

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo pravde

NAZIV PROPISA

Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

1. Definisanje problema

- **Koje probleme treba da riješi predloženi akt?**
- **Koji su uzroci problema?**
- **Koje su posljedice problema?**
- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**
- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?**

Izmjenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći pristupilo se radi prevazilaženja problema na koje je ukazala dosadašnja primjena ovog propisa, i to:

-žrtve mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, djeca žrtve krivičnih djela protiv polnih sloboda, kao i djeca koja su pokrenula postupak za zaštitu prava djeteta, nisu prepoznati kao privilegovani korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć. Takođe, u dosadašnjem zakonodavnom okviru nijesu postojali mehanizmi kojima bi se obezbjedilo da besplatnu pravnu pomoć, posebno ranjivim kategorijama lica pružaju advokati sa posebnim znanjima u oblasti zaštite od nasilja u porodici, odnosno iz oblasti zaštite prava djeteta. Pored toga, postojala je terminološka neusaglašenost sa odredbama Zakonom o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca i Zakona o životnom partnerstvu.

Takođe, Strategijom reforme pravođa 2019.-2022. godine, prepoznata je važnost ovog pitanja, gdje je upravo u okviru strateškog cilja „jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe“, kao jedna od strateških smjernica, predviđeno razvijanje i unapređenje sistema besplatne pravne pomoći.

Posljedice problema ogledaju se u nemogućnosti ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć a time i prava na pristup sudu, žrtvama torture, djeci žrtvama krivičnih djela protiv polnih sloboda, i djeci koja su pokrenula postupak za zaštitu prava djeteta. .

Sa obzirom da žrtve torture, djeca žrtve krivičnih djela protiv polnih sloboda, kao i djeca koja su pokrenula postupak za zaštitu prava djeteta, važećim zakonom nisu prepoznati kao privilegovani korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć, i da nije postojala obaveza posjedovanja posebnih znanja advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć određenim ranjivim kategorijama lica, navedene kategorije lica mogu se smatrati oštećenim subjektima, na način što nisu mogli ostvarivati pravo na besplatnu pravnu pomoć, a time i pravo na pristup sudu.

Bez izmjena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ne bi se mogli prevazići problemi primjećeni u praktičnoj primjeni ovog propisa.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženim izmjenama zakona prevazići će se problemi primjećeni u praktičnoj primjeni ovog propisa i omogućiti ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć posebno ranjivim kategorijama lica (žrtvama torture, djeci žrtvama krivičnih djela protiv polnih sloboda, i djeci koja su pokrenula postupak za zaštitu prava djeteta). Time će se doprinijeti i realizaciji preporuka Komiteta UN-a protiv torture, kao i usaglašavanju sa međunarodnim standardima u oblasti prava djeteta i preporukama predloženih od strane UNICEF-a, kada je u pitanju pristup pravdi djeci. Nadalje, propisivanjem odredbi kojima se uvodi obaveza posjedovanja posebnih stručnih znanja advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć ovim kategorijama korisnika unaprijediće se i kvalitet pružanja pravne pomoći.

Značajna zakonska novina je omogućavanje ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć u određenim upravnim postupcima. Sa obzirom da je Crna Gora država socijalne pravde, te da teži afirmaciji ustavnih

principa, ovim zakonom predlaže se da se besplatna pravna pomoć omogući u upravnim postupcima za ostvarivanje prava iz oblasti socijalne i dječije zaštite, zdravstvene zaštite i penzijskog i invalidskog osiguranja. S tim u vezi, ovim zakonom predlaže se da se besplatna pravna pomoć u navedenim upravnim postupcima obezbjeđuje kroz sastavljanje pismena, odnosno sastavljanje žalbe ili prigovora protiv upravne aktivnosti u upravnoj stvari.

U konačnom, očekuje se da će zakonske izmjene uticati i na povećanje broja korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć.

Na ovaj način doprinijeće se jačanju dostupnosti i javnog povjerenja u pravosuđe i unaprijeđenju sistema besplatne pravne pomoći, kao strateških i operativnih ciljeva postavljenih Strategijom reforme pravosuđa 2019-2022, kao i realizaciji aktivnosti iz pratećeg Akcionog plana za njenu implementaciju. Takođe, Programom rada Vlade Crne Gore za 2022. godinu i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji 2022-2023, izrada i utvrđivanje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, predviđeno je kao obaveza za IV kvartal 2022. godine, predviđena izrada Izmjena i dopuna ovog zakona.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju?**

- Izrada i utvrđivanje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je Programom rada Vlade Crne Gore za 2022. godinu i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji 2022-2023, predviđena je kao obaveza za IV kvartal za 2022. godinu.
- Bez izmjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ne bi se mogli prevazići problemi primijećeni u praktičnoj primjeni ovog propisa, i ispuniti ciljevi njegovog donošenja, pa je donošenje predloženog propisa je najdjelotvorniji način za omogućavanje prava na besplatnu pravnu pomoć novim kategorijama korisnika, unaprijeđenje kvaliteta pružanja usluga besplatne pravne pomoći i omogućavanje ovog prava u određenim vrstama upravnih postupaka.

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Predložene izmjene zakona omogućice:

- žrtvama mučenja ili zlostavljanja i drugog nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, djeci žrtvama krivičnih djela protiv polne slobode, kao i djeci koja su pokrenula postupak za zaštitu prava djeteta da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć, odnosno lakši pristup pravdi;
- pružanje besplatne pravne pomoći prilikom stavljanje žalbe, odnosno prigovora strankama u upravnim postupcima povodom ostvarivanja prava iz socijalne i dječje zaštite, zdravstvene zaštite i penzijskog i invalidskog osiguranja
- unaprijeđenje kvaliteta besplatne pravne pomoći posebno ranjivim kategorijama lica kojima će pravnu pomoć pružati advokati sa posebnim znanjima iz oblasti nasilja u porodici, odnosno prava djeteta.

Donošenjem zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti opterećenja novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**

- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Dobrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Dobrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Dobrazložiti.

Budući da se ovim zakonom predlaže da se besplatna pravna pomoć omogućiti u upravnim postupcima za ostvarivanje prava iz oblasti socijalne i dječije zaštite, zdravstvene zaštite i penzijskog i invalidskog osiguranja, a da se ista obezbjeđuje kroz sastavljanje žalbe ili prigovora protiv upravne aktivnosti u upravnoj stvari, za implementaciju ovog propisa potrebno je obezbijediti dodatna sredstva iz Budžeta Crne Gore u iznosu od 116.160,00 €.

Naime, prema podacima dostavljenih od strane Fonda PIO, Centara za socijalni rad i Fonda za zdravstveno osiguranje, u periodu od 2019-2021 godine, u upravnim postupcima iz socijalne i dječije zaštite, zdravstvene zaštite i penzijskog i invalidskog osiguranja, u prosjeku je podnijeto 2.398 žalbi godišnje. Ukoliko se navedeni iznos pomnoži sa iznosom od 242,00€, koji prema važećoj Advokatskoj tarifi predstavlja naknadu za sastavljanje žalbe ili prigovora protiv upravne aktivnosti u upravnoj stvari javnopravnog organa, dobio bi se ukupan iznos od 580.316,00€. Nadalje, sva lica koja su titulari prava na izjavljivanje žalbe, odnosno prigovora, nisu istovremeno i korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć, odnosno ne ispunjavaju uslove predviđene Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, a dosadašnja praksa pokazala je da od ukupnog broja lica koja su titulari prava na besplatnu pravnu pomoć, njih oko 20% iskoristi dato pravo. S tim u vezi, kao okvirna projekcija broja lica koja bi ostvarila navedeno pravo u ovim upravnim postupcima, odnosno broj očekivanih korisnika, može se postaviti na procenat do 20% od ukupno prijavljenih žalbi godišnje, odnosno između do 480 slučajeva. Tako dobijeni podaci, pomnoženi sa naknadama određenim Advokatskom tarifom, daju okviran iznos troškova u iznosu od 116.160,00€.

Navedena finansijska sredstva potrebno je planirati u Budžetu za narednu fiskalnu godinu, u okviru potrošačke jedinice Sudski savjet-program Rad sudova

Ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

Implementacijom ovog propisa neće se ostvariti prihod u Budžetu Crne Gore.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Dobrazložiti.

U toku izrade ovog propisa, uz podršku zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope „Horizontal Facility“ za Zapadni Balkan i Tursku 2019 – 2022, ekspertska podrška Ministarstvu pravde i Radnoj grupi pružili su eksperti Savjeta Evrope, Jasna Murgel i Mirko Bošković, koji su sačinili analizu usaglašenosti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći sa međunarodnim standardima, kao i procjenu fiskalnog uticaja, koje sugestije i predlozi su uzeti u obzir prilikom izrade Zakona. Takođe, u procesu izrade Zakona uvažene su i preporuke iz Analize sa nalazima i preporukama u vezi sa izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz perspektive djeteta, koju je izradila ekspertkinja UNICEF-a Bistra Netkova.

Na internet stranici Ministarstva pravde je dana 03.03.2022. godine objavljen Javni poziv zainteresovanoj javnosti da se uključi u postupak pripreme za izradu Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, te da se dostave inicijative, predlozi, sugestije i komentari u pisanom i elektronskom obliku u roku od 15 dana od dana objavljivanja poziva. U navedenom roku dostavljeno je 10 predloga, koje je Radna grupa pažljivo razmotrila i inkorporirala u tekst Nacrta zakona.

Javna rasprava o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, sa okruglim stolom, planirana je u Novembru, nakon pribavljanja mišljenja Ministarstva finansija. Nakon toga, Izvještaj sa Javne rasprave biće objavljen na internet stranici Ministarstva pravde.

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Nema potencijalnih prepreka za sprovođenje ovog zakona.
Ispunjenje ciljeva će se mjeriti kroz praćenje broja korisnika besplatne pravne pomoći.
Za monitoring i evaluaciju propisa nadležni su Ministarstvo pravde, sudovi i Sudski savjet.

Podgorica, 08.11.2022. godine



MINISTAR
Marko Kovač

Marko Kovač