



**Broj: 03/10-50-3-96-9/10  
Sarajevo, 25.06.2010.**

**Istraživanje broj 083**

**PREPORUKE ZA MODIFICIRANJE I UNAPRIJEĐENJE PREDLOŽENOG  
PRIJEDLOGA ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI**

## I. Uvod - Siže problema i preporuke

Procjenjuje se da postoji veliki broj ljudi u Bosni i Hercegovini koji nemaju pristup sudovima zbog siromaštva, osim obavezne odbrane u slučajevima teških krivičnih djela, iako Ustav BiH i relevantni međunarodni dokumenti predviđaju pravo na pošteno saslušanje kako u krivičnim, tako i u građanskim slučajevima, te garantuju jednak pristup pravdi bez diskriminacije. Prema entitetskim zakonima u građanskom postupku u nekim slučajevima sud može postaviti privremenog predstavnika po službenoj dužnosti za optuženog. Međutim, to imenovanje se ne smatra pravnom pomoći već kao pravno nadomještanje za stranku koja je neophodna da se održi sudski postupak.

Uz sve to, razvijanje sistema besplatne prave pomoći jedan je od zahtjeva Vijeća Evrope u oblasti reforme pravosuđa u Bosni i Hercegovini koji je naša zemlja prihvatila kao neophodan.

Generalno govoreći, pravna pomoć je način olakšavanja pristupa sudu i drugim tijelima koja odlučuju o pravima i obavezama građana jedne države na način da troškove u cijelosti ili djelimično snosi država, uzimajući u obzir njihov materijalni položaj i okolnosti da ne bi mogli ostvariti to pravo bez ugrožavanja svojeg uzdržavanja i uzdržavanja članova svog domaćinstva.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je ranije usvojen u Distriktu Brčko, Republici Srpskoj, te pojedinim kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovin (Zeničko-dobojski, Tuzlanski kanton).

Vijeće Ministara je utvrdilo i u parlamentarnu proceduru dostavio Prijedlog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Istraživački sektor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine je analizirao predloženi Prijedlog zakona i uporedio ga sa istim zakonima u Hrvatskoj i Sloveniji, te izradio listu preporuka kojima bi se predloženi zakon mogao poboljšati, te se tako smanjila mogućnost malverzacija podacima potencijalnih korisnika besplatne pravne pomoći, kao i proizvoljno i pogrešno tumačenje zakona. Tokom analize, Istraživački sektor PSBiH je došao do zaključka da bi bilo dobro da se pojedini članovi zakona dodatno razrade, što bi olakšalo razumijevanje, implementaciju, praćenje i evaluaciju primjene zakona.

Prije detaljne razrade preporuka Istraživački sektor je izvršio mapiranje interesnih grupa Prijedloga zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kako slijedi:

### Mapiranje interesnih grupa Prijedloga zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Uticaj interesne grupe	Važnost interesne grupe za Prijedlog zakona					
	Nepoznato	Bez ili sa malo važnosti	Određena važnost	Umjerena važnost	Velika važnost	Ključni faktor
<b>Nepoznato</b>						
<b>Bez ili sa malo uticaja</b>		Lica sa primanjima do 10% iznad najniže prosječne neto plate				Lica iz Člana 8. Prijedloga zakona o besplatnoj pravnoj pomoći
<b>Određen uticaj</b>				Predstavnici medija		
<b>Umjeren uticaj</b>				Državni službenici koji pružaju informacije korisnicima		
<b>Značajan uticaj</b>						Pružaoци usluga besplatne pravne pomoći-državni sektor, NVO, advokati
<b>Vrlo uticajna</b>						Članovi Odbora za besplatnu pravnu pomoć, Vijeće ministara, PSBIH

Preporuke Istraživačkog sektora za poboljšanje Prijedloga zakona se odnose na doradu postupaka koji se tiču davanja netačnih podataka potencijalnih korisnika besplatne pravne pomoći, na davanje informacija o besplatnoj pravnoj pomoći, kriterija za izbor nevladinih organizacija kao subjekata za pružanje besplatne pravne pomoći, rada Odbora za besplatnu pravnu pomoć, kvalitete pružanja besplatne pravne pomoći, finansijske projekcije zakona, te osiguranju mehanizma praćenja evaluacije i ocjene učinka zakona.

## II Pozadina

Analizom interesnih grupa Istraživački sektor je utvrdio da će Zakon imati različit efekat na interese različitih interesnih grupa, a s druge strane interesne grupe će imati različitu važnost na uspješnost provođenja Zakona.

### Analiza interesnih grupa Prijedloga zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

	Interesna grupa	Interesi	Efekat Prijedloga zakona na interese	Važnost interesne grupe na uspješnost Prijedloga zakona	Stepen kriterija interesne grupe na Prijedlog zakona
1.	Korisnici po Članu 8.	- pravo na advokata i besplatnu pravnu pomoć - pravična zaštita prava	+	5	2
2.	Lica sa primanjima do 10% iznad najniže prosječne neto plate ostvarene na nivou BiH	- negativan interes (zbog nepostojanja prava na bpp* moguće su malverzacije podacima o prihodima)	-	1	1
3.	Pravnici koji pružaju pravnu pomoć (državni sektor)	- veliki interes zbog povećanja obima posla - mogućnost zaposlenja dodatnih pravnika	+	5	4
4.	Pravnici koji pružaju pomoć NVO/advokati	- veliki interes zbog povećanja obima posla - mogućnost zaposlenja dodatnih pravnika	+	5	4
5.	Državni službenici koji pružaju informacije o b.p.p.	redovan posao	0	3	1
6.	Članovi Odbora za besplatnu pravnu pomoć	- kontrola kvalitete i provođenje bpp - efikasno povećanje i implementacije sistema besplatne pravne pomoći	+	5	5
7.	Izvršna vlast BiH (Vijeće ministara, Min. pravde BiH) koji finansiraju pružanje b.p.p.	-koordinacija sistema besplatne pravne pomoći u BiH - usklađivanje zakonske regulative sa regulativom EU	+	5	5
8.	PSBIH	- usvajanje zakona - usklađivanje pravne regulative sa EU standardima - odobravanje budžeta za	+	5	5

		provođenje zakona - nadzor nad provođenjem zakona i radom Odbora			
9.	Predstavnici medija	pozitivan imidž države u skladu sa pravilima EU	+	3	2

\* Besplatna pravna pomoć (bpp)

### III Analiza

U formatu analize socioekonomske politike analizirali smo Prijedlog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji se trenutno nalazi u procedure PSBiH i naveli prijedloge za njegovo poboljšanje:

Faza	Pitanje	Odgovor
<b>Faza 1: Provjeriti, utvrditi i detaljno opisati problem</b>		
	Analiza interesnih grupa	Korisnici iz Člana 8., PSBIH
	Potrebni podaci za utvrđivanje problema?	1) broj potencijalnih korisnika besplatne pravne pomoći 2) tarifa pružaoca besplatne pravne pomoći
	Da li se problem uklapa u neki veći problem?	1) veliki broj socijalnih kategorija kojima je potrebna pomoć vlasti u ovom segmentu 2) neinformiranost građana o njihovim pravima 3) postojanje velikog broja neriješenih pravnih pitanja i sporova građana BiH 3) obezbjeđuje pravičnost građana u nekrivičnim procesima 4) donošenjem ove zakonske regulative doprinosi se usklađenosti zakonodavstva BiH se zakonodavstvom EU 4) povratka izbjeglica 5) siromaštva 6) korupcije
<b>Faza 2: Ustanoviti kriterije za vrednovanje interesne grupe</b>		
	Koji od sljedećih kriterija za vrednovanje se mogu primijeniti i kako bi ih trebalo procijeniti (po relevantnosti za uticajne i/ili važne interesne grupe)	1) rješavanje pitanja vanskodskom nagodbom 2) efikasnost – ubrzanje rješavanja nekrivičnih postupaka pred sudovima 3) cijena – ukupni troškovi skuplji od postojećih troškova reduciranje troškova: smanjenje advokatskih tarifa ( <i>simbolično smanjenje za advokate, a veliko smanjenje ukupnog troška za državu</i> ) 4) politička prihvatljivost: u zavisnosti od većine u parlamentu (ljevica – desnica) stanovništvo: podijeljen stav stanovništva 5) pogodnost: za korisnike apsolutna, a i za državu jer ispunjava svoje obaveze iz Konvencije Vijeća Evrope. 6) omjer neizvjesnosti: - nije poznat broja osoba za pružanje informacija za besplatnu pravnu pomoć - nije poznato kada će FBiH i kantoni usvojiti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

<b>Faza 3: Utvrditi alternativne mjere socioekonomske politike</b>		
1	Vrste mjera socioekonomske politike	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pružanje/subvencioniranje: usluge pružanja besplatne pravne pomoći po kategorijama iz Člana 8.</li> <li>- nabavljanje : /</li> <li>- zabranjivanje: za osobe koji ne zadovoljavaju kriterije za ostvarivanje bpp</li> <li>- uslovljavanje:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ukoliko korisnik besplatne pravne pomoći iz spora dobije adekvatna sredstva, dužan je nadoknaditi troškove usluge pružanja besplatne pravne pomoći</li> <li>2) ukoliko mu se u toku spora poboljša imovinsko stanje (pređe ukupnih prihoda propisanih ovim zakonom) dužan je nadoknaditi troškove</li> </ol> </li> <li>- oporezivanje i umoljavanje: /</li> <li>- informiranje: predviđeno</li> </ul>
<b>Faza 4: Vrednovati i uporediti mjere socioekonomske politike</b>		
	3 scenarija	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Status quo: bez zakonske regulative o besplatnoj pravnoj pomoći (ne usvojiti Prijedlog zakona)</li> <li>2. Usvojiti Prijedlog zakona u obliku u kojem je dostavljen u PS BiH</li> <li>3. Usvojiti Prijedlog zakona uzimajući u obzir preporuke za njegovu doradu</li> </ol>
<b>Faza 5: Odabrati najbolju mjeru politike između alternativa koje su razmatrane</b>		
		<p>Scenarij 3, obrazloženje:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) viši stepen pravičnosti,</li> <li>2) manja mogućnost malverzacija podacima potencijalnih korisnika bpp-a,</li> <li>3) manja mogućnost različitog i pogrešnog tumačenja zakona</li> <li>4) detaljnija finansijska projekcija zakona</li> <li>5) veći stepen odgovornosti pružalaca besplatne pravne pomoći</li> <li>6) dobivanje povratne informacije od korisnika i pružalaca besplatne pravne pomoći kroz mehanizme praćenja i evaluacije učinka zakona</li> <li>7) efikasnije praćenje kvalitete pružanja besplatne pravne pomoći i efikasnija kontrola provođenja zakona</li> </ol>
<b>Faza 6: Pratiti i vrednovati primijenenu mjeru politike</b>		
	Statistički podaci koje osoblje treba redovno prikupljati i izvještavati	Broj ukupnih korisnika usluga, broj korisnika po kategorijama, iznos pomoći, prosječan iznos pomoći, administrativni troškovi, broj korisnika po spolu, broj podnesenih zahtjeva za bpp, broj predmeta koji su u toku i broj riješenih sporova i iznos vraćenih sredstava za pruženu uslugu
	Pribavljanje redovnih povratnih informacija od korisnika	Anketa korisnika, kutija za žalbe, uspostavljanje telefonske/email komunikacije na relaciji korisnik-službenik za davanje informacija.
	Procedure za politiku primjene i ažuriranja programa praćenja	Redovni sastanci članova Odbora, razmatranje žalbi korisnika, ažuriranje pravilnika o radu, utvrđivanje mehanizma praćenja i evaluacije učinka zakona

## IV Predložene mjere politike

### Preporuke

#### Procedure, kriteriji i osiguranje kvaliteta

- Radi lakše primjene detaljnije propisati dokumente koji se podnose uz zahtjev za besplatnu pravnu pomoć.
- Utvrditi da će Odbor za pravnu pomoć Bosne i Hercegovine propisati obrazac zahtjeva. (Član 19., stav 1)
- Propisati kriterije za izbor i način izbora nevladinih organizacija, kao subjekata za pružanje besplatne pravne pomoći. (Član 25., u vezi sa članom 30, tačka e) i i))
- Propisati obaveze subjekata ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći i način imenovanja pružaoca besplatne pravne pomoći.
- Omogućiti korisniku da bira ili jednom zamijeni pružaoca usluga po vlastitoj želji (u slučaju nezadovoljstva korisnika njegovom uslugom).
- Omogućiti pružaocu besplatne pravne pomoći da se obrati Odboru u slučaju problema. (Član 26.)
- Propisati postupak u slučaju kad pružalac ne pruži besplatnu pravnu pomoć odgovarajućeg kvaliteta i standarda. (Član 33.)
- Propisati da pružalac prvo nastoji riješiti sporove vansudskom nagodbom.
- Odrediti proceduru klasificiranja zahtjeva za pravnu pomoć po hitnosti i odrediti procenat raspoloživog budžeta neophodan za finansiranje hitnih zahtjeva.
- Napraviti podjelu na primarnu i sekundarnu besplatnu pravnu pomoć zbog složenosti usluga i radi finansijskog vrednovanja.
- Definisati uslove i način ostvarivanja besplatne pravne pomoći (član 10. – član 15.):
- Detaljnije definisati minimalne finansijske kriterije za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć (npr. iznos mjesečnih prihoda i primanja koja se ne smatraju prihodom po članu domaćinstva),
  - Precizno definisati pojam „primanja koja se ne smatraju prihodom“ radi lakšeg razumijevanja teksta zakona, npr. dječiji doplatak, topli obrok, novac za prijevoz na posao/školu, stipendije za školovanje, jednokratna pomoć za novorođenče, itd.,
  - Prikupiti podatke o sadašnjem broju korisnika socijalne pomoći, nezaposlenih - bez drugih redovnih primanja ili prihoda, lica lošeg imovinskog stanja i drugih lica iz Člana 11., stav 1) kao potencijalnih korisnika besplatne pravne pomoći, kako bi se izradila preciznija finansijska projekcija.

#### Zloupotrebe i sankcije

- Propisati provjeru tačnosti podataka koje dostavljaju podnosioci zahtjeva i obavezni godišnji procenat učestalosti provjere, te imenovati tijelo koje će tu provjeru vršiti. (Član 19., stav 3)
- Propisati postupke, mjere i sankcije u slučaju zloupotrebe prava na besplatnu pravnu pomoć i /ili dostavljanja netačnih podataka. Npr. kada potencijalni korisnik prvi put da netačne podatke, narednih 6 mjeseci nema pravo da podnese zahtjev za besplatnu pravnu pomoć. Ako se ta tendencija nastavi, sankcijese trebaju povećati. (Član 16., stav 3)
- Da bi se spriječile zloupotrebe dodati napomenu da su propisane tarife (koje će donijeti Odbor) jedine važeće i da ne vrijede nikakvi posebni dogovori između klijenata i pružalaca usluga besplatne pravne pomoći o procentima dobiti koja bi se eventualno dobila kroz tužbeni zahtjev. (Član 22.)

## Organi za provođenje:

### Odbor za besplatnu pravnu pomoć, nadležnosti

- Razmotriti mogućnosti kraćeg mandata Odbora za pravnu pomoć Bosne i Hercegovine na, npr. dvije godine, ukoliko se ustanovi da bi tako Odbor radio efikasnije i odgovornije. (Član 28., stav 2)
- Utvrditi parametre na osnovu kojih će se utvrditi naknada za rad u Odboru, npr. najniža ili prosječna neto plata za prethodnu godinu za Bosnu i Hercegovinu. (Član 29.)
- Dodati nadležnost Odbora da definiše adekvatnu tarifu koja će omogućiti nesmentan rad pružaocima usluga, kao i proceduru i dinamiku isplate tarifa pružaocima besplatne pravne pomoći za pruženu uslugu. (Član 30. stav 2)
- Status Odbora – propisati njegov status pri Ministarstvu pravde radi bolje kontrole rada, izvještavanja (prvo Ministarstvu pravde, zatim Vijeću ministara), kao i imenovati tijelo koje će raspolagati budžetom za pružanje besplatne pravne pomoći (Odbor samostalno ili Ministarstvo pravde BiH u okviru kojeg bi eventualno Odbor djelovao).
- Pojačati ulogu Ministarstva pravde u provođenju i kontroli.

### Rokovi

- Smanjiti rok za imenovanje članova Odbora na dva mjeseca. (Član 36.)
- Precizno odrediti rok za zaživljavanje projekta pružanja besplatne pravne pomoći u praksi.

### Izveštavanje, praćenje, vrednovanje i ocjena učinka

- Propisati način izvještavanja i dostavljanja podataka da bi se omogućilo ocjenjivanje kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći. (Član 33.)
- Propisati uvođenje centralne evidencije o besplatnoj pravnoj pomoći (o podnesenim zahtjevima, odobrenoj pomoći, rješenjima). (Član 33.)
- Propisati izvještavanje pružalaca besplatne pravne pomoći prema Odboru i Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine kako bi Odbor mogao sačinjavati svoje izvještaje. (Član 35.)
- *U samom zakonu propisati i utvrditi mehanizme praćenja/monitoringa, evaluacije/ vrednovanja i ocjene učinka zakona.*

### Finansiranje

- *Napraviti finansijsku projekciju sredstava za provođenje zakona.*
- *Predvidjeti dinamiku isplate naknade pružaocima besplatne pravne pomoći.*

### Informiranje

- Definirati vrste informacija, organe i službenike zadužene za pružanje informacija o besplatnoj pravnoj pomoći. (Član 18., u vezi sa članom 30, stav g)
- Informirati građane o njihovim pravima i mogućnostima po ovom Zakonu, npr. kao:
  - Postavljanje informacija na web stranice ministarstava i na stranicama advokatskih komora, NVO i svih državnih institucija koje su uključene u projekat;
  - Izrada tv spota za emitiranje na RTV servisu BiH;
  - Organiziranje press-konferencije za promociju projekta za medije (uključujući i web portale);
  - Gostovanje u TV emisijama;
  - Štampanje manjeg broja propagandnog materijala za korištenje u relevantnim institucijama.
- Informirati potencijalne korisnike preko Centra za socijalni rad koji radi sa ugroženim kategorijama stanovništva.



## **Budžetske implikacije**

- Sadašnje rješenje nije u skladu sa novim sistemom i procesima planiranja budžeta (izrada trogodišnjeg budžeta, dostavljanje informacija o učinku).
- Prema ovom Prijedlogu zakona i njegovoj dinamici realizacije u prvoj godini primjene Zakona sredstva će biti utrošena najvećim dijelom na rad Odbora za besplatnu pravnu pomoć. Iznos sredstava za prvu godinu provedbe zakona nije poznat.
- Ukoliko se usvoje predložene mjere vezano za prikupljanje statističkih podataka za utvrđivanje broja potencijalnih korisnika, te izrada finansijske projekcije za primjenu zakona, biće moguće planirati kratkoročne i dugoročne budžetske implikacije ovog Zakona. Koliko je bitno da prije usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći budu poznate kratkoročne i dugoročne budžetske implikacije zakona govori iskustvo Slovenije u primjeni istog zakona, koje je pokazalo da se broj predmeta povećao za 20 puta u roku od 5 godina.
- Postepeno povećanje korisnika besplatne pravne pomoći će dovesti do povećanja rashoda.

### **A. Administracija**

#### **i. Uslovi (uključujući i osoblje i procjenu izvodljivosti)**

Osoblje zaduženo za provođenje zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je već zaposleno u državnim tijelima u BiH, kao i advokati i pravnici u NVO. U RS-u je zapošljavanje ovog kadra u toku.

#### **ii. Cijena**

U ovom trenutku ne postoje ulazni podaci na osnovu kojih bi se mogla utvrditi broj potencijalnih korisnika, tarifa za pružene usluge besplatne pravne pomoći, pa nije poznata ni cijena. Treba prikupiti sve relevantne podatke kako bi se napravila procjena cijene provođenja ovog Zakona.

#### **iii. Lokacija aktivnosti u okviru državnih organa**

Ministarstvo pravde i Odbor za pravnu pomoć Bosne i Hercegovine.

### **B. Budžetske implikacije**

Sadašnje rješenje nije u skladu sa novim sistemom i procesima planiranja budžeta (izrada trogodišnjeg budžeta, dostavljanje informacija o učinku).

Prema ovom Prijedlogu zakona i njegovoj dinamici realizacije u prvoj godini primjene Zakona sredstva će biti utrošena najvećim dijelom na rad Odbora za besplatnu pravnu pomoć. Iznos sredstava za prvu godinu provedbe zakona nije poznat.

Ukoliko se usvoje predložene mjere vezano za prikupljanje statističkih podataka za utvrđivanje broja potencijalnih korisnika, te izrada finansijske projekcije za primjenu zakona biće moguće planirati kratkoročne i dugoročne budžetske implikacije ovog Zakona. Koliko je bitna da prije usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći budu poznate kratkoročne i dugoročne budžetske implikacije zakona govori iskustvo Slovenije u primjeni istog zakona, koje je pokazalo da se broj predmeta povećao za 20 puta u roku od 5 godina.

Postepeno povećanje korisnika besplatne pravne pomoći će dovesti do povećanja rashoda.

### C. **Eventualne prepreke**

Osnovna potencijalna prepreka predloženim mjerama poboljšanja zakona je usvajanje zakona bez precizne finansijske projekcije i bez definisanog izvora finansiranja za rad Odbora, potencijalne korisnike i pružaoce besplatne pravne pomoći.

Ograničeni kapaciteti pružalaca besplatne pravne pomoći (nevladinih organizacija, državnih službenika) u smislu da broj odobrenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć prevazilazi mogućnosti pružalaca da pruže pravovremenu, efikasnu i kvalitetnu besplatnu pravnu pomoć.

Moguća nezainteresovanost pružalaca besplatne pravne pomoći (advokata i državnih službenika), posebno ako nije definisana dinamika isplate naknade za pruženu pravnu pomoć.