

Юридическая помощь в Нидерландах

10 мая 2007

Краткая справка

Голландская система субсидируемой государством юридической помощи¹ обеспечивает предоставление юридической помощи малообеспеченным лицам. Правом на предоставление юридической помощи, в соответствии с Законом о юридической помощи, пользуются те, кто не может покрыть расходы на необходимые юридические услуги. По самым последним оценкам таким правом могут пользоваться 49% населения Голландии из 16,3 миллионов человек – общей численности населения страны.

Расходы системы юридической помощи частично покрываются из средств Фонда юридической помощи, финансируемого государством, и частично за счет взносов клиентов; размеры таких взносов рассчитываются в соответствии с критерием нуждаемости. Эти взносы могут вообще не взиматься.

Вопросами управления и расходования средств системы юридической помощи, а также выработкой политики и стратегии ведают пять Советов по юридической помощи (мы называем их ‘*Raden voor Rechtsbijstand*’)². Юридическую помощь и консультации предоставляют два поставщика: бюро по оказанию юридической помощи обеспечивают так называемые базовые или первичные услуги (публичную функцию) в системе, а частнопрактикующие адвокаты, зарегистрированные в Советах по юридической помощи, предоставляют помощь в более сложных или трудоемких делах.

Бюро по предоставлению юридической помощи (мы их называем ‘*Juridisch Loketten*’) ежегодно предоставляют легко доступные бесплатные юридические услуги сотням тысяч клиентов. Эта функция предназначена для обеспечения первичного включения в систему, чтобы показать гражданину «путь» в этой системе и при необходимости направить его к адвокату.

Кроме того, частнопрактикующие адвокаты предоставляют вторичную юридическую помощь по более сложным и трудоемким делам. Чтобы вести дела в рамках системы юридической помощи, частные адвокаты должны быть зарегистрированы в Совете по юридической помощи и удовлетворять требованиям качества, установленным Советом. Чтобы вступить в конкретное дело, зарегистрированный адвокат подает в Совет по юридической помощи заявление от имени своего клиента. Совет по юридической помощи принимает решение о том, будет ли по данному заявлению предоставлена финансируемая государством юридическая помощь.

¹ Далее – юридическая помощь (*прим. перев.*).

² В ближайшем будущем пять Советов по юридической помощи будут объединены в один Совет по юридической помощи, действующий по всей стране.

1. Закон о юридической помощи и структура системы юридической помощи

В соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и Конституцией Королевства Нидерландов, каждый гражданин Нидерландов имеет право быть заслушанным в суде, иметь юридического представителя и, будучи малообеспеченным, получать финансируемую государством юридическую помощь³. С 1994 года вопросы юридической помощи регулируются Законом о юридической помощи, который пришел на смену действовавшей ранее схеме предоставления юридической помощи. На работающие под контролем Министерства юстиции пять региональных Советов по юридической помощи возложены функции организации и управления юридической помощью. В обязанности Совета входит обязанность по уравниванию предложения со стороны юристов и спроса на юридическую помощь со стороны малообеспеченных граждан, а также надзор и проверка качества предоставляемых юридических услуг. Советы по юридической помощи также дают рекомендации (по запросу) Министерству юстиции и Парламенту по вопросам, относящимся к предоставлению юридической помощи.

Министерство юстиции финансирует Советы по юридической помощи, поэтому Советы по юридической помощи отчитываются перед Министерством юстиции за получаемые ими бюджетные ассигнования. Часть бюджета Советов юридической помощи покрывается за счет взносов, выплачиваемых клиентами, получающими вторичную юридическую помощь. По всем уголовным делам, когда обвиняемому может быть назначено наказание в виде лишения свободы, юридическая помощь предоставляется бесплатно; в других делах клиенты должны вносить оплату, которая рассчитывается на основе облагаемых налогами ежегодных доходов. Максимальный выплачиваемый клиентом взнос в 2006 году варьировался от 90 до 677 евро за дело (см. Таблицу 1). Лица, ежегодный доход которых превышал 31 100 евро (включая доход спутника жизни) или 22 000 евро (для одиноких), не вправе получать финансируемую государством юридическую помощь. В апреле 2006 года схема финансируемой государством юридической помощи была реформирована. С этого времени решение о правомочности получения юридической помощи основано на данных о ежегодном облагаемом налогами доходе. Необходимая информация о налогах поступает по интерактивной онлайн-связи с налоговыми органами.

³ Конституция Королевства Нидерландов, статья 17: «Никто не может быть лишен против своей воли права быть заслушанным в том суде, в который он вправе обратиться в соответствии с законом»; статья 18 «(1) Каждый имеет право на юридическую помощь в представлении его интересов в гражданском, уголовном и административном процессе. (2) Порядок предоставления юридической помощи малообеспеченным лицам устанавливается Актом парламента ».

Таблица 1. Доходы и взносы клиентов, начиная с 1 апреля 2006 года

<i>Семейные/одинокие с ребенком (детьми) Ежегодный облагаемый налогами доход</i>		<i>Взнос клиента</i>	<i>Одинокие Ежегодный облагаемый налогами доход</i>	
0	21 600	90 ¹	0	15 500
21 600	22 400	142	15 500	16 000
22 400	23 600	244	16 000	16 800
23 600	26 200	431	16 800	18 500
26 200	31 100	677	18 500	22 000

¹ В уголовных делах, по которым обвиняемые не приговариваются к наказанию в виде лишения свободы, с лиц, включенных в первую категорию доходов, взносы не взимаются.

Около 49% населения Голландии имеют право на получение субсидированной юридической помощи (см. Таблицу 2). Помимо получения доходов, личные взносы взимаются также для того, чтобы клиенты тщательно взвесили затраты и выгоды судебного процесса и не обращались в суд по незначительным поводам; кроме того, взносы позволяют контролировать общие расходы на систему юридической помощи.

Таблица 2. Население Нидерландов, право на получение юридической помощи и расходы на систему юридической помощи

	1994	1998	2002	2006
Общая численность населения Нидерландов	15 300 000	15 650 000	16 105 000	16 334 000
Население > 16 лет	12 100 000	12 300 000	12 917 000	13 152 000
Право на юридическую помощь > 16 лет	5 100 000 (42%)	5 800 000 (47%)	6 215 000 (48%)	6 510 000 (49%)
Всего на юридическую помощь, евро	184 000 000	195 000 000	315 000 000	400 000 000
Евро на душу населения > 16 лет	15	16	24	30

Голландская система юридической помощи лучше всего характеризуется как «смешанная» модель, так как помощь предоставляют два разных поставщика. Бюро по предоставлению юридической помощи предоставляют базовые или первичные услуги (т.е. первоначальные юридические консультации и помощь). В бюро разъясняют проблему, а затем предоставляют информацию и дают консультацию. При необходимости клиента направляют к частнопрактикующему адвокату для получения вторичной юридической помощи. Работу частнопрактикующих адвокатов оплачивает государство, чтобы более специализированные услуги предоставлялись непосредственно малообеспеченным клиентам⁴. Бюро по предоставлению юридической помощи и частнопрактикующие

⁴ До некоторой степени профсоюзы и организации потребителей также предоставляют юридическую помощь. Все больше людей заключают договора страхования на юридическую

адвокаты более подробно рассматриваются ниже. В Таблице 3 представлены данные о численности профессиональных юристов, оказывающих юридическую помощь.

Таблица 3. Численность профессиональных юристов, оказывающих юридическую помощь

	1994	1998	2002	2006
Частнопрактикующие адвокаты ¹	8000	9900	11 800	14 300
Частнопрактикующие адвокаты, участвующие в системе	6550	6600	6300	7100
Сотрудники бюро по предоставлению юридической помощи	200	210	250	265
Сотрудники центров по работе с беженцами		60	90	30

¹«Плотность адвокатов»: один адвокат на 1119 жителей.

2. Бюро по предоставлению юридической помощи: факты и цифры

Советы по юридической помощи выделяют финансирование бюро по предоставлению юридической помощи и осуществляют над ними общий контроль. Бюро обеспечивают базовые услуги в системе, они предоставляют первичную юридическую помощь. Они предлагают общую информацию о законах, подзаконных актах и порядке работы правовых институтов; консультируют по простым юридическим проблемам; направляют клиентов к частнопрактикующим адвокатам или посредникам-медиаторам в более сложных или трудоемких делах. Все услуги предоставляются бесплатно либо немедленно, либо в ходе консультации продолжительностью 1 час (60 минут). Перед сотрудниками бюро по предоставлению юридической помощи могут быть поставлены юридические вопросы любого типа (по гражданским, административным, уголовным, иммиграционным делам).

Такой первоначальный контакт помогает также отсеивать дела и проводить их предварительную оценку. На первичной консультации сотрудники бюро могут оценить:

- является ли проблема действительно юридической проблемой, и если да,
- подпадает ли она под установленные законом критерии (юридическая помощь оказывается не по всем юридическим проблемам) и
- какой поставщик услуг наилучшим образом сможет решить конкретную проблему.

На этом этапе клиенты также могут получить информацию о своих шансах на успех, о том, сколько понадобится времени на решение проблемы, а также о расходах на последующую процедуру. Основываясь на этих сведениях, они могут взвесить собственные интересы и решить, хотят ли они продолжать

помощь. В 2000 году 14 % домохозяйств имели такие договора страхования, в 2004 году их число возросло до 19 %.

разбирательство по своему делу.

Если масштабная юридическая помощь желательна, и если заявитель выбирает такой путь, он может принять решение о консультации с частнопрактикующим адвокатом, который будет действовать от его имени в правовых и других делах. В таком случае заявитель обязан оплатить взнос, сумма которого зависит от его дохода, эта процедура рассматривается ниже.

Концентрируя усилия на оказании первичной юридической помощи, бюро по предоставлению юридической помощи выполняют две важные функции. Во-первых, они предоставляют легкий доступ к бесплатной юридической помощи. Поэтому бюро являются организациями с низким «порогом». Во-вторых, они выполняют важную функцию предварительного просеивания (скрининга) за счет решения споров и других юридических проблем на ранней стадии, таким образом снижая вероятность эскалации и минимизируя социальные и личные затраты.

Бюро по предоставлению юридической помощи создавались с 2003 по 2006 год. За это время в голландской системе юридической помощи произошла существенная реформа. Меры по реформированию были необходимы для сохранения акцента на первичную юридическую помощь, для поддержания прозрачности рынка, а также для поддержания достаточного уровня участия адвокатов. Бюро по предоставлению юридической помощи взяли на себя первичную функцию центров юридической помощи⁵.

Всего создано тридцать бюро по предоставлению юридической помощи. Географически бюро расположены таким образом, чтобы любой гражданин мог добраться до ближайшего бюро общественным транспортом приблизительно за один час. В каждом бюро, как правило, работает не менее шести юрисконсультов (юристов и помощников юристов) и один секретарь-администратор. В конторах, расположенных в крупных городах, работает большее число сотрудников. Всего в 30 бюро по предоставлению юридической помощи работает 265 юрисконсультов. Сейчас, когда в предоставляемые услуги не входит расширенная юридическая помощь и представительство, в бюро работают помощники юристы. В системе высшего юридического образования имеется направление, в котором студенты, помимо других функций, получают квалификацию и в этой области.

Здания бюро с большими окнами и вывесками с четким указанием их функций привлекательны для потенциальных клиентов. Они похожи на магазины. Когда человек заходит внутрь, он оказывается в большом холле с выделенной зоной для ожидания и тремя стойками. В глубине холла находится колл-центр и кабинеты для частных консультаций.

Секретарь-администратор принимает клиентов в открытой зоне ожидания и предоставляет им необходимую помощь в доступе к различным источникам юридической информации. Юрисконсульты, в свою очередь, работают в колл-центре (отвечают на вопросы по телефону и электронной почте), возле стоек или в кабинетах для консультаций. Колл-центры всех контор юридической помощи

⁵ Ранее действовавшие центры юридической помощи оказывали два типа услуг: они предлагали первичную юридическую помощь и расширенные консультации. Ныне действующие бюро по предоставлению юридической помощи взяли на себя функцию оказания первичной юридической помощи, а вторичная функция по предоставлению расширенных консультаций теперь возложена на частнопрактикующих адвокатов.

взаимосвязаны, чтобы рабочая нагрузка распределялась равномерно. Юристы пользуются современной компьютерной системой, специально разработанной для бюро по предоставлению юридической помощи с тем, чтобы помочь консультантам отвечать на вопросы клиентов. В будущем некоторые элементы этой системы станут доступными для клиентов, которые смогут ими пользоваться через Интернет, посещая сайт бюро по предоставлению юридической помощи.

Ниже приводится ряд показателей деятельности контор юридической помощи. В Таблице 4 число контактов контор юридической помощи сравнивается с числом контактов бывших центров юридической помощи. Как видно из этой таблицы, бюро по предоставлению юридической помощи осуществили больше контактов с клиентами (575000), чем их предшественники.

Таблица 4. Число контактов центров юридической помощи и бюро по предоставлению юридической помощи

<i>Год</i>	<i>Число контактов центров юридической помощи</i>	<i>Число контактов бюро по предоставлению юридической помощи</i>	<i>Всего</i>	<i>Индекс всего</i>
2000	448 000	0	448 000	100
2001	430 000	0	430 000	96
2002	457 000	0	457 000	102
2003	440 000	0	440 000	98
2004	359 000	40 000 ¹	398 000	89
2005 ²	Нет данных	262 000	Нет данных	Нет данных
2006	-	575 000	575 000	128

1 Этот показатель представляет только часть от числа контактов бюро по предоставлению юридической помощи, потому что в то время работали еще не все бюро.

2 Большая часть данных за 2005 год отсутствует в связи с преобразованием центров юридической помощи в бюро по предоставлению юридической помощи.

Большую часть услуг бюро по предоставлению юридической помощи оказывают по телефону, как видно из Таблицы 5. Учитывая, что бюро по предоставлению юридической помощи оснащены новым оборудованием, показатели за 2006 год нельзя сравнивать с показателями за предыдущие годы.

Таблица 5. Каналы контактов контор юридической помощи (2006 год)

	<i>Общее число</i>	<i>Процент</i>
Телефон	345 000	60
Стойка в бюро	124 000	22
Часовая консультация	87 000	15
Электронная почта	20 000	3
<i>Всего</i>	575 000	100

Бюро по предоставлению юридической помощи предоставляют разные виды услуг. Большая часть услуг связана с предоставлением информации и ответами на вопросы (82%), как видно из Таблицы 6. Кроме того, бюро по предоставлению

юридической помощи направляют клиентов на часовую консультацию, к адвокатам или посредникам.

Направления к адвокатам осуществляются посредством специально разработанной электронной системы. Направления распределяются таким образом, чтобы клиент обратился к адвокату по месту жительства, специализирующемуся в необходимой области. Система направлений также равномерно распределяет назначения между адвокатами. Когда клиент направляется к адвокату, адвокат получает сообщение по электронной почте с информацией о клиенте и его проблеме, а также о том, какие предварительные рекомендации были даны клиенту в конторе юридической помощи. Клиент получает информацию о работе системы юридической помощи.

Таблица 6. Услуги, оказанные бюро по предоставлению юридической помощи (2006 год)

	<i>Общее число</i>	<i>Процент</i>
Предоставление информации и ответы на вопросы	516 000	82
Направление на часовую консультацию	70 000	11
Направление к адвокату	41 000	6
Направление к посреднику	3000	<1
<i>Всего</i>	629 000	100

Наконец, на консультациях часто возникают вопросы по делам о трудоустройстве (20%), затрагиваются проблемы, связанные с контрактами/защитой прав потребителей (20%), а также семейные проблемы (14%) (см. Таблицу 7).

Таблица 7. Классификация дел, по которым проводятся консультации в бюро по предоставлению юридической помощи (2006 год)

	<i>Процент</i>
Трудовое право	20
Контракты/права потребителей	20
Семья	14
Жилищные вопросы, арендодатель/арендатор	9
Социальное обеспечение	5
Уголовные дела	5
Социальные пособия	4
Иммиграция	4
Административные дела	2
Другие гражданские дела	18

4. Частнопрактикующие адвокаты и сертификаты: факты и цифры

Главными поставщиками вторичной юридической помощи в Нидерландах являются частные юридические фирмы и отдельные частнопрактикующие

адвокаты, специализирующиеся в предоставлении юридических консультаций частным лицам и их представительстве в таких областях как уголовное право, семейное право, трудовые споры, жилищные споры, социальное обеспечение, социальные пособия, защита прав потребителей, административное право, получение статуса беженца и иммиграция. Частнопрактикующие адвокаты получают дела по предоставлению юридической помощи двумя способами. Бюро по предоставлению юридической помощи направляют клиентов к адвокатам, когда необходима специализированная помощь; кроме того, клиенты самостоятельно обращаются к адвокатам.

Чтобы получать дела в рамках системы юридической помощи, частнопрактикующие адвокаты должны быть зарегистрированы в системе и удовлетворять критериям качества Советов по юридической помощи. Адвокаты могут предоставлять два вида юридической помощи: расширенная консультация или ходатайство о выдаче сертификата.

Если для решения юридической проблемы нужна помощь адвоката, однако эта проблема может быть решена относительно быстро, частнопрактикующий адвокат может предоставить юридическую помощь в течение трех часов. За это заявитель должен выплатить гонорар в размере 13,50 евро. В настоящее время доступ к таким услугам предоставляется на основе проверки нуждаемости, которая проводится поверхностно.

Если для решения проблемы необходимо более трех часов, заявители имеют право на юридическую помощь на основе так называемых «сертификатов». Для этого зарегистрированный адвокат подает в Совет по юридической помощи ходатайство от имени своего клиента. Совет оценивает каждое ходатайство, проводя проверку нуждаемости и существа/перспективности дела. Имущественное положение заявителя проверяется через налоговые органы. По результатам этого процесса и с учетом того, как адвокат квалифицирует юридическую проблему, Совет должен принять решение о том, будет ли удовлетворено ходатайство. Если ходатайство удовлетворено, выдается разрешение в виде сертификата, в котором указывается, что адвокату разрешено вести дело, а также фиксируется сумма, причитающаяся к оплате клиентом. Заявитель должен выплатить финансовый взнос, размер которого зависит от его дохода. Сумма взноса варьируется от 90 до 677 евро (данные за 2006 год). В исключительных случаях заявитель может быть освобожден от обязанности выплачивать такой взнос, особенно это касается уголовных дел и дел о получении статуса беженца. Если заявитель нуждается во втором сертификате в течение шестимесячного срока, подлежащий оплате финансовый взнос уменьшается (вплоть до четырех сертификатов в течение шести месяцев).

Когда дело завершено, адвокат выставляет Совету по юридической помощи счет за отработанные часы. Совет по юридической помощи оплачивает не почасовую ставку, а фиксированные тарифы за различные типы дел. Если эти тарифы перевести на почасовую оплату на основе среднего количества часов работы, которые адвокаты тратят на каждый тип дел, то почасовая оплата составит 101 евро за один час. Почасовой тариф, выплачиваемый адвокатам Советом по юридической помощи, приводится в Таблице 8. В 1994 году почасовой тариф составлял 26 евро. В последующие года тариф значительно повысился, потому что

адвокаты, участвующие в системе юридической помощи, получали сравнительно низкую оплату. В настоящее время самый низкий почасовой тариф на рынке частных услуг адвокатов составляет около 150 евро.

Таблица 8. Почасовой тариф адвокатов в системе юридической помощи

<i>Дата</i>	<i>Почасовой тариф</i>	<i>Индекс почасового тарифа</i>
с 01-01-00 до 30-06-00	€70	100
с 01-07-00 до 30-06-01	€73	104
с 01-07-01 до 30-06-02	€76	108
с 01-07-02 до 30-06-03	€87	125
с 01-07-03 до 31-12-03	€90	129
с 01-01-04 до 30-06-04	€94	134
с 01-07-04 до 31-12-04	€95	136
с 01-01-05 до 30-06-05	€99	141
с 01-07-05 до 15-05-06	€99	142
с 15-05-06 до 30-06-06	€99	142
с 01-07-06	€101	144

В среднем адвокат, зарегистрированный в системе юридической помощи, ведет 56 дел в год. Более 46% голландских адвокатов участвуют в системе юридической помощи, и все вместе они ежегодно ведут более 398.000 дел.

Число сертификатов на услуги посредников-медиаторов растет, хотя на данный момент оно очень невелико (2.500).

Ниже приводятся некоторые данные о сертификатах. Как видно из Таблицы 9, возросло число сертификатов, выдаваемых по всем типам дел, за исключением дел о предоставлении статуса беженца.

Таблица 9. Число дел с сертификатами

	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>2002</i>	<i>2006</i>
Юридическая помощь по гражданским делам	202 000	166 000	160 000	223 000
Юридическая помощь по уголовным делам	73 000	87 000	117 000	153 000
Юридическая помощь по делам о предоставлении статуса беженца	30 000	33 000	53 000	21 000
Дежурный адвокат	65 000	64 000	75 000	89 000

Кроме того, как видно из Таблицы 10, большинство сертификатов выдаются на уголовные дела (38 %) и на дела по семейному праву (22 %).

Таблица 10. Классификация дел по сертификатам (2006 год)

	<i>Общее число дел</i>	<i>Процент</i>
Уголовные дела	153 000	38
Семейное право	88 000	22
Иммиграция	29 000	7
Контракты/права потребителей	27 000	7
Социальные пособия	25 000	6
Получение статуса беженца	21 000	5
Трудовое право	18 000	5
Социальное обеспечение	16 000	4
Жилье, домовладельцы, арендаторы	10 000	3
Административные дела	5 000	1
Другие гражданские дела	5 000	1
<i>Всего</i>	398 000	100