

O B R A Z L O Ž E N J E

Pravni temelj

Pravni temelj za donošenje Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći, sadržan je u odredbi članka 26.e Ustava Hercegbosanske Županije (« Narodne novine Hercegbosanske županije » broj: 03/96, 09/00, 09/04 i 10/05) kojim je utvrđeno da Skupština Hercegbosanske županije donosi zakone neophodne za izvršavanje funkcija Županije.

Razlozi donošenja zakona

Razlog za donošenje ovog županijskog zakona proističe iz obveza koje su bile utvrđene Strategijom za reformu sektora pravde u BiH za razdoblje od 2009. do 2013. godine, strateška oblast 3. Pristup pravdi, pod oblast 3.2. Besplatna pravna pomoć i pristup pravnim informacijama, kao i pratećeg Akcijskog plana na razini Bosne i Hercegovine, kojim je bilo predviđeno da se osigura stvaranje pravnog i institucionalnog okvira za uspostavljenje usklađenog sistema besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini u građanskim i kaznenim stvarima, te obveza županija da donesu svoje zakone o besplatnoj pravnoj pomoći, kao propisa koji je u isključivoj nadležnosti županija.

Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za razdoblje od 2014. do 2018. utvrđuje nastavak strateškog djelovanja na uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira besplatne pravne pomoći na cijelom teritoriju BiH, te usuglašavanje zakona što osigurava pružanje minimalnih standarda koji za sve garantiraju jednakost pred zakonom.

Obzirom da u ovoj Županiji do sada nije donesen predmetni Zakon, to se sada predlaže njegovo donošenje što je u skladu i sa Strategijom za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za razdoblje 2014. do 2018.

Izvor prava na besplatnu pravnu pomoć je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine s pratećim protokolima, a prava iz ove konvencije zagarantirana su članom II Ustava Bosne i Hercegovine, koji utvrđuje da se prava i slobode predviđene u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini i imaju prioritet nad svim ostalim zakonima, odnosno Aneksom Ustava Federacije Bosne i Hercegovine-Instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba.

Iako Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda pravo na besplatnu pravnu pomoć izričito predviđa samo za optuženike, kada to nalažu interesi pravde i materijalni status optuženika, Konvencija ima i širu primjenu kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava, koji je utvrdio da neispunjenje obveze države da svojim građanima osigura besplatnu pravnu pomoć predstavlja kršenje prava na pravedno suđenje, te da je obveza država članica da osiguraju besplatnu pravnu pomoć kada je to neophodno za efikasnu zaštitu građanskih prava i obveza, neovisno od mogućnosti stranke da se sama zastupa.

Kada je u pitanju pravna pomoć u predmetima rodno uvjetovanog nasilja i nasilja u obitelji, važno je napomenuti da postoji niz obveza koje država mora ispuniti prema svojim građanima, a jedna od njih je i pravedno suđenje. Naime, Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena Ujedinjenih nacija predviđa niz obveza države iz ove oblasti, što je potvrđeno i Zaključnim komentarima koje je Komitet napisao o Bosni i Hercegovini 2006.

godine.¹ Također, na razini Ujedinjenih naroda postoji i Deklaracija o ukidanju nasilja nad ženama, Pekinška deklaracija te niz drugih dokumenata koji promoviraju ukidanje nasilja nad ženama.

Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine promovira pravo djeteta, koje je trajno lišeno obiteljske sredine, na posebnu zaštitu i pomoć države, kao i čitav niz mjera koje poduzima vlast radi zaštite djeteta u sudskim i drugim postupcima.

Pored nacionalnih zakonodavstava, u Evropskoj uniji je prisutno i pravo na pravnu pomoć izvan zemlje boravišta, koje je utvrđeno Evropskim sporazumom o dostavljanju molbi za pravnu pomoć koji datira od 1977. godine. Sve članice Evropske unije, sa izuzetkom Njemačke, potpisnice su Sporazuma. Bosna i Hercegovina je ratificirala ovaj sporazum, koji je na snazi u našoj zemlji od 31. 5. 2009. godine. Ovaj sporazum utvrđuje da svaki pojedinac koji ima boravište na teritoriji jedne od zemalja potpisnica, a koji želi predati zahtjev za pravnu pomoć u građanskim, privrednim ili upravnim postupcima na teritoriji druge države potpisnice može predati zahtjev u zemlji u kojoj boravi, a obveza je te zemlje da zahtjev prosljedi onoj državi u kojoj se pravo ostvaruje. Organ koji je nadležan za dostavu zahtjeva također omogućava prijevod dokumenata koji su priloženi uz zahtjev, a svi dokumenti su oslobođeni obveze legalizacije.

Pored navedenog sporazuma, Konvencija o međunarodnom pristupu pravdi, koja je potpisana u Hagu 1980. godine, predviđa dostavu zahtjeva za pravnu pomoć između potpisnica u formi koja je među njima dogovorena. Ova konvencija predviđa da državljani i građani s boravištem u zemlji koja je potpisnica Konvencije imaju pravo na pravnu pomoć u drugoj državi potpisnici pod istim uvjetima kao da imaju boravište u toj zemlji. Ovu konvenciju nisu ratificirale sve članice Unije. Bosna i Hercegovina je preuzela ovu konvenciju 1993. godine

Kako se pristup sudu smatra temeljnim ljudskim pravom, Evropska komisija je dala prijedlog Direktive za pravnu pomoć koju je usvojilo Vijeće Evrope u siječnju 2003, s ciljem poboljšanja pristupa pravdi uspostavom minimalnih zajedničkih pravila koja se odnose na pravnu pomoć.

I čitav niz drugih međunarodnih pravnih dokumenata o ljudskim pravima, koji su sastavni dio ustavnog sustava Federacije Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine, utvrđuju obveze pružanja besplatne pravne pomoći od strane državnih organa osobama koja se nađu na njenoj teritoriji (tražitelji azila, izbjeglice, osobe pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatridi, žrtve trgovine ljudima i dr.).

Pored toga, imajući u vidu reforme pravosudnog sustava, posebno da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o kaznenom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službeni list Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 55/06) predviđeno da se za branitelja, pored odvjetnika, može uzeti i pravni zastupnik županijskih, kao i federalnih institucija, zavoda za pravnu pomoć, stekli su se zakonski uvjeti za zastupanje osumnjičenih, odnosno optuženih za kaznene djela i putem pravnih zastupnika županijske institucije za pružanje besplatne pravne pomoći, umjesto angažiranja odvjetnika, čije usluge po odvjetničkoj tarifi znatno opterećuju županijski proračun.

Također, Zakon o parničnom postupku („Službeni list Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 53/03, 73/05 i 19/06), u članku 301. predviđa da punomoćnik može biti i uposlenik službe za besplatnu pravnu pomoć, s tim što se pod pojmom služba podrazumijeva bilo koji

¹ Zaključni komentari za BiH Komiteta o ukidanju svih oblika diskriminacije žena Ujedinjenih nacija, CEDALJ/C/BIH/CO/3, 2006

organizacioni oblik koji strankama pruža pravnu pomoć bez naknade, čime su se stekli zakonski uvjeti i za zastupanje u parničnom postupku.

Ministarstvo pravosuđa, uprave Hercegbosanske županije je bilo aktivno uključeno je u izradu trećeg radnog materijala Okvirnog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, u kojem su predstavnici županijskih ministarstava pravde, ministarstva pravde Federacije Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine kao i nevladinog sektora i institucionalnih ograna koji su već formirani, usuglasili stavove i pravna rješenja koja utvrđuju način, uvjete i kriterije za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, institucionalni okvir, prava, dužnosti i ovlaštenja pravnih zastupnika, nadzor nad primjenom zakona i dr., kao jedinstvene principe i kriterije, koji se trebaju utvrditi i županijskim zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći.

U iznalaženju i usuglašavanju najpovoljnijih zakonskih rješenja, savjetodavnu i tehničku podršku, pružili su predstavnici međunarodnih organizacija (UNDP) te predstavnici nevladinog sektora, koji imaju dugogodišnja iskustva u ovoj oblasti.

Slični zakoni usvojeni su u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i u određenom broju županija (Posavska, Tuzlanska, Sarajevska, Zeničko-dobojska, Zapadno-hercegovačka, Unsko-sanska, Hercegovačko-neretvanska i Bosansko-podrinjska) donijele su zakone kojima se utvrđuju način i uvjeti za ostvarivanje besplatne pravne pomoći i osnovani su zavodi kao samostalne upravne organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, a čije usluge se financiraju iz proračuna županije.

Kako je donošenje Okvirnog zakona o pružanju besplatne pravne pomoći za sada neizvjesno, i zbog procedure usuglašavanja entiteta o dodatnim nadležnostima, sukladno članku III.5. Ustava Bosne i Hercegovine, a evidentna je nadležnost i obveza županija da donesu ovakav zakon, predlaže se njegovo donošenje u cilju osiguranja besplatne pravne pomoći građanima u postupcima pred pravosudnim organima i organima uprave i ostvarivanja normativnih pretpostavki za izvršavanje poslova iz mjerodavnosti Županijskog zavoda za pružanje pravne pomoći, a njegovo usklađivanje s Okvirnim zakonom izvršiće se nakon donošenja Okvirnog zakona.

Skupština Hercegbosanske Županije donijela je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu županijske uprave („Narodne novine Hercegbosanske županije“ broj 8/14) kojim je osnovan Županijski zavod za pružanje pravne pomoći, kao samostalna upravna organizacija. Tim Zakonom je definirano da Zavod počinje s radom imenovanjem direktora Zavoda. Da bi se imenovao direktor potrebno je da se donese ovaj predloženi Zakon, a sa danom imenovanja direktora Zavod faktički počinje sa radom.

Pored toga, predloženim Zakonom o pružanju besplatne pravne pomoći regulirano je da su subjekti pružanja besplatne pravne pomoći u Županiji, pored Zavoda kao institucionalnog tijela Županije koji se financira iz proračuna Županije, odvjetnici koji su članovi odvjetničkih komora u Bosni i Hercegovini, udruge i fondacije registrirane za pružanje besplatne pravne pomoći i drugi subjekti, sukladno drugim zakonima.

Treba napomenuti da su do sada sudovi u Županiji, kada je obrana obavezna, odnosno kada osumnjičeni ili optuženi, prema svom imovnom stanju ne može snositi troškove obrane, određivali odvjetnike, koji su plaćani iz proračunskih sredstava, a osnivanjem Županijskog zavoda za pružanje besplatne pravne pomoći, tu obranu bi mogli vršiti, sukladno procesnom zakonu, i pravni zastupnici zavoda, čime bi se ostvarile proračunske uštede, odnosno došlo

bi u budućnosti do smanjenja troškova na ugovorenim uslugama u pravosuđu za odbrane po službenoj dužnosti.

Postoji potreba za usvajanjem ovog Zakona, jer se njime uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji potreba, kako radi obveza utvrđenih strategijom za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini, tako i radi planiranja proračuna županije.

Neadekvatno planiranje proračuna županije, bi moglo da izazove štetne posljedice za društvene interese u Županiji, onemogućavanjem stvaranja pravnog i institucionalnog okvira za uspostavljenje usklađenog sistema besplatne pravne pomoći sukladno evropskim konvencijama, odnosno osiguravanja fizičkoj osobi, pod propisanim uvjetima, jednak pristup pravdi pred sudom i drugim organima i pravo na pravično suđenje .

Usklađenost propisa s EU zakonodavstvom

U dijelu obrazloženja koje se odnosi na razloge donošenja naveli smo sve relevantne međunarodne konvencije i druge pravne dokumente s kojima je usklađen ovaj zakon.

Obrazloženje predloženih rješenja

POGLAVLJE I.(Čl.1.-4)-Ovim odredbama određuje se sadržaj Zakona, odnosno pitanja koja se reguliraju Zakonom, definiira pojam besplatne pravne pomoći i minimuma prava korisnika, značenje pojedinih izraza koji se koriste u Zakonu i ravnopravnost spolova kad je u pitanju terminologija, odnosno rod imenice upotrebljen u tekstu Zakona.

POGLAVLJE II.(Čl.5-8) –propisuju se oblici ostvarivanja besplatne pravne pomoći, i to one koja se besplatno pruža svim osobama, (opće informacije o pravima i obavezama i pomoć pri popunjavanju obrazaca), kao i pravne pomoći, koja je se pruža korisnicima pod uvjetima propisanim ovim zakonom, evidencije, postupci u kojima se pruža besplatna pravna pomoć, kao i postupci u kojima se ona ne pruža (to su postupci koji nisu neophodni, odnosno ne mogu ih ni voditi osobe lošeg imovnog stanja, kao i pravne radnje za koje je obvezna notarska obrada)

POGLAVLJE III.(Čl. 9. - 11.)- definiraju se korisnici besplatne pravne pomoći i utvrđuje zabrana diskriminacije osoba koja imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, prema definiciji utvrđenoj Zakonom o zabrani diskriminacije.

POGLAVLJE IV.(Čl. 12. – 16.)-propisuju se uvjeti za ostvarivanje besplatne pravne pomoći i to osoba koje to pravo ostvaruju na osnovu svog statusa, kao posebno osjetljive kategorije, kao i osoba lošeg imovnog stanja, čiji status se utvrđuje u postupku pred nadležnim organom i utvrđuje ko se smatra tom osobom. Osobom lošeg imovnog stanja, koje ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, smatra se osoba čiji mjesečni prihodi po članu kućanstva ne prelaze iznos od 25% najniže prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u Federaciji Bosne i Hercegovine u prethodnoj kalendarskoj godini, a nema imovinu iz koje se mogu podmiriti troškovi tražene pravne pomoći.

Prosječna najniža isplaćena mjesečna neto plaća u Federaciji u 2015 godini, prema saopćenju Federalnog zavoda za statistiku, iznosila je 524,00 KM, 25% od tog iznosa je 131,00 KM.

Propisano je da se kod utvrđivanja lošeg imovnog stanja osoba neće uzimati u obzir prihod i nekretnine i druga imovina članova obiteljskog kućanstva korisnika koji su protivna stranka u postupku.

Ovim odredbama je također utvrđeno da se prihodom i nekretninama i drugom imovinom smatraju prihodi i nekretnine i druga imovina članova obiteljskog kućanstva korisnika.

Bez obzira što se pravna pomoć pruža besplatno, propisani su uvjeti kada je podnositelj zahtjeva dužan djelomično naknaditi troškove postupka i uvjeti pod kojima se besplatna pravna pomoć neće odobriti podnositelju zahtjeva ili će se otkazati odobrena besplatna pravna pomoć.

POGLAVLJE V.(Čl. 17.-24)- regulira se postupak pružanja besplatne pravne pomoći, počev od podnošenja zahtjeva i dokaza o ispunjavanju kriterija, provjeri podataka, do donošenja rješenja o odobravanju besplatne pravne pomoći, prava na žalbu i određivanje tijela za rješavanje po žalbi, vremenskom važenju rješenja o odobrenoj besplatnoj pravnoj pomoći ; propisuju slučajevi i uvjeti kada je korisnik dužan da vrati nadležnom organu, odnosno u proračun Županije, dosuđene troškove postupka i sredstva utrošena za pružanje besplatne pravne pomoći. Također je naglašeno da se ne nadoknađuju troškovi postupka za izgubljeni spor.

POGLAVLJE VI.(Čl. 25. i 26.)-Definirani su subjekti pružanja pravne pomoći u Županiji, a to su, pored Županijskog zavoda za pružanje besplatne pravne pomoći, odvjetnici koji su članovi odvjetničkih komora u Bosni i Hercegovini, udruge i fondacije registrirane za pružanje besplatne pravne pomoći i drugi subjekti, sukladno drugim zakonima.

Također je definirano da pravo zastupanja korisnika besplatne pravne pomoći imaju, pored službenika nadležnog organa, pod uvjetima propisanim ovim zakonom, službenici udruga i fondacija registriranih za pružanje besplatne pravne pomoći i drugih subjekata, sukladno uvjetima propisanim procesnim zakonima koji se odnose na punomoćnike stranke i odvjetnici - članovi odvjetničkih komora u Bosni i Hercegovini.

POGLAVLJE VII.(Čl.27.-33)-Utvrđuje se status Županijskog zavoda za pružanje besplatne pravne pomoći, kao samostalne županijske upravne organizacije koja se osniva Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima županijske uprave u HNŽ, utvrđuje nadležnosti Zavoda, neovisnost u radu, rukovođenje Zavodom, obveza Zavoda da osigurava kontinuiranu edukaciju kadrova koji pružaju besplatnu pravnu pomoć i kontrolira kvalitetu i kvantitet pružanja besplatne pravne pomoći i predlaže mjere za njeno unapređenje, te javnost rada i izvješćivanje, putem podnošenja izvještaja Vladi i Skupštini Županije, radi praćenja i unaprijeđenja besplatne pravne pomoći.

POGLAVLJE VIII (Čl. 34.-36)- ovim poglavljem regulirano je rukovođenje zavodom, kojim rukovodi ravnatelj ,rukovodeći državni službenik, način vršenja dužnosti ravnatelja, pomoćnici ravnatelja, državni službenici i namještenici i zaposlenici.

POGLAVLJE IX (Čl. 37-49)- reguliraju se prava i dužnosti uposlenika, pravnih zastupnika, čuvanja službene tajne, Razlozi za odbijanje zastupanja, Otkazivanje punomoći, dužnosti pravnog zastupnika kao branioca, Obveza informiranja, Obveze u ponašanju pravnog zastupnika, zabrana obavljanja drugih poslova, način postupanja pravnog zastupnika, obavijesti o nedopuštenom ponašanju, poslovi izvan profesije, angažiranje drugih osoba.

Propisano je da poslove pravnog zastupnika u nadležnom tijelu obavljaju rukovodeći državni službenici i stručni savjetnici, koji imaju ovlasti da samostalno obavljaju poslove pružanja besplatne pravne pomoći i propisane posebne uvjete (pravosudni ispit i godine radnog iskustva poslije položenog pravosudnog ispita), pored uvjeta propisanih za državne službenike, radi zastupanja pred pravosudnim organima sukladno procesnim zakonima, te pravo na uvećanje plaće iz navedenih razloga. Pored toga propisana su prava i obveze pravnih zastupnika i mogućnost angažiranja drugih osoba, kada je to neophodno za uspješnu obranu korisnika.

POGLAVLJE X. (Čl. 50.-54)-Ovim poglavljem regulirano je proračunsko financiranje djelatnosti pružanja besplatne pravne pomoći od strane nadležnog organa, suradnja i stručno usavršavanje, suradnja nadležnog tijela Županije s drugim tijelima osnovanim prema propisima o pružanju besplatne pravne pomoći , udrugama i fondacijama registriranim za pružanje besplatne pravne pomoći i drugim pravnim osobama i organizacijama, na svim razinama, u cilju razmjene informacija i prakse u oblasti besplatne pravne pomoći, te obveza suradnje sa centrima za socijalnu skrb, mjerodavnim ministarstvima, jedinicama lokalne samouprave i drugim tijelima, u cilju praćenja prakse primjene zakonskih odredbi u određenim oblastima i analize potrebe građana da svoja prava i obveze definirane tim zakonima rješavaju uz pružanje besplatne pravne pomoći. Također se propisuje obveza nadležnog tijela da osigura stalnu edukaciju kadrova, stručno usavršavanje pravnih zastupnika i kontinuirano unaprjeđivanje kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći, odgovornost za rad, čuvanje spisa.

POGLAVLJE XI. (Čl. 55 i 56.)-Propisuje vršenje nadzora na provođenjem ovog zakona i kontrolu kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći. Nadzor nad provođenjem ovog Zakona vrši Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave HNŽ, sukladno odredbama Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH i Zakonom o organizaciji uprave u HNŽ (nadzor nad zakonitošću upravnih i drugih akata i inspeksijski nadzor).

Kontrolu kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći vrši ravnatelj Zavoda koji se stara o stručnom i savjesnom pružanju besplatne pravne pomoći.

POGLAVLJE XII.(Čl. 57. i 58.)- Uređuju se pitanja koja se odnose na donošenje Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Zavoda, ostalih podzakonskih propisa i rokova za donošenje istih, te kada ovaj Zakon stupa na snagu i kada se počinje primjenjivati.

Financijska sredstva za provođenje zakona

Financijska sredstva za provođenje zakona osiguravaju se u proračunu Županije u iznosu koji zavisi i od sistematizacije radnih mjesta u Zavodu i usluga koje se pružaju građanima koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Moram navesti da su inicijalna sredstva za početak rada zavoda predložena u proračunskom zahtjevu ministarstva za pravosuđe i upravu na pozicij ostalih nespomenutih usluga u okvirnom iznosu od oko 40.000,00 KM, što je sigurno nedovoljno ali bi moglo podmiriti troškove za početak rada Zavoda. Napominjemo da se iz ove stavke Ministarstva plaćaju

troškovi pritvora i eventualno sprovođenja mjere alternativne krivične sankcije rad za opće dobro.

Obzirom na smo u višegodišnjem kontaktu sa USAID-UNDP, Projekt razvoja sektora pravosuđa (JDSP), zatražen je dio sredstava potrebnih za otpočinjanje Zavoda sa radom. Navodimo da su oni do sada u svim županijama materijalno podržavali početak rada zavoda i imamo obećanje da će to uraditi i kod nas pod uvjetom da se usvoji ovaj predmetni zakon.

Osnivanje Zavoda ima ekonomsku opravdanost, jer bi došlo do smanjenja troškova na ugovorenim uslugama u pravosuđu za obrane po službenoj dužnosti, koji su u proteklim godinama zauzimali značajnu stavku u proračunu Županije.

Ministarstvo pravosuđa i uprave HBŽ