за склучување договори. Во првиот модел, правната помош ја даваат приватни адвокати, кои судот ги именува *ad hoc* од листа на адвокати. Програмата за адвокатски приправници (или јавни правобранители) е модел на давање правна помош во кој адвокатите кои се вработени како приправници со полно работно време во одредени институции даваат услуги за правна помош. Според третиот модел, системот за склучување договори, правните фирми, невладините организации (НВО) или универзитетските правни клиници, по поднесувањето понуди потпишуваат договор со државната агенција овластена за трошење на средствата за правна помош, која се залага за тоа да обезбеди правно застапување на одредена категорија обвинети во рамките на дадена судска надлежност.

## Мора да ги знаеш правилата на играта за да се квалификуваш

Законот за бесплатна правна помош во РМ предвидува различни видови правна помош: 1) *претходна правна помош* се дава од овластено службено лице во подрачните одделенија на Министерството и од овластени здруженија на граѓани, како и правна помош во постапка. Претходната правна помош опфаќа: иницијален правен совет за правото за користење на правната помош, општа правна информација и правна помош во комплетирањето на барањето за бесплатна правна помош, како и 2) *правна помош во постапка* пред надлежен орган и организација, реализирана од адвокати, која опфаќа застапување во сите степени во судските и во управните постапки и составување писмена во судските и во управните постапки.

Имено, невладините организации имаат можност да даваат само претходна правна помош (за случаи на правна помош кои често се сметаат за „незначителни“), така што тие служат како мост меѓу системот за бесплатна правна помош и корисниците. Искуството и способностите на невладините организации често се потценуваат и се игнорираат, и покрај нивните капацитети и подготвеноста да придонесат за поголемиот број даватели на правна помош.

Исто така, занемарен е и фактот дека невладините организации можат да извршуваат и сложени правни работи. Се чини дека важноста на ефикасниот систем за правни совети за секојдневните правни проблеми не е добро разбран во македонската политика за бесплатна правна помош. Најголема загриженост предизвикуваат товарот и барањата кои мора да ги исполнат НВО, со цел да добијат статус на даватели на правна помош. Имајќи ја предвид историската и тековната ситуација во земјата, улогата на НВО кои даваат правна помош генерално и на посебни групи во општеството не смее да се занемарува или да се потценува.

Исто така, при дефинирањето на давателите на правна помош и видот на правната помош што тие ја обезбедуваат особено треба да се земат предвид социјалниот контекст, како и одредени практични согледувања. Акцентот е ставен на улогата на невладините организации во овој процес. Во последниве дваесет години, токму невладините организации го носеа најголемиот, ако не и целиот товар од областа на бесплатната правна

помош во Македонија (најверојатно и во целиот регион). Без оглед на можната негативна перцепција за улогата на одредени НВО од страна на општата јавност, треба да се признае дека НВО имаа суштинска улога во заштитата на интересите на обесправените социјални групи и поединци.

Всушност, невладините организации продолжуваат да имаат доминантна улога во заштитата на бегалците, внатрешно раселените лица, жртвите на семејното насилство, жртвите на дискриминацијата, жртвите на трговијата со луѓе, барателите на азил, лицата со посебни потреби и постарите граѓани, Ромите и членовите на другите малцински етнички заедници.

Со цел да ги поддржи заложбите на здруженијата да даваат правна помош при застапување на корисниците пред судовите и пред административните тела надвор од рамките на претходната правна помош, како и да придонесе кон разновидноста на давателите на правна помош, законодавецот треба да разгледува студии за потребите, поделени на кластери, на одредени социјални групи<sup>64</sup>. Студиите покажуваат дека потребите на обесправените групи, како што се групите наведени погоре, се групирани во кластери и се меѓусебно поврзани. Како последица на тоа, понекогаш е невозможно, на пример, да се одделат потребите за психолошка и социјална поддршка на овие групи од нивната потреба за правна помош. Всушност, понекогаш нивната потреба за правна помош е маскирана од нивната потреба за друг вид поддршка и помош. За да се обезбеди правна помош во такви околности, потребно е најпрво да се идентификуваат и да се решат овие прашања. Токму невладините организации имаат собрано искуство и експертиза во справувањето со потребите, поделени на кластери, на обесправените социјални групи<sup>65</sup>.

Споредбата со искуствата на другите земји од регионот служи како добар пример. Во Унгарија, НВО и правните клиници се вклучени во голем број даватели на правна помош<sup>66</sup>. Законите за бесплатна

<sup>65</sup> Види Ричард Мурхед, Универзитет во Кардиф „Справување со кластери? Кластери на правни проблеми во адвокатските и во советодавните агенции“, објавена во *Правна помош: Нов почеток – Меѓународна група за правна помош, 6-8 јуни 2007 година, Антверпен, Универзитет од Антверпен*

<sup>66</sup> Види го документот презентирани на конференцијата за ревизија на бесплатната правна помош, Варшава, 30 септември – 8 октомври 2010 година, настан наречен „Бесплатна правна помош за бегалците и раселените лица на територијата на Босна и Херцеговина, Црна Гора, Хрватска и Србија“, краток документ, октомври 2010 година

<sup>67</sup> Види, Закон за правна помош [www.kih.gov.hu/alaptev/nepugyvedje/](http://www.kih.gov.hu/alaptev/nepugyvedje/)

правна помош во Босна и Херцеговина и во Хрватска<sup>67</sup>, исто така, ги вклучуваат невладините организации како даватели на правна помош.<sup>68</sup>

Голем дел од потребата за правна помош може лесно да се исполни со информации, помош при составување документи за случај, помош за пополнување формулари, составување нацрти на разни поднесоци, итн. Поради тоа што целата работа на невладините организации за правна помош вклучува помагање на обесправените и на поединците со ниски приходи, тие често се во најдобра позиција да ги обезбедат овие услуги на ефикасен и на ефективен начин.

Секогаш е проблематично да се воспостави рамнотежа меѓу претходната и (секундарната) правна помош. Разграничувањето меѓу претходната правна помош и (секундарната) правна помош понекогаш претставува предизвик, така што ќе биде проблем тоа да се спроведе во практиката. Според тековната одредба, корисниците на правна помош ќе имаат право да добијат претходна правна помош од страна на НВО за правна помош, а доколку нивните случаи налагаат натамошни постапки, тие ќе бидат испратени до приватни адвокати.

Идејата е да му се дозволи на давателот на правна помош, кој по првпат се запознава со случајот на корисник, понатаму да го следи случајот и извршувањето на сите правни дејства во негово име, вклучувајќи ги и поднесоците и застапувањето.

Што ќе се случи доколку некои корисници бараат од НВО за правна помош да состават барање, на пример, за започнување административна постапка за да добијат одреден вид социјални субвенции и доколку бараат застапување пред институцијата? Дали нивните случаи ќе бидат префрлени на приватни адвокати?

Имајќи го предвид горенаведеното, во некои случаи се очекува дека невладините организации за правна помош ќе подготвуваат различни поднесоци (тужби, жалби, итн.), особено во областа на нивната експертиза. Според сегашната формулација на членот 6 од ЗППП,

<sup>68</sup> Во Хрватска правната помош, исто така, е поделена на две форми: примарна и секундарна правна помош. Примарната правна помош вклучува правни совети, писмени поднесоци во административните постапки и застапување во административните постапки, правна помош во судските постапки и застапување пред Европскиот суд за човековите права и меѓународните организации. Примарната правна помош ја обезбедуваат адвокати, овластени НВО, синдикати и правни клиници. Секундарната правна помош вклучува застапување во суд, правна помош за мирно разрешување на спорите пред суд (посредување) и писмени поднесоци во судските постапки. Секундарната правна помош се обезбедува единствено од адвокати.

<sup>69</sup> [www.vasaprava.org](http://www.vasaprava.org)



доколку се појави ваков случај, нејасно е дали на овластените здруженија за правна помош ќе им се даде надоместок за нивните услуги, кои според членот 6 го надминуваат опсегот на *претходната правна помош*, или тие ќе го препратат корисникот до друг давател на правна помош.

Според тоа, се препорачува законодавците да им овозможат на невладините организации за правна помош целосно да го исполнат опсегот на правната помош, како што е пропишано со меѓународните стандарди<sup>69</sup>.

Бесплатната правна помош предвидена со Законот не се однесува на случаите на задолжителна одбрана, предвидени во Законот за кривичната постапка и во Законот за малолетничката правда, ниту на ослободувањето од плаќање на трошоците за постапката, предвидени во Законот за парничната постапка и во Законот за општата управна постапка.

ЗБПП предвидува единствена постапка за барање бесплатна правна помош, но ги исклучува кривичните и другите случаи. Предложената постапка го занемарува фактот дека постојат значителен број обвинети во кривични случаи кои бараат правна помош, што исто така треба да биде вклучено во одредбите.

Опишаната постапка е соодветна за некривичните работи. Меѓутоа, треба да се има предвид дека доколку во Законот е пропишана правната помош за одбрана при кривично дело, тогаш таа нема да биде доволно ефективна за да обезбеди правна помош за осомничените и за обвинетите. Очигледно е дека е неопходна подготвеност за истрагите на кривичните дела. Отсуството на правна помош во кривичните случаи може да доведе до контрадикторни принципи на правичното судење. Затоа, треба да се размисли за можноста за подготвување посебни постапки со цел да се опфатат и барањата за бесплатна правна помош на осомничените и на обвинетите.

Одредбата во членот 7 гласи дека правото за бесплатна правна помош не го вклучува правото за ослободување од плаќање на трошоците на постапката или административните такси. Таквото ограничување може да го спречи пристапот на сиромашните поединци до судските или другите постапки, со што се ограничува позитивното социјално влијание на програмата за бесплатна правна помош, доколку

<sup>70</sup> На пример, Комитетот на министрите на Советот на Европа од државите бара прогресивно спроведување на системите за правна помош, преку таргетирање на релевантните поединци, физички лица кои не се во можност да плаќаат за правни совети, таргетирање на секакви релевантни случаи, односно социјална помош, фискални, граѓански работи, административни работи, во согласност со соодветната постапка, како и барање правната помош да биде обезбедена од независни правни експерти и/или организации, вклучувајќи ги НВО и адвокатските комори, кои државата треба да ги стимулира со финансиска поддршка и помош за да даваат услуги за правна помош на обесправените лица.

законодавството во Република Македонија не содржи посебни одредби кои овозможуваат ослободување од плаќање на трошоците на постапката или административни такси за оние категории поднесители кои ќе бидат корисници на бесплатна правна помош, во согласност со ЗБПП. Оттука, пристапот на одговорните органи треба да потврди дека постојното законодавство обезбедува ослободување од плаќање судски или административни такси и дека тоа ослободување ќе биде применливо за потенцијалните корисници на бесплатната правна помош. Исто така, по одобрувањето на бесплатната правна помош, корисниците треба да бидат ослободени од плаќањето судски или административни такси.

Барањето за правната помош, во согласност со одредбите на ЗБПП, ќе се одобри во сите судски и управни постапки, доколку со него се решава прашање што е од интерес за барателот на правната помош (член 8). ЗБПП, исто така, ги предвидува можните случаи во кои се дава правна помош (права од областа на социјалното, здравственото, пензиското или инвалидското осигурување, работните односи, заштитата на децата и малолетниците, жртвите на семејното насилство, заштитата на жртвите од казнивите дела, заштитата на жртвите од трговијата со луѓе и имотно-правните прашања). На оваа листа на случаи за кои се дава бесплатна правна помош, ЗБПП треба да вклучи не само разни судски и административни постапки, во зависност од случајот, туку и спроведување на процедуралното право и непарничната постапка (на пример, оставинската постапка, постапката за одземање на деловната способност, како и другите вонпарнични постапки). Ова треба да биде јасно пропишано и детално објаснето.

Доколку правната помош не е ограничена само на судски постапки, таа ќе даде многу попозитивни социјални резултати во рамките на програмата за бесплатна правна помош, затоа што спроведувањето на пресудите е составен дел од правото за правично судење, додека пак непарничните постапки, исто така, можат да бидат пресудни за одредувањето на правата и обврските на поединците.

Во Законот не се спомнуваат случаите за надоместок на штета. На пример, очигледно е дека нема да се трошат јавни средства за давање правна помош во случаите поврзани со клеветата. Сепак, можноста да се добие надоместок за штета во одредени случаи е многу важна за состојбата на поединецот и неговото семејство, како и за одржувањето на правдата и владеењето на правото. На пример, надоместот за штета

предизвикана од страна на вработен при незгода поврзана со работното место може да служи како алатка за спречување на осиромашувањето на повреденото лице и неговото семејство. Непропишувањето или исфрлањето на таквите случаи од опсегот на програмата за бесплатна правна помош може да има негативни социјални последици. Тековниот механизам не е доволен за да им се овозможи пристап до правдата на сите лица кои бараат правна помош во случаите што не се пропишани со ЗБПП. Затоа, се препорачува да се разгледа можноста за вклучување на сиромашните жртви од кривични дела во листата на корисници на правна помош, но и одново да се дефинира листата на случаи, основите и постапките во кои сиромашните луѓе ќе бидат квалификувани за добивање правна помош.

Иако ЗБПП пропишува дека бесплатната правна помош нема да се одобри за работи кога е очигледно дека се неразумни или кога не постојат правни факти врз основа на кои можат да бидат преземени правни дејства, тоа – од друга страна – може да претставува вистински предизвик. Иако можеби станува збор за добри причини да не се преземе некој случај, честопати е тешко да се одреди можноста за успех или целта при интервју за квалификуваност. Освен тоа, луѓето што ја проценуваат квалификуваноста можеби не поседуваат способности за оценување на правните заслуги на случајот. Освен во најјасните случаи, лицето коешто бара правна помош треба да добие можност да го разгледа случајот со адвокат. Доказот за критериумот за очигледната оправданост, исто така, може да претставува проблем за барателите, поради тоа што не е сосема јасно какви докази треба да се обезбедат за тие да го поминат овој тест. Сепак, овој член треба да биде попрецизно одреден, со цел да се обезбеди гаранција дека случајот на корисникот темелно ќе се оценува пред да се одобри или да се одбие правната помош. Се препорачува дополнителна определба на широкото значење на зборовите „работи кога е очигледно дека се неразумни или не постојат правни факти врз основа на кои можат да бидат преземени правни дејства“ (член 9), за да се избегне какво било прекршување на оваа одредба и одбивање правна помош на потенцијалните корисници.

## Корисници на правна помош и критериуми за квалификување

Во согласност со ЗБПП, право на бесплатна правна помош имаат лицата кои, со оглед на нивната материјална положба, не се во можност да ги остварат со Уставот и со Законот загарантираните права, без притоа да го загрозат сопственото издржување и издржувањето на членовите на своето семејството, со кои живеат во заедничко домаќинство.

Право на бесплатна правна помош имаат граѓаните на Република Македонија со постојано живеалиште во Република Македонија, и тоа: корисниците на социјална помош; корисниците на правото на инвалидски додаток, кои не остваруваат други приходи по основа на заработувачка или приходи од недвижности; корисниците на најниска пензија, кои живеат во семејна заедница со две или повеќе лица издржувани од нив, и семејства или самохрани родители со едно или повеќе малолетни деца кои остваруваат право на детски додаток.

ЗБПП пропишува дека право на бесплатна правна помош имаат и: лицата на кои им е признаено правото на азил; внатрешно раселените лица, како и раселените или прогонетите лица кои имаат престојувалиште на територијата на Република Македонија; странските државјани кои во согласност со меѓународните договори, без оглед на фактот дали имаат престојувалиште или живеалиште на територијата на Република Македонија, остваруваат нивни права, за кои е надлежен државен орган на Република Македонија; лицата без државјанство, кои законски престојуваат во Република Македонија, и државјаните на земјите-членки на Европската унија.

Оваа одредба е слична на одредбата содржана во хрватскиот Закон за бесплатна правна помош<sup>70</sup> и во Предлог-законот за правна помош на Босна и Херцеговина. Македонскиот Закон за бесплатна правна помош до одредена мера наликува на хрватскиот закон за правна помош, но сепак хрватскиот систем не може да се земе како модел за реплицирање на воспоставен национален или меѓународен систем за правна помош. Тој е прилично уникатен за да може да вклучи, особено со тоа што опфаќа комплексен механизам за филтрирање на барањата преку ваучери и едноставни и евтини форми на правна

<sup>71</sup> Корисници на правна помош во Хрватска се: граѓаните на Хрватска, странците со дозвола за привремен престој, странците со дозвола за постојан престој, барателите на азил, странците под супсидијарна меѓународна заштита, странците под привремена заштита, малолетниците странци кои се наоѓаат на територијата на Хрватска, со или без придружба на родители или законски застапник.

помош, како што се правните совети и другите форми на претходна правна помош. Ова може да се смета и како уникатна слабост на законот.<sup>71</sup>

Според македонскиот ЗБПП, се смета дека издршката на лицето кое бара бесплатна правна помош и издршката на членовите на неговото семејство со кои живее во заедничко домаќинство е загрозувана доколку приходите на тоа лице и членовите на неговото домаќинство по сите основи не го надминуваат износот од 50% од просечната месечна плата исплатена во Република Македонија за претходниот месец, во време на поднесување на барањето за бесплатна правна помош. Приходите на лицето кое бара бесплатна правна помош можат да бидат проценети индивидуално ако постојат спротивставени семејни интереси во спор за кој се бара бесплатна правна помош.

Министерството за правда е задолжено од Центарот за социјални работи да обезбеди информации кои се однесуваат на корисниците на социјалната помош или инвалидски додаток кои не остваруваат приходи врз основа на заработувачка или кои се корисници на детски додаток.

Материјалната состојба на лицето барател на бесплатна правна помош се утврдува врз основа на доказ издаден од орган надлежен за имотната состојба, која се утврдува врз основа на податоците за приходите на тоа лице по сите основи, како и врз основа на приходите на членовите на неговото домаќинство со кои живее, и изјава за неговата материјално-социјална состојба во период од шест месеци пред доставувањето на барањето.

Претходната одредба е нејасна, бидејќи таа не пропишува дали барателот на правна помош е одговорен да ги обезбеди информациите и доказите (доказ за утврдување на материјалната состојба издаден од надлежен орган) за неговата/нејзината квалификуваност за бесплатна правна помош. Очигледно, барателите можат да се соочат со сериозни тешкотии во обидот да ја докажат својата неповолна положба, на пример при обезбедувањето докази за животните трошоци на нивното домаќинство. Исто така, се смета дека барателите се материјално и кривично одговорни за веродостојноста на податоците наведени во барањето<sup>72</sup>.

Во отсуство на јасни инструкции за видот на доказите што се земаат предвид, примената на сложениот финансиски тест и очигледниот тест на оправданост

<sup>72</sup> Документ. „Проценка на хрватскиот Закон за бесплатна правна помош и неговото спроведување во практиката“, октомври-декември 2010 година

<sup>73</sup> Види член 20 од ЗБПП

можат да го попречат пристапот на најранливите баратели (со низок степен на образование, итн.) до програмите за правна помош или да предизвикаат арбитрарни одлуки за одобрување на бесплатната правна помош.

Според македонскиот ЗБПП, од целокупниот движен и недвижен имот што се вбројува во приходот на лицето кое поднесува барање за правна помош, односно на членовите на неговото/нејзиното семејство кои живеат во исто домаќинство со него/неа не се земаат предвид: детскиот додаток, инвалидскиот додаток, додатокот за туѓа нега, стипендиите и другите примања заради образование или стручно оспособување, средствата добиени заради отстранување на последниците од елементарна непогода, надоместокот на штета поради намалена животна активност, надоместокот на штета за лица кои се неоправдано осудени и неосновано или незаконски лишени од слобода и средствата одобрени од надлежна институција за лекување во странство.

Дополнително, бесплатна правна помош не може да се одобри доколку барателот или член на неговото семејство со кој живее во исто домаќинство има имот што достигнува или надминува пет просечни месечни бруто-плати исплатени во Република Македонија во текот на претходниот месец.

Предметите кои во согласност со Законот за извршување се изземени од извршувањето и моторните возила чијашто вредност не надминува пет просечни месечни бруто-плати исплатени во Република Македонија во текот на претходниот месец, не се сметаат за имот, како што е наведено во претходниот став.

Што се однесува до имотот што е дозволен во согласност со бројот на просечните плати, постои итна потреба да се воспостави однапред дефинирана методологија и да се усогласи законодавството, бидејќи основата за просечната бруто-плата се применува во случај на утврдување на вредноста на имотот што го поседува лицето, додека пак вкупниот месечен приход се утврдува врз основа на нето-платата. Доколку не се следат соодветните интервенции во овој поглед и според законскиот текст, Законот ќе ја изгуби целта со која беше донесен и ќе се применува само во случај на екстремна сиромаштија<sup>73</sup>.

<sup>74</sup> Види член 20 од ЗБПП

Како што беше објаснето претходно, финансиските критериуми за правна помош се многу опфатни и

детални. Сите критериуми можат да бидат валидни, меѓутоа сигурно е дека постојат многу луѓе кои имаат многу ниски примања и немаат имот и секако ќе се квалификуваат за правна помош.

Процесот на одлучување за тоа кој е квалификуван треба да биде колку што е можно поедноставен и да ја земе предвид реалноста дека во најголемиот број случаи не постои реален сомнеж за квалификуваноста.

Воспоставувањето на системот од подрачни одделенија на министерствата кои ќе работат на проверка заради одредување на квалификуваноста, ќе чини скапо и ќе го одолжи целиот процес.

Затоа, треба да се размисли за поедноставен систем, на пример за систем на НВО за правна помош или, пак, за приватни адвокати кои ќе ги добиваат потребните информации за одредување на квалификуваноста, а Министерството да има функција да врши редовен надзор над работата на давателите на правна помош.

Без оглед на тоа каков систем ќе се користи за одредување на квалификуваноста, процесот на одлучувањето за тоа дали некој може да добие информации или помош при составувањето документи за одреден случај треба да биде многу поедноставен отколку процесот на одлучување дали некој е квалификуван да добие адвокат кој ќе го поднесе неговиот случај на суд.

Некои системи ги делат услугите на примарна и секундарна правна помош, така што во примарната правна помош спаѓаат информациите и кратките совети. Честопати таквите услуги се обезбедуваат за сите, без утврдување на критериумите за нивната квалификуваност.

Поконкретно, ЗБПП пропишува пристап не само до финансиската состојба на поединецот, туку и до финансиската состојба на неговото домаќинство. Ваквиот пристап е во согласност со најдобрите практики што ги применуваат програмите за правна помош во другите земји.

Дополнителната гаранција за обезбедувањето правна помош на оние на кои таа им е навистина потребна, ќе биде дополнително обезбедена со ЗБПП, доколку со конкретен член се пропише дека одлуката за доделување правна помош ќе зависи не само од приходите и од имотот на семејството, туку и од трошоците за живот и давачките.

Затоа, лицето треба да има право на правна помош доколку се утврди дека неговите давачки ги надминуваат вкупните приходи или дека неговите приходи незначително ги надминуваат неговите давачки. Ова е, се чини, многу соодветно, имајќи го предвид

соодносот на сиромаштијата, стапката на невработеност и вкупните просечни приходи во Македонија<sup>74</sup>.

Имајќи го на ум сево ова, не постои одредба во ЗБПП што ќе овозможи доделување на дел од трошоците за правна помош на оние лица кои имаат одредени, но не и доволно средства за да ги покријат сите трошоци поврзани со правното застапување и советите. Ваквиот приод е ефективен затоа што овозможува да се „спасат“ јавните финансиски средства, без притоа од програмите за правна помош да се исклучат оние семејства кои имаат одредени средства, но тие не се доволни за покривање на сите трошоци за правната помош.

Неколку европски системи за правна помош користат системи на придонеси<sup>75</sup>. Луѓето кои располагаат со одредени средства се опфатени со правната помош, но мора и сами да платат дел од трошоците. Се користат различни видови придонеси: основните придонеси мора да се платат однапред, а шемата обично ги покрива трошоците што ги надминуваат основните придонеси. Процент на придонесите значи дека барателот мора да плати дел од вкупните трошоци. Тие може да се прогресивни, во смисла на тоа дека луѓето со повеќе средства треба да платат поголем дел од трошоците отколку барателите со помалку средства. Третиот вид се максимални придонеси и тие ги утврдуваат горните граници за процентот на придонесите. Сите трошоци што ги надминуваат максималните придонеси се покриваат од страна на Владата.

Придонесите значат дека економските критериуми станаа посложени, бидејќи за сите придонеси мора да се користат одделни економски граници. Најсиромашниот дел од населението не плаќа придонеси или ги плаќа само основните придонеси, додека најбогатите од оние кои се квалификуваат можат сами да ги плаќаат речиси сите

<sup>75</sup> [http://siteresources.worldbank.org/INTMACEDONIA/Resources/Macedonia\\_Country\\_Snapshot\\_September\\_2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMACEDONIA/Resources/Macedonia_Country_Snapshot_September_2011.pdf) - Сиромаштијата и социјалната заштита, Иако влијанието на глобалната економска криза беше помало во споредба со повеќето земји во регионот, условите за живеење беа погодени од мален пристап до финансиите и стагнирачки пазари на работна сила. Според Анкетата за потрошувачката на домаќинствата за 2009 година (последната достапна), апсолутната стапка на сиромаштија се зголеми на 26,6 проценти. Зголемувањето се должеше на зголемувањето на руралната сиромаштија (од 27,5% до 36,4%), што се одрази на намалувањето на вработеноста во земјоделството и на цените на храната. АПД за 2009 година, исто така, покажува екстремна сиромаштија, зголемена до 8 проценти. Иако официјалната стапка на невработеност забележа мал пад од 34 проценти во 2008 година до 32,4 проценти во 2009, новосоздадените работни места беа претежно ниско платени. Во 2010 година не се случиле значителни подобрувања, со оглед на слабата лична потрошувачка и неподобрените пазари на трудот. Со малку посилно надминување на кризата во 2011 година и со трошење повеќе средства за уредно вршење на социјалните трансфери (ССТ, енергетска сиромаштија), стапката на сиромаштија може да се намали.

<sup>76</sup> Документ: „Проценка на хрватскиот Закон за бесплатна правна помош и неговото спроведување во практиката“, октомври-декември 2010 година



обични трошоци. За нив, правната помош главно функционира како заштита кога правните трошоци се премногу високи, како што е покажано во случајот „Стил и Морис“<sup>76</sup> (*Steel and Morris*). Бидејќи системот на придонеси ги намалува просечните трошоци по случај на правна помош, тој овозможува во шемата да се вклучи поголеми дел од населението отколку кога сите корисници ја добиваат услугата бесплатно, без зголемување на трошоците.

Освен тоа, горенаведениот проблем со критериумите за квалификуваност најдобро може да се прикаже преку хрватскиот систем за правна помош, во кој условите за добивање правна помош не се усогласени со тешката економска состојба, социјалниот статус и тековните услови на живеење во Хрватска. Доколку строго се применат соодветните одредби на хрватската правна помош кои се однесуваат на докажувањето на сопственоста на куќа или стан и притоа се покаже дека имотот е за неколку квадратни метри повисок од минималната пропишана висина, ранливите или сиромашните луѓе од самиот почеток се дисквалификувани од можноста за добивање правна помош.

На пример, луѓето чијашто куќа или стан според квадратурата ја надминува утврдената граница (доволен простор за живеење, во согласност со Законот, е 35m<sup>2</sup> за барателот на правна помош, плус дополнителни 10m<sup>2</sup> за секој член на домаќинството), нема да ги задоволуваат условите за добивање правна помош, без оглед на тоа дали тие имаат приходи или дали нивните приходи се ниски и недоволни за да ги задоволат трошоците на животот.

<sup>77</sup> <http://www.statewatch.org/news/2005/feb/case-of-steel-and-morris.pdf>

## Остварување на правото на бесплатна правна помош

Бесплатната правна помош ги опфаќа оние трошоци на постапката што настанале по денот на одобрувањето на барањето за доделување бесплатна правна помош и дејствијата за правна помош кои по денот на одобрувањето на правната помош сè уште не биле извршени.

Оваа одредба треба да се усогласи со реалноста, во која се чини дека барателите или потенцијалните корисници на правна помош бараат правна помош што се однесува за случаи во итни постапки или за случаи чијшто краен рок за некое правно дејство истекува за кратко време (најчесто во форма на правни поднесоци, поплаки, жалби, тужби во парнична постапка или во управен спор). Во ваков случај, доколку на барателот му е доделена правна помош пред денот на одобрувањето на барањето за доделување бесплатна правна помош, тој нема да има право да бара поврат на трошоците за доделената правна помош.

Доколку се појават такви случаи, а ќе се појават, тогаш одредбата треба да пропишува дека во такви околности давателите на правна помош имаат право да обезбедуваат правна помош, а претходно детално ќе се испита случајот на барателот/корисникот, како и критериумите за нивната квалификуваност.

Претходна правна помош даваат овластени службени лица во подрачните одделенија на Министерството и овластени здруженија на граѓаните, запишани во Регистарот на здруженијата на граѓаните за претходна правна помош. Здруженијата на граѓаните можат да даваат претходна правна помош доколку ги исполнуваат условите утврдени со овој закон, и тоа: да се запишани во Регистарот на здруженијата на граѓаните во Централниот регистар на Република Македонија; да имаат вработено најмалку еден дипломиран правник со положен правосуден испит; една од целите на основањето во актот за основање и во статутот на здружението на граѓаните да биде давањето претходна правна помош во областа за којашто се основани и да имаат склучено договор за осигурување од одговорност за можна штета при советување, најмалку на најниската полиса/осигурителна сума.

Одредбата од ЗБПП којашто ги уредува условите што треба да ги исполнуваат здруженијата наликува на хрватскиот Закон за правна помош, со кој се воспоставува систем за испорака за правна помош.

Хрватскиот закон за правна помош признава три категории даватели на правна помош: адвокати, овластени здруженија и високообразовни институции, преку нивните правни клиници. Здруженијата кои сакаат да даваат правна помош мора да се регистрираат во Министерството за правда. Советниците што се ангажирани од страна на здруженијата мора да бидат правници, со положен правосуден испит, да имаат најмалку две години професионално работно искуство и да се осигурени од одговорност. Тие се должни да обезбедат основна правна помош. Според статистичките податоци од Министерството за правда на Хрватска, во 2009 година<sup>77</sup> за регистрација се пријавиле 30 здруженија и една правна клиника, а на 22 здруженија и на една клиника им било одобрено да бидат даватели на правна помош.

Според македонскиот ЗБПП, подрачните одделенија на Министерството за правда можат да даваат претходна правна помош доколку ги исполнуваат условите утврдени со овој закон, што се слични со условите за овластените здруженија на граѓаните.

Што се однесува до одговорноста на Министерството за правда, ЗБПП (членот 18) предвидува дека во случај на предизвикана штета при давање претходна правна помош, надоместокот на истата паѓа на товар на буџетот на Република Македонија. Во однос на одговорноста, оваа одредба става два различни даватели на правна помош – Министерството за правда и овластените здруженија на граѓани – во нерамноправна и неоправдана позиција. Овластените здруженија на граѓани мора да имаат договор за осигурување од одговорност

<sup>78</sup> Документ „Проценка на хрватскиот Закон за бесплатна правна помош и неговото спроведување во практиката“, октомври-декември 2010 година, страница 35; Авторите на овој документ во проценката даваат интересни мислења: ... „сметаме дека правните проблеми и правното отуѓување се широко распространети во Хрватска, како и насекаде, и дека капацитетот на правната помош не е доволен, исто така, и меѓу јурисдикциите кои имаат најголем број случаи на правна помош по глава на жител. Затоа е важно, критериумите за квалификуваност и другите мерки за квалитет да не ги исклучуваат можните даватели кои поседуваат доволно компетенции да даваат сигурни и евтини совети во одредени области на правото, на пример, работи поврзани со потрошувачите, здравствената и социјалната помош, прашањата поврзани со имиграцијата, преселбите, заштитата на малцинствата и антидискриминацијата, екологијата, прашањата поврзани со семејното насилство и другите семејни односи, типичните проблеми на сведоците и на жртвите на криминалот, итн. Во Велика Британија постојат повеќе служби во кои работат луѓе кои не се адвокати, а кои решаваат правни и други проблеми и ги препраќаат посложените случаи на решавање кај правните специјалисти. Здруженијата обично ги фокусираат своите активности на одредени прашања во зависност од нивната намена и цел, и обезбедуваат услуги на своите членови и на јавноста во нивниот делокруг. Во неколку европски земји, тие обезбедуваат и правни услуги, но тие обично се ограничени на правни прашања кои се во рамките на нивниот делокруг. Сметаме дека не е продуктивно да се обврзуваат здруженијата да даваат правна помош во сите категории случаи опфатени со ЗБПП. Треба да им се овозможи да се специјализираат во согласност со нивната област на дејствување, доколку го сакаат тоа.

за можна штета при советување, најмалку на најниската полиса/осигурителна сума, што ќе ја платат од сопствени средства. Од друга страна, во случај на предизвикана штета при давање правна помош од страна на Министерството за правда, надоместокот ќе биде целосно покриен од буџетот на Република Македонија.

Генералната идеја за осигурување на давателите на правна помош во случај на штета причинета на трети лица е за поздравување, но постојната одредба од ЗБПП претставува сериозно фаворизирање на државна институција, која добива поволен третман и за која буџетот е гаранција за предизвиканата штета, додека пак кога станува збор за другите даватели на правна помош, тогаш нивната одговорност зависи од нивната економска сила да купат сопствена полиса за осигурување.

Треба да се избегнуваат ваквите поволни третмани на државните институции и за сите даватели на правна помош треба да важат истите правила. Строго се препорачува да се изменат овие одредби, на начин на кој сите даватели на правна помош ќе ја делат истата одговорност. Со оглед на фактот дека сите даночни обврзници (вклучувајќи ги и НВО) придонесуваат за буџетот, сите тие треба на сличен начин да ги корситат повратите на буџетот, беа притоа некој да биде фаворизиран.

Од друга страна, ЗБПП пропишува забрана за рекламирање на здруженијата на граѓаните овластени за давање претходна правна помош, во согласност со одредбите од овој закон, не смеат да користат каков било облик на реклама за давање претходна правна помош.

Со цел да се рекламира правната помош меѓу потенцијалните корисници, оваа одредба понатаму ја пропишува обврската на Министерството за правда да ги информира граѓаните за правото и за начинот на користење на бесплатната правна помош преку средствата за јавно информирање (печатени и електронски), како и да објавува ажурирана листа на овластени здруженија на граѓани за давање бесплатна правна помош.

Во многу земји во регионот постои забрана за рекламирање на професионалните адвокатски услуги, која строго се спроведува од страна на адвокатските здруженија. Оваа одредба од ЗБПП со која на овластените здруженија на граѓаните им се забранува да го рекламираат давањето бесплатна правна помош сè повеќе не се применува во практиката. Сепак, од практична гледна точка, забраната за рекламирање на правната помош честопати има негативни ефекти врз луѓето на кои им е наменета правната помош. Истражувањето и искуствата на другите земји покажуваат дека потенцијалните корисници немаат основни и

практични информации за шемите на правната помош, за критериумите за квалификуваност, за тоа каде да се добие правна помош, кои се давателите на правна помош, итн.

А кога сиромашните лица не се запознаени со ваквите важни информации, тие одлуката за тоа дали да користат правни услуги (а често и да преговараат со адвокатите за пониски цени од оние утврдени во тарифите на адвокатските здруженија) ќе ја донесат врз основа на нивните познавања на пазарните цени, кои за нив обично се достапни. Многу сиромашни луѓе се плашат да се обратат кај адвокатите, сметајќи дека тие не се заинтересирани за нивните правни проблеми. Што се однесува до здруженијата (НВО), ризикот од лажно рекламирање се чини ограничен бидејќи тие се непрофитни организации<sup>78</sup>. Затоа, се предлага изменување на оваа одредба, со цел да се овозможи рекламирање на Законот за правна помош преку специјално приспособени информативни сесии и кампања за подигање на свеста за промовирање на пристапот до правдата преку правната помош.

За да започнат постапка за доделување правна помош, во согласност со одредбите на ЗБПП, лицата – баратели треба да поднесат барање за бесплатна правна помош до надлежното подрачно одделение на Министерството, лично или преку пошта, на образец чијашто содржина ја пропишува министерот. Дополнително, барателот доставува и писмена изјава потпишана од него и од членовите на неговото семејство со кои живее во исто домаќинство и заеднички ги сносат трошоците за живот, за нивниот вкупен движен и недвижен имот, како и дозвола за увид во сите податоци за нивната имотна состојба. Исклучок од ова правило е кога барателот на бесплатна правна помош е лице жртва на семејно насилство. Тогаш изјавата ја поднесува барателот лично и таа не треба да биде потпишана од другите членови на неговото семејство со кои живее во исто домаќинство и по барањето се постапува веднаш.

Во постапката за поднесување барање за правна помош, овластеното службено лице од подрачното одделение на Министерството е должно барањето да го земе во работа веднаш, водејќи сметка за итноста на спорот предвиден во соодветна постапка, и најдоцна во рок од 12

<sup>79</sup> Види: „Проценка на хрватскиот Закон за бесплатна правна помош и неговото спроведување во практиката“, октомври-декември 2010 година. Многу слабата и нееднаква примена на хрватскиот Закон за бесплатна правна помош во текот на првата година од неговото спроведување покажа дека овие заклучоци можат да се применат во Хрватска. Од големо значење за ефикасната примена на хрватскиот ЗБПП е да се организираат информативни кампањи, а државните институции, информативните служби и другите тела кои се во контакт со потенцијалните корисници да ги информираат за правната помош. Во овој поглед, забраната за рекламирање е контрапродуктивна.

дена од денот на доставувањето, да го комплетира со потребните документи и да го достави до Министерството. Врз основа на потпишаната изјава, органот надлежен за имотната состојба е должен веднаш, или најдоцна во рок од три дена по доставеното барање од страна на Министерството, да ги проследи бараните податоци за имотната состојба на лицето-барател на бесплатна правна помош.

Оваа одредба го усложнува и неразумно го продолжува процесот на донесување на одлуките. Од практични причини, треба да се земе предвид дека некои луѓе (оние што живеат во поголемите градски центри) лесно можат да пристапат до канцелариите каде што ќе поднесат барање за правна помош, но сите луѓе кои бараат правна помош не живеат во близина на подрачните одделенија на Министерството за правда. Голем дел од оние кои живеат во оддалечени области секогаш на посетата на канцелариите ќе гледаат како на предизвик и за нив тоа ќе претставува дополнителен финансиски товар. Таквите растојанија и времето што е потребно за да се одлучи по барањето за правна помош, заедно со бирократската шема на механизам за упатување во Министерството, која трае 20 дена (потребни за донесување одлука по барањето), тешко дека ќе функционира во реалноста. По поднесувањето на барањето за правна помош, Министерството има обврска да постапи по барањето најдоцна осум дена од приемот на барањето во подрачното одделение, водејќи сметка за итноста на спорот што е предвидена во соодветната постапка. Министерот одлучува со одлука по барањето за бесплатна правна помош.

Воспоставувањето на системот на подрачни одделенија на Министерството за правда кои постапуваат по барањата и ги упатуваат до Управата на Министерството за правда заради одредување на квалификуваноста ќе чини скапо и ќе го одолжи процесот. Како што беше наведено претходно, треба да се размислува за некој поедноставен систем, зашто ефектите ќе бидат многу поголеми доколку давателите на правна помош се овластени да одлучуваат за критериумите за квалификуваност, а потоа Министерството за правда (или Одборот за правна помош, доколку се формира) да биде овластено да го следи и оценува нивното правилно спроведување.

**Генерален предлог е да се преиспита идејата за формирање Одбор за правна помош, кој ќе биде надлежен да го следи и контролира целокупното функционирање на системот за правна помош. Потоа, како што беше наведено во претходните**

препораки, се чини дека исклучувањето на Министерството за правда од давателите на правна помош е добра идеја. Исто така, се препорачува давателите на правна помош да вршат теренски посети, како и да им биде дозволено да одлучуваат за критериумите за квалификуваност.

ЗБПП пропишува дека незадоволната странка може да поведе управен спор пред надлежен суд против решението со кое се одбива барањето за бесплатна правна помош.

Не е јасно дали луѓето ќе бидат изземени од плаќањето такси во случај на поведување управен спор пред надлежен суд против одлуката со која му се одбива правната помош. Членот 20 (6) од ЗБПП пропишува дека во текот на целата постапка за барање правна помош не се плаќаат „административни такси“. Меѓутоа, бидејќи ова не е јасно во делот кој зборува за постапката кога барањето е одбиено, оваа одредба треба дополнително да се прецизира и дообјасни. Во повеќето случаи, фактот дека луѓето немаат пари да ги платат таксите за поведување управна постапка пред надлежен суд против одлуката за одбивање на барањето за бесплатна правна помош претставува пречка за натамошното судско разгледување на одбиеното барање за правна помош. **Се препорачува да се воспостави различен систем за разгледување на потенцијално одбиените барања, со воведување на систем за второстепено разгледување на обжалените барања во управната постапка, а доколку тоа не успее, на крај да им се овозможи на барателите да започнат управен спор пред Управниот суд.**

ЗБПП пропишува дека во случај на одобрување на правна помош ќе се почитува волјата на корисникот при изборот на адвокатот, се разбира доколку постои можност за тоа. Во решението за одобрување на бесплатна правна помош Министерството, почитувајќи ја волјата на корисникот, го определува и адвокатот за давање правна помош. Во случаи кога во Регистарот на адвокатите за давање правна помош не е запишан адвокат од соодветното населено место, Министерството определува адвокат од најблиското населено место во кое има седиште адвокат кој е запишан во Регистарот на давателите на правна помош. **Правото за избор на давател на правна помош треба да му се остави на корисникот. Со цел да се избегне субјективниот пристап во одредувањето кој ќе дава правна помош, секогаш е подобро корисникот да го одбере својот давател на правна помош, оној**

во кој тој има доверба дека ќе обезбеди најдобри правни услуги во дадениот случај. Во овој контекст, ќе биде многу соодветно доколку телото овластено да одлучува за барањата за правна помош нема да има никакво влијание врз изборот на корисникот за тоа кој ќе биде неговиот давател на правна помош. Ова може да се избегне доколку на корисниците им се обезбеди листа на даватели на правна помош, од која тие можат слободно да избираат.

Практиката во Хрватска може да послужи како добар пример, затоа што хрватскиот Закон за бесплатна правна помош се залага за слободен избор на давателот на правна помош по одобрувањето на барањето.<sup>79</sup>

По одобрувањето на барањето за доделување правна помош, корисникот на ова право мора да ги исполнува сите услови за негово добивање во текот на целата постапка за која истата е одобрена сè до нејзино правосилно завршување, па оттаму тој е должен за секоја настаната промена што би можела да влијае на остварувањето на ова право, веднаш или најдоцна во рок од осум дена, да го извести Министерството. Ако корисникот на правото во предвидениот рок не го извести Министерството за настанатата промена која може да влијае на остварувањето на ова право, Министерството може да одлучи да го запре остварувањето на ова право и да донесе решение за престанок на користењето на правото на бесплатна правна помош. Покрај тоа, Министерството во судска постапка ќе побара надомест за направените трошоци.

**Се препорачува оваа одредба целосно да се ревидира во насока на тоа да се пропише дека доколку дојде до подобрување на финансиската состојба на корисникот до одреден степен, истиот ќе биде обврзан да надомести само мал износ од правната помош којшто е поврзан со судските и со административните такси што им се на товар на буџетот, и само ако тој износ не е платен од спротивната страна.**

<sup>80</sup> Види член 30 од хрватскиот Закон за бесплатна правна помош. Во принцип, хрватскиот систем се заснова на т.н. решение за одобрување (uputnica) со кое се потврдува исполнувањето на условите за доделување правна помош. Сепак, издаденото решение не го одредува давателот на правната помош: корисникот на правната помош треба слободно да одлучува за изборот на давател на правна помош, имајќи ја предвид надлежноста на давателот на услуги да предлага конкретни форми на правна помош. Тоа значи дека давателот треба самиот да најде соодветен адвокат или друг давател на правна помош, без какво било упатување од страна на државната администрација или на друг орган.



Дополнителен проблем при донесувањето на решението за престанок на користењето на правото на бесплатна правна помош е и отсуството на ефикасна правна заштита преку брза жалбена постапка. Наместо тоа, одбиените се упатени да го бараат своето право преку долгата управносудска постапка.

Потребно е да се воспостави едноставен механизам за заштита што ќе им овозможи на барателите да поднесуваат жалби на таквите решенија. Ова е многу подобро отколку да се упатуваат барателите да покренуваат административен спор пред соодветниот суд. Инаку, судовите кои генерално се преоптоварени ќе се соочат со нови случаи кои не се толку сложени за да не може да ги решава, на пример, Одборот за правна помош, што ќе дејствува како второстепено тело. Сепак, не треба целосно да се исклучи судското разгледување на одлуката за престанок на правната помош.

Одредбата од членот 26 (2) од ЗБПП пропишува дека ако се утврди дека подносителот на барањето за бесплатна правна помош дал неточни податоци со цел да оствари право на бесплатна правна помош, со решение нема да му се одобри користењето на ова право и тој нема право да поднесе ново барање во наредните шест месеци од денот на донесувањето на решението. Оваа одредба со која на барателите им се негира правото одново да поднесат барање за правна помош во период од шест месеци е спротивна со целокупната идеја на концептот за правна помош, кој треба да обезбеди пристап до правда.

# НЕКОЛКУ ГЕНЕРАЛНИ ЗАБЕЛЕШКИ

**Потребни се измени и дополнувања на ЗБПП со цел тој да се приспособи на граѓаните луѓето кои имаат потреба од бесплатна правна помош**

Законот обезбедува добра основа за воспоставување бесплатна правна помош во Република Македонија. Сепак, потребно е изменување и проширување на одредени одредби, до степен кој е образложен во претходните глави. Измените би вклучувале формирање ефикасен систем за обезбедување правни услуги, прецизирање кој може да дава правна помош, воспоставување правични критериуми за квалификуваност и доделување одговорност за управување со системот. Со доволно промени во финансирањето, овој закон може да даде важен придонес во заштитата на правата на луѓето во Македонија.

**- Формирање Одбор за правна помош како надзорно и управно тело**

Во моментот, Министерството за правда има целосно овластување и одговорност во однос на системот за правна помош. Еден од примарните атрибути на системот за ефективен пристап до правдата е обезбедувањето адвокати кои се независни и кои можат слободно да ги застапуваат интересите на нивните клиенти. При јавно финансираната правна помош секогаш има потенцијал за конфликт на интереси, затоа што државата ги плаќа адвокатите, но тој конфликт може да се избегне или да се минимизира со тоа што ќе се обезбеди степен на независност на системот за бесплатна правна помош. Ова обично се прави со формирање Одбор за бесплатна правна помош или некое друго управно тело, кои ќе го контролираат функционирањето на системот. Треба да се разгледаат можностите за воспоставување на таков систем во македонската програма за бесплатна правна помош.

## Финансии

Во сите земји потребата за правна помош е поголема од можностите таа да се задоволи со расположливите средства. Со цел да се обезбеди правна помош во административните, граѓанските и кривичните предмети, потребни се измени и дополнувања во Законот за бесплатна правна помош или во регулативите за буџетот на соодветните тела, што ќе налага формирање фонд за правна помош и користење на одреден дел од буџетот за поддршка на програмата за правна помош. Со цел најдобро да се искористат достапните средства, секој систем на правна помош мора да функционира што е можно поефикасно. Еден од начините како да се постигне тоа е невладините организации за правна помош да се овластат за давање услуги од таа област.

### - Здруженија за претходна правна помош

Здруженијата честопати можат да обезбедуваат услуги поефективно и со пониски цени отколку владините или приватните адвокати. Освен тоа, процесот за одредување на квалификуваноста за доделување правна помош треба да биде што е можно поедноставен, а во исто време да гарантира дека правната помош им се дава само на квалификувани лица. Голем дел од потребите за правна помош можат да се задоволат со информации, со помош при составувањето на документите за конкретниот случај, помош при пополнувањето на формуларите, при составувањето на писмата и др. Поради тоа што целата работа на невладините организации за правна помош вклучува помагање на обесправените и на поединците со ниски приходи, тие често се во најдобра позиција да ги обезбедат овие услуги на ефикасен и ефективен начин.

### Критериуми за квалификување и одлуки

Финансиските критериуми за правна помош се многу прецизни и детални. Сите критериуми можат да бидат валидни, меѓутоа постојат многу луѓе кои имаат многу ниски примања и немаат имот и кои секако ќе се квалификуваат за правна помош. Процесот на одлучување за тоа кој е квалификуван треба да

биде колку што е можно поедноставен и да ја земе предвид реалноста дека во најголемиот број случаи не постои реален сомнеж за квалификуваноста. Воспоставувањето на системот на подрачни одделенија на Министерството за правда за одредување на квалификуваноста ќе чини скапо и ќе го одолжи процесот. Треба да се размисли за поедноставен систем, како формирање невладини организации за правна помош, или пак приватни адвокати кои ќе ги добиваат потребните информации за одредување на квалификуваноста, а Министерството за правда може да врши ревизија на работата на здруженијата и адвокатите за да се осигури дека одлуките се правилни. Критериумите за квалификуваност треба да бидат во согласност со целокупната финансиска ситуација во земјата, со цел да обезбедат правна помош за што повеќе луѓе кои имаат потреба од неа.

# Предлог-амандмани на Законот за бесплатна правна помош

## Член 1

Во членот 3 став 1 точка 1 зборот „четврти“ се менува со зборот „трети“.

Во членот 3 став 1 се брише точката 2 во делот „износ на готовина во домашна или во странска валута“.

Во членот 3 став 1 по точката 2 се додава нова точка 3, која гласи:  
„ 3. „Минимален станбен простор“ е стан или куќа со големина од 35м<sup>2</sup> корисна површина за едно лице, зголемена за 10м<sup>2</sup> за секое дополнително лице, со можност за отстапка од 10м<sup>2</sup>“

Точките 3, 4, 5 и 6 стануваат 4, 5, 6 и 7.

## Член 2

Во член 6 став 1, точка 1 се додаваат четири нови потточки кои гласат:

- правни совети;
- правна помош во составувањето писмена пред органите на државната управа и другите државни органи, институции и другите правни лица со јавни овластувања и поднесување жалби против одлуките на истите;
- поднесување барање за заштита на слободите и правата на граѓаните пред Уставниот суд;
- поднесување жалби пред Европскиот суд за човековите права.

Во точка 4, алинеја 1 и алинеја 2 се бришат зборовите „и управни постапки“.

Точка 5 од истиот член се менува и гласи: „Адвокатите даваат правна помош“

#### Член 4

Во членот 8 се брише став 2.

По ставот 2 се додава нов став 3, кој гласи:

(1) Во случај на семејно насилство, лицето кое бара бесплатна правна помош при поднесувањето на барањето за истата не е должно да ги исполнува условите утврдени во членот 12 став 2 и членот 14 од овој Закон.

#### Член 5

Во членот 9, се бришат зборовите „тие не се разумни или“.

#### Член 6

Во членот 10 по зборовите Министерството се додава „и подрачните канцеларии на Министерството за правда, кога станува збор за итни случаи.“

#### Член 7

Во членот 12 став 2 се менува и гласи:

„(2) Право на бесплатна правна помош, во согласност со овој закон, имаат државјаните на Република Македонија со постојано живеалиште во Република Македонија, и тоа:

- лицата кои ги исполнуваат условите за користење социјална помош;
- лицата кои ги исполнуваат условите за користење на правото на инвалидски додаток, кои не остваруваат други приходи по основа на заработувачка или приходи од недвижности;
- лицата кои ги исполнуваат условите за користење на правото на најниска пензија, а кои живеат во семејна заедница со две или повеќе лица издржувани од нив, и

- семејствата или самохраниот родител со едно или повеќе малолетни деца кои го исполнуваат условите за користење на правото на детски додаток.“

Во членот 12 став 3 зборовите „од 50%“ се бришат и се додава зборот „една“ пред зборовите „просечна плата“.

### Член 8

Во членот 14 став 1 по зборовите „исто домаќинство“ се додаваат зборовите „покрај минималниот станбен простор“.

### Член 9

Во точка 2 став 1 од членот 17, зборот „вработено“ се заменува со зборот „ангажирано“, а на крајот на реченицата точката се брише и се додаваат зборовите „или дипломиран правник со најмалку три години работно искуство на правни работи, преку склучување договор за обезбедување правни услуги.“

Во ставот 1 од точка 3 од истиот член се бришат зборовите „Во актотот за основање и“.

### Член 10

Ставот 1 од членот 19 се брише, а ставовите 2 и 3 стануваат ставови 1 и 2.

### Член 11

Во членот 20 став 1 бројот „12“ се заменува со бројот „8“.

По ставот 1 во членот 20 се додава нов став 2, кој гласи:

(2) „Во случаи на семејно насилство, одлуката за обезбедување бесплатна правна помош ја донесува подрачното одделение на Министерството за правда, веднаш или најдоцна во рок од 24 часа по поднесувањето на барањето.“

Ставот 2 станува став 3.

## Член 12

Во членот 22 став 1 бројот „8“ се заменува со бројот „3“.

## Член 13

Во членот 30 став 1, зборот „актот за основање и“ се брише, а зборот „вработено“ се заменува со зборот „ангажирано“.

## Член 14

Во членот 32 став 1 се брише точката 3.

## Член 15

Во членот 36 став 1 се бришат зборовите „намалена за 30%“.

## Член 16

Во членот 37 став 1 се бришат зборовите „ за кој е донесено решение за одобрена правна помош“.

По ставот 1 се додава нов став 2, кој гласи:

„Министерството за правда е должно да изврши исплата на надоместокот за трошоците веднаш или најдоцна во рок од 15 дена по поднесувањето на трошковникот од страна на овластеното здружение.“





CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека  
"Св. КлиментОхридски", Скопје

347.921.8:340.13(497.7)

ХАЏИ-Зафиров, Жарко

Бајка или реалност!? : бесплатна правна помош во Република  
Македонија : анализа на примена на Законот за бесплатна  
правна помош за 2011 год. / [Жарко Хаџи-Зафиров, Гоце  
Коцевски ; коавтор Емир Прџановиќ]. - Скопје : Македонско  
здружение на млади правници, 2012.

- 94 стр. : табели ; 21 см

ISBN 978-608-65401-0-4

1. Коцевски, Гоце [автор] 2. Прџановиќ, Емир [автор]

а) Правна помош, бесплатна - Законодавство - Македонија

COBISS.MK-ID 90889738

## МЗМП

Мисијата на Македонското здружение на млади правници е обединување на младите правници и нивна континуирана едукација и насочување, со цел да се подигне квалитетот и професионалноста во правната заедница и да се зајакне принципот на владеење на правото во РМ. Стратешките цели на МЗМП се:

- (1) Професионално насочување на младите правници;
- (2) Подигање на свеста помеѓу релевантните актери во правната заедница за потенцијалот на младите правници;
- (3) Запознавање на младите правници со основните принципи на професионалната етика за обезбедување поквалитетна правна помош и правни услуги за граѓаните на Република Македонија;
- (4) Воспоставување систем за интегрирање на младите правници;
- (5) Подобрување на соработката со релевантните институции во областа на правото;
- (6) Подобрена афирмација на работата на организацијата;
- (7) Воспоставување стандарди за квалитетот на помошта и услугите што ги нудат претставниците на правничката професија за граѓаните на Република Македонија во согласност со меѓународните стандарди и стандардите на Европската унија.



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN OTBORENO  
SOCIETY ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА



Македонско здружение  
на млади правници