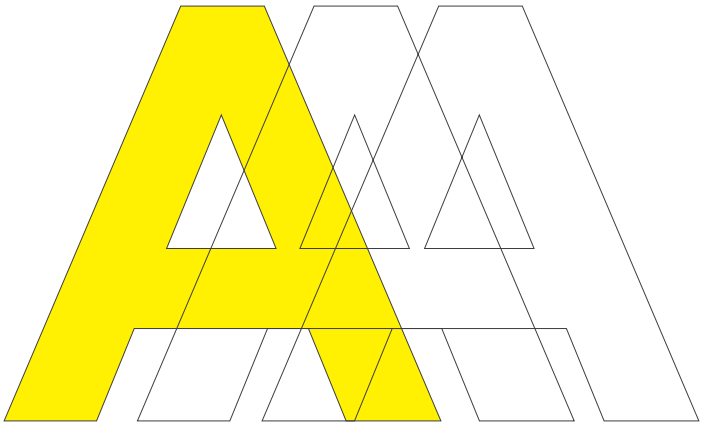


TRI A ZA GRAĐANE:
PRISTUP INFORMACIJAMA, SAVETIMA I AKTIVNOJ POMOĆI

NACIONALNI IZVEŠTAJ ZA SRBIJU

BEOGRAD 2013.

Izdavač:

YUCOM
Komitet pravnika za ljudska prava

Komitet pravnika za ljudska prava
Svetogorska 17, 11000 Beograd
Tel: 011/3344 235
Fax: 011/3344 425
E-mail: office@yucom.org.rs
Web site: www.yucom.org.rs

Za izdavača:
Milan Antonijević

Autori:
Katarina Golubović
Milan Antonijević
Kristina Tubić
Slavko Arsović
Anthony Valcke

Dizajn, prelom i priprema za štampu:
BENUSSI design

Štampa:
Dosije studio

Tiraž 100
ISBN 978-86-83209-35-4

ecas
European Citizen Action Service

Ova publikacija nastala je u okviru projekta "Triple A for citizens: Access to information, advice and active help" koji je podržan od strane Evropske Komisije - u okviru Programa partnerstva za organizacije civilnog društva. Sadržaj ove publikacije predstavlja isključivu odgovornost YUCOM-a i ne odražava stavove Evropske unije.

1. Rezime

Nacionalni izveštaj o sistemu informisanja, savetovanja i aktivne pomoći građanima u Srbiji nastao je kao rezultat istraživanja Komiteta pravnika za ljudska prava u okviru projekta „Tri A za građane: pristup informacijama, savetima i aktivnoj pomoći". Istraživanje je obuhvatilo analizu pravnog okvira u oblasti informisanja, savetovanja građana i pružanja besplatne pravne pomoći. Izveštaj daje pregled obaveze pružanja informacija i saveta ustanovljenih propisima RS. Takođe, daje se lista zakonski priznatih pružalaca pravne pomoći u različitim postupcima pred državnim organima i sudovima.

Izveštaj prikazuje sadašnje stanje regulisanja besplatne pravne pomoći kao i komentare na nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji je izrađen u okviru bivšeg sastava radne grupe nadležnog ministarstva. Komentar je dat polazeći od empirijskih podataka o potrebama građana za različitim vidovima besplatne pravne pomoći identifikovanih kroz dugogodišnji rad YUCOM-a u ovoj oblasti i sprovedeno istraživanje[1] decembra 2012. godine.

Sistem efektivne pravne pomoći koji bi trebalo da bude cilj novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nije moguće postaviti bez uvida u dosadašnju praksu pružanja pravne pomoći u Srbiji. Iako nije postojao jednistven pravni okvir, pravna pomoć je pružana na osnovu različitih zakonskih propisa ili potreba građana. Tako su kao potencijalni pružaoci besplatne pravne pomoći utvrđene jedinice lokalne samouprave, advokatura, nevladine organizacije, pravne klinike i sindikati. Takođe je identifikovano da jedan segment rada nezavisnih institucija – Zaštitnika građana RS i Poverenice za zaštitu ravnopravnosti – obuhvata savetovanje građana i pružanje besplatne pravne pomoći. U okviru sprovedenog istraživanja, prikupljeni su podaci koji omogućuju davanje zaključaka o geografskoj rasprostranjenosti pružalaca besplatne pravne pomoći. Pored toga, izveštaj sadrži brojčane podatke o korisnicima pojedinih službi, kao i o oblastima u okviru kojih se pruža besplatna pravna pomoć. Obuhvaćena su mišljenja pružalaca besplatne pravne pomoći o prednostima i nedostacima pravnog okvira za izgradnju efektivnog i efikasnog sistema. Ova mišljenja, kao i podaci dobijeni tokom istraživanja, bila su osnov za formulisanje preporuka za izgradnju javnih politika ali i aktivnosti u okviru nevladinog sektora za jačanje pozicije i poboljšanje kvaliteta u radu na pružanju pravne pomoći.

1 Rezultati istraživanja dostupni su na: http://yucom.org.rs/upload/vest-galerija_103_9/1363187570_GS0_BPP%20veliki%20_web.pdf

2. O projektu

Projekat "Tri A za građane - pristup informacijama, savetima i aktivnoj pomoći" je projekat koji se realizuje u okviru Programa partnerstva za organizacije civilnog društva, podržanim od strane Evropske Komisije. Aktivnosti na projektu sprovode: vodeća organizacija - Evropska služba za građansku akciju (ECAS) iz Belgije i partneri - Nacionalna fondacija za razvoj civilnog društva (NFCSD) iz Hrvatske, Asocijacija za demokratske inicijative (ADI) iz Bosne i Hercegovine, Program građanskih prava (CRP/K) sa Kosova, Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM) iz Srbije, Udruženje Centar za razvoj civilnog društva (STGM) iz Turske, Mreža pravnih centara (LCN) iz Velike Britanije, Nacionalno udruženje kancelarija za savetovanje građana (NACAB) iz Rumunije i Nacionalno udruženje za pružanje informacija građanima (NACIS) iz Irske.

Projekat ima za cilj da podstakne nevladine organizacije Zapadnog Balkana i Turske da pružaju informacije, savete i aktivnu pomoć građanima u pogledu njihovih prava. On takođe nastoji da promoviše ulogu civilnog društva u osnaživanju građana i pozivanju vlade na odgovornost. Prikupljanjem žalbi i dokaza koje primaju, organizacije koje informišu građane i pružaju pravnu pomoć, bi trebalo da budu u stanju da utiču na državnu politiku po pitanju ključnih reformi i njihovog sprovođenja. Neposredni cilj je da se raširi koncept savetovanja građana na Zapadnom Balkanu i u Turskoj.

Pružanje pomoći građanima je važan servis koji ne bi trebalo posmatrati kao cilj sam po sebi. Preventivno delovanje ili rad na rešavanju problema može da pomogne rešavanju pojedinačnih problema. Ipak, postoji i opšti interes da se iskustva stečena u radu koriste za pronalaženje opštih rešenja kojim se otklanjaju povrede prava i poboljšava položaj i onih koji nemaju pristup ovom servisu. Iskustva stečena pri pružanju informacija, saveta i aktivne pomoći (TRI A) mogu biti analizirana i pretvorena u dokument baziran na činjenicama koji može da posluži kao osnova za zagovaranje izmena propisa i politika.

U okviru ovog projekta, predviđene su dve ključne pripremne aktivnosti:

- mapiranje postojećih organizacija koje pružaju asistenciju građanima i besplatne pravne savete u regionu, kroz upotrebu anketa i intervjua;
- studija izvodljivosti koja bi trebalo da predloži modele za efikasno pružanje usluga u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj.

Ove aktivnosti će biti praćene javnim pozivom organizacijama civilnog društva da podnose predloge pod-projekata. Odabrani pilot projekti (dva po zemlji, odnosno ukupno deset) bi trebalo da pomognu implementaciji "3A" koncepta na Zapadnom Balkanu i Turskoj i sa stvore održive usluge orijentisane prema građanima. Sprovodioci pilot projekata će biti u prilici da izgrade i povećaju sopstvene kapacitete za pružanje usluga (po modelu "3A") kroz tri studijske posete servisima za pružanje pomoći i saveta u Velikoj Britaniji, Rumuniji i Irskoj i rad pod mentorstvom stručnjaka iz EU.

Druga faza projekta zavisi od rezultata i uticaja ovih deset pilot projekata. Proširenje pod-grantova na Makedoniju i Crnu Goru, koje sada nisu obuhvaćene projektom, predstavlja najlogičniji razvoj projekta. Stvaranje regionalne mreže servisa za savetovanje i aktivnu pomoć građanima će takođe predstavljati korisan i neophodan korak kojim bi "3A" koncept trebalo da dokaže svoju vrednost i generiše opipljive rezultate u svih pet zemalja.

KONCEPT "3A" ZA GRAĐANE

ACCESS

Pristup informacijama: Svi imaju jednako pravo da "zakucaju na naša vrata", nezavisno od primanja, položaja, jezika ili uverenja i da budu tretirani dostojanstveno i sa poštovanjem. Ljudima bi trebalo omogućiti da pronađu i pristupe informacijama o svojim pravima na najadekvatniji mogući način. Jednak pristup podrazumeva da informacije dopiru i do onih kojima je pomoć najpotrebnija, usled skromnih prihoda ili usled života pod otežavajućim okolnostima, zbog invaliditeta, socijalne isključenosti, ili nekog drugog razloga.

ADVICE

Savet: Građani moraju biti u mogućnosti da pronađu službu koja je slobodna, lična, nezavisna, nepristrasna i u koju imaju poverenja. One im mogu pomoći putem priručnika za samopomoć ili interaktivnim sredstvima za rešavanje problema "u nastanku" – kroz preventivno delovanje. Pod određenim okolnostima, odnosno za pojedinačne slučajeve neophodno je pronaći rešenje u neposrednom, ličnom kontaktu. U svakom slučaju, građani bi trebalo da dobiju jednako visok nivo usluga i pažnje.

ACTIVE HELP

Aktivna pomoć: Građani ne bi trebalo da budu ostavljeni kada se nalaze u bezizlaznoj situaciji, ili da budu primorani da započinju ceo proces iznova svaki put kada potražuju pomoć. U malom broju slučajeva (npr. u slučajevima dugovanja, stanovanja ili socijalnih prava) asistencija prerasta u besplatnu pravnu podršku ili pomoć pri sastavu podnesaka u upravnom ili sudskom postupku, odnosno zahteva uključenje specijalizovanih servisa. Postoji konsenzus da savetovališta moraju biti organizovana tako da se obezbedi dobijanje svih usluga na jednom mestu, jer mnogi građani imaju niz međusobno povezanih pitanja, npr. o stanovanju, socijalnim davanjima, platama ili penzijama i očekuju da dobiju bar prvi odgovor, a da pritom ne budu upućeni na neku drugu službu. Ovo je takođe pristup koji finansijeri favorizuju, naročito u vreme kada je potrebno smanjenje javne potrošnje. Trend je da se podstakne spajanje više službi za savetovanje građana i da se manje spoje u veće jedinice šireg geografskog područja u cilju postizanja ekonomskih ušteda.

3. O savetovalištima građana u Srbiji

Savetovališta građana, u smislu servisa za opšte informisanje i savetovanje građana, ne postoje u Srbiji. Međutim, u poslednjih deset godina, postavljeni su osnovi za osnivanje savetovališta, pre svega usvajanjem Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (2004), Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004), Ustava Republike Srbije (2006), Zakona o lokalnoj samoupravi (2007) i Zakona o udruženjima (2009).

Pružanje informacija, saveta i aktivne pomoći javlja se u obliku fragmentiranih delova sistema čiji se akteri mogu identifikovati po vrstama, međutim taj sistem nije koordinisan, niti regulisan propisima.

3.1. OBAVEZA DRŽAVNIH ORGANA DA PRUŽE INFORMACIJE

Garancije slobodnog pristupa informacijama postojale su još u okviru SFRJ. Jugoslovenski Ustav iz 1974. godine[2] uspostavlja ove garancije u okiviru "društvenog sistema informisanja" (čl. 75). Međutim, procenu sprovođenja ove ustavne odredbe u praksi nije moguće utvrditi.

Od tada je pravo građana na slobodan pristup informacijama konstantno potvrđivano u narednim jugoslovenskim i srpskim ustavima. Tako, čl. 10 Ustava Srbije iz 1990. godine predviđa da "rad organa državne uprave treba da bude dostupan javnosti. Ograničenja ovog prava uređuju se zakonom". Međutim, ove odredbe su bile samo na teorijskom nivou, a u praksi nisu korišćene sve do 2004. godine, kada je usvojen prvi **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.**[3]

Da bi se osigurala primena prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Zakon je uspostavio instituciju Poverenika za informacije od javnog značaja[4]. Poverenik je počeo sa radom 1. jula 2005. Njegova nadležnost je proširena 2009. godine na zaštitu ličnih podataka.

2 Član 75, Ustav SFRJ od 1974:
"Društvenim sistemom informisanja obezbeđuje se usklađeno evidentiranje prikupljanje, obrada I iskazivanje podataka i činjenica značajnih za praćenje, planiranje i usmeravanje društvenog razvoja, kao i dostupnost informacija o tim podacima i činjenicama. Delatnosti u oblasti društvenog sistema informisanja su od posebnog društvenog interesa."

3 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Sl. glasnik broj 120/04.

4 Nakon usvajanja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti (2008) naziv ustanove je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Ova institucija se zalagala za priznavanje prava na informisanje kao ustavnog prava. Pravo na informisanje je predviđeno članom 51. Ustava Srbije iz 2006: „**Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.**" Zahvaljujući radu ove ustanove, uz snažnu podršku NVO, zakon koji je ocenjen kao najbolji u Evropi od strane Saveta Evrope, se primenjuje u punom obimu. Svi nosioci javnih ovlašćenja su dužni da imenuju lice za postupanje po zahtevima građana i pravnih lica[5] i da redovno objavljuju informacije o svom radu.[6]

U pogledu pružanja informacija u posedu javnih vlasti putem interneta, uočeni su određeni pomaci u centralizaciji sistema informisanja. Uprava za Digitalnu agendu Republike Srbije je razvila veb portal http://www.euprava.gov.rs koji na jednom mestu omogućuje pristup informacijama iz raznih oblasti, informacije ministarstava i agencija i koji pruža e-usluge.[7] Ministarstva, iako imaju svoje sajtove, retko imaju info liniju za pomoć građanima za ostvarivanje prava u njihovoj nadležnosti.[8]

3.2. OBAVEZA VLASTI DA PRUŽAJU BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

Ustav Republike Srbije, po ugledu na rešenja u savremenom uporednom pravu, garantuje pravo na pravnu pomoć svim licima (član 67)[9], pri čemu je ovo

5 Član 38 st. 1, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja:
"Odgovorno lice u organu vlasti odrediće jedno ili više službenih lica za postupanje po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja."

6 Član 39 st. 1, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja:
"Državni organ, najmanje jednom godišnje, izrađuje informator sa osnovnim podacima o svom radu(…)";

7 Na ovoj strani građanin može brzo i lako da pristupi najvažnijim sadržajima portala kao što su e-usluga, vesti, često postavljana pitanja, itd . Elektronske usluge mogu se pretraživati po više kriterijuma - po životnoj situaciji, početnom slovu, kao i nadležnom organu zaduženom za pružanje usluge .

8 Kroz istraživanje, konstatovano je da samo jedno (od 16 ministarstava u Srbiji) -Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, osnovalo 2008. godine Informativni centar putem kojeg građani mogu da dobiju informacije o pravima iz oblasti rada i socijalne politike (socijalna i porodična pravna zaštita, zaštita lica sa invaliditetom i veterana, nasilje u porodici, zapošljavanje i Inspekcija rada, penzijskog i invalidskog osiguranja) .

9 Član 67, Ustav RS:
"Svakome se, pod uslovima određenim zakonom, jemči pravo na pravnu pomoć. Pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Zakonom se određuje kada je pravna pomoć besplatna"

pravo u pravnom sistemu Republike Srbije po prvi put steklo status ustavom zajemčenog ljudskog prava. Prema Ustavu Republike Srbije, pravo na pravnu pomoć, uključujući i besplatnu pravnu pomoć, može se ostvariti pod uslovima utvrđenim zakonom.[10]

Obaveza pružanja besplatne pravne pomoći je ustanovljena sadašnjim Ustavom za lokalne samouprave i advokate, u formi nezavisne i samostalne službe. Tokom istraživanja uočeno je da je u nekim opštinama u Srbiji osnovana služba besplatne pravne pomoći 70-ih i 80-ih, iako je većina njih nastala nakon usvajanja važećeg Ustava.

Prema podacima iz jedne ankete o radu opštinskih organa pravne pomoći u Srbiji11, od 2001. do 2006. službe pravne pomoći osnovane su u 1/4 od ukupnog broja opština na teritoriji Republike Srbije. Između 1 i 3 osobe angažovane u tim službama se bave pravnim pitanjima, a još 1 ili 2 osobe se bave administrativnim i tehničkim poslovima. Istraživanje je pokazalo da opštine uglavnom daju usmene savete. [12]

Tokom 2008. pilot projekti su realizovani u osam opština, u skladu sa "španskim institucionalnim modelom" čime su usluge besplatne pravne pomoći pružene građanima na teritoriji ovih opština, zahvaljujući dogovoru sa lokalnim advokatskim komorama. Na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine, ovaj uspešan model je u potpunosti bio operativan na osnovu ugovora zaključenog između Izvršnog veća Vojvodine i Autonomne Pokrajine Vojvodine pokrivajući teritoriju cele pokrajine.[13] Kada je reč o advokaturi, besplatna pravna pomoć se u praksi svodi na obaveznu odbranu u krivičnom postupku. Prema podacima Prvog osnovnog suda u Beogradu, od donošenja važećeg Zakona o parničnom postupku koji se primenjuje od 1.2.2012. godine, nije podnet nijedan zahtev za postavljenje besplatnog punomoćnika.

3.3. ISTORIJAT RADA NEDRŽAVNIH PRUŽALACA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

U Srbiji je početak građanskih ratova u bivšoj Jugoslaviji 90-ih godina bio praćen pojavom velikog broja izbeglica, dezertera, žrtava nasilja i mučenja. Antimilitarističke organizacije[14] su pružale informacije, savete i pravnu pomoć žrtva-

10 Pogledajte: Strategija razvoja besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji (Sl. glasnik RS, 05 broj : 750-7292/2010, 7. oktobar 2010)

11 Kosanović S, *Istraživanje o radu opštinskih službi pravne pomoći u Srbiji*, u Gajin S, Vodinelić V, Kosanović S, Čavoški A, Knežević Bojović A, Reljanović M, Pravna pomoć, CUPS, Beograd, 2007, str. 227-289.

12 Vrste usluga: saveti - 85.680; podnesci - 14.280; procesni - 7.140; drugi - 35.700; ukupno- 142.800.

13 Vidi: Strategija razvoja besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji (Sl. glasnik RS, 05 broj : 750-7292/2010, 7. oktobar 2010)

14 Centar za antiratnu akciju, Helsinški odbor za ljudska prava, Međunarodna mreža pomoći, Srpski demokratski forum, Komitet pravnika za ljudska prava, Grupa 484, Danski savet za izbeglice, Norveški savet za izbeglice, Beogradski centar za ljudska prava itd.

ma rata. Jedna studija[15] iz 2003. je identifikovala 18 organizacija u Beogradu koje pružaju neposrednu pomoć i podršku žrtvama, pre svega: žrtvama nasilja u porodici i/ili seksualnog nasilja, nasilja nad decom i žrtvama trgovine ženama i torture. Karakteristika ovih pružalaca pravne pomoći je da su profilisani i za zakonodavne inicijative. Rezultati njihovih napora bili su: uvođenje instituta prigovora savesti (i na kraju profesionalizacija srpske vojske), amnestija za političke zatvorenike, smanjenje mučenja u zatvorima i pritvorskim jedinicama, uvođenje krivičnog dela nasilja u porodici u srpsko zakonodavstvo i brojne promene u srpskom porodičnom pravu itd.

Posle 2005. godine većina se okrenula slučajevima diskriminacije, mobinga i nasilja nad ženama.

Samo nekoliko organizacija je sada angažovano u radu sa interno raseljenim licima i Romima. Nakon 2008. godine[16] iste nevladine organizacije počele su da pružaju pravnu pomoć povratnicima po readmisiji i tražiocima azila .

15 Sanja Milojević , Biljana Mihić, *Organizacije koje pružaju pomoć žrtvama kriminaliteta u Beogradu,* 2003. Dostupno na http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-6637/2003/1450-66370301037M.pdf

16 Sporazum između Republike Srbije i Evropske zajednice o readmisiji lica koja nezakonito borave na teritoriji EZ je stupio na snagu u januaru 2008. Godine. U poslednjih sedam godina, 8.824 ljudi je vraćeno iz EU u Srbiju.

4. Zakonodavni okvir za službe informisanja i savetovanja građana

4.1. OBJAVLJIVANJE INFORMACIJA

Kao što je prethodno objašnjeno, dostupnost informacija regulisana je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (iz 2004). Član 39. Zakona predviđa da će državni organi, najmanje jednom godišnje objavljivati ključne podatke o svom radu.[17]

4.2. PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pravo na pristup informacijama garantuje se Ustavom (čl. 51)[18] i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Prema čl. 5 Zakona sva-

17 Državni organ je dužan da najmanje jednom godišnje objavi dokument koji sadrži ključne podatke o radu tog organa, a naročito: 1) opis ovlašćenja, obaveza i unutrašnje organizacije; 2) podatke o budžetu i sredstvima rada; 3) podatke o vrsti usluga koje neposredno pruža zainteresovanim licima; 4) postupak podnošenja zahteva državnom organu u pitanju ili ulaganja žalbi protiv njegovih odluka, radnji ili propusta ; 5) razmatranje zahteva, žalbi i drugih neposrednih mera preduzetih od strane zainteresovanih stranaka , kao i odluka koje donosi državni organ u pitanju nakon primljene zahteve i žalbe i/ili odgovora na druge neposredne mere preduzete od strane zainteresovanih lica ; 6) podatke o načinu i mestu čuvanja nosača informacija, vrsti informacija koje poseduje, vrsta informacija kojima odobrava pristup i opis postupka podnošenja zahteva; 7) imena šefova državnog organa sa opisima njihovih prava i obaveza i procedure za njihovo donošenje odluka; 8) pravila i odluke Vladinog organa u pogledu transparentnosti rada (radno vreme, adresa, kontakt telefoni, identifikaciona obeležja, pristupačnost licima sa posebnim potrebama, pristup sednicama, dopuštenost audio i video snimanja i sl), kao i svako autentično tumačenje tih odluka; 9) pravila i odluke o isključenju i ograničenju javnosti rada državnog organa, sa odgovarajućim obrazloženjem. Vladin organ će odobriti pristup ovom dokumentu zainteresovanim strankama, bez naknade ili će im obezbediti kopiju ovog dokumenta, bez naknade nužnih troškova.

18 Član 51, Ustav Srbije:
"Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom."

ko ima pravo da mu bude saopšteno da li organ vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, odnosno da li je ona inače dostupna.

Svako ima pravo na pristup informacijama od javnog značaja tako što će mu biti dozvoljeno da dobije dokument koji sadrži informaciju od javnog značaja, tako što ima pravo da napravi kopiju tog dokumenta, kao i pravo da dobije kopiju tog dokumenta na zahtev, poštom, faksom, elektronskom poštom ili na drugi način. Prema čl. 16. organ vlasti, bez odlaganja, u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, obaveštava podnosioca zahteva da li poseduje traženu informaciju, omogućuje mu/joj pristup dokumentu koji sadrži traženu informaciju ili pitanje ili šalje podnosiocu kopiju dokumenta. U slučaju nepostupanja po zahtevu, podnosilac zahteva može se žaliti Povereniku. Organi javne vlasti mogu odbiti pružanje informacija u slučaju kada bi davanje informacije ugrozilo život, zdravlje, sigurnost lica ili kada bi odavanje ozbiljno ugrozilo javni interes, što je propisano čl. 9.[19]

4.3. ADVOKATURA I SUDSKI POSTUPCI

Advokatura pruža pravnu pomoć, kao samostalna i nezavisna služba, u skladu sa zakonom i svojim ovlašćenjima. Sudski postupak i zastupanje je u principu rezervisano za advokate kao članove Advokatske komore. Zakon o advokaturi[20] organizuje, u skladu sa čl . 1. rad advokata, uslove za bavljenje advokaturom, prava, obaveze i odgovornosti advokata, pripravnika i organizaciju i rad advokatskih komora. Prava i dužnosti advokata zavise od materije i posebnih procedura koje regulišu odgovarajuće postupke.

a. Parnični postupak

U Srbiji je parnični postupak regulisan Zakonom o parničnom postupku - ZPP (2011). Do njegovog donošenja, stranke su mogle same zastupati svoje interese pred sudom i svako ko je bio poslovno sposoban je mogao da bude pu-

19 Član 9, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja: "Organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, ako bi time:
1) ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica;
2) ugrozio, omeo ili otežao sprečavanje ili otkrivanje krivičnog dela, optuženje za krivično delo, vođenje pretkrivičnog postupka, vođenje sudskog postupka, izvršenje presude ili sprovođenje kazne, ili koji drugi pravno uređeni postupak, ili fer postupanje i pravično suđenje;
3) ozbiljno ugrozio odbranu zemlje, nacionalnu ili javnu bezbednost, ili međunarodne odnose;
4) bitno umanjio sposobnost države da upravlja ekonomskim procesima u zemlji, ili bitno otežao ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa;
5) učinio dostupnim informaciju ili dokument za koji je propisima ili službenim aktom zasnovanim na zakonu određeno da se čuva kao državna, službena, poslovna ili druga tajna, odnosno koji je dostupan samo određenom krugu lica, a zbog čijeg bi odavanja mogle nastupiti teške pravne ili druge posledice po interese zaštićene zakonom koji pretežu nad interesom za pristup informaciji."

20 Zakon o advokaturi; Sl. glasnik RS, br. 31/2011 i 24/2012 - odluka US.

nomoćnik tj. zastupnik stranke u postupku pred prvostepenim i drugostepenim sudom. Ipak, stranku je morao da zastupa advokat u postupku po reviziji ili zahtevu za zaštitu zakonitosti, pred Vrhovnim kasacionim sudom.[21]

Zakon o parničnom postupku od 2011. godine propisao je: „Stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika, koji mora da bude advokat."[22] Član 88 ZPP-a predviđa da punomoćnika može da zamenjuje advokatski pripravnik koji je kod njega zaposlen ako je stranka tako odredila u punomoćju, osim u postupku po pravnim lekovima.

Odlukom Ustavnog suda koja je postala izvršna 5.06.2013[23], Ustavni sud je proglasio neustavnim delove odredbe čl. 85 st. 1 ZPP-a "koji mora da bude advokat", i time ponovo vratio mogućnost da stranke budu zastupane od strane punomoćnika, bez obzira na njegovu profesiju.
U obrazloženju svoje odluke, Ustavni sud je naveo da je imao u vidu da ni Ustav ni Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izričito ne pominju pravo na pristup sudu, ali da je ovo pravo neodvojivo od prava na pravično suđenje.

Kako se „ukidanjem mogućnosti slobodnog izbora punomoćnika", odnosno zakonskim uslovljavanjem da stranka koja ne želi ili iz bilo kog razloga ne može sama da preduzima radnje u postupku do pravnosnažnog okončanja postupka, mora imati punomoćnika koji je advokat, dovodi u pitanje ravnopravnost stranaka i ograničava pravo na pristup sudu, kao i pravo na pravnu pomoć, to je Ustavni sud utvrdio da ograničenje iz člana 85. stav 1. u delu: „, koji mora da bude advokat", predstavlja ograničenje koje nije legitimno, proporcionalno ni nužno, pa je time nesaglasno članu 20. Ustava, kao i pravu na pravično suđenje iz člana 32. Ustava, te je takođe nesaglasno i članu 36. stav 1. Ustava, odnosno jednakosti zaštite prava pred sudovima i predstavalja vid posredne diskriminacije građana po osnovu imovnog stanja, zabranjene članom 21. Ustava.

b. Krivični postupak

Prema čl. 73 stav 1 Zakonika o krivičnom postupku[24] branilac može biti samo advokat. U postupku za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina, advokata može da zameni advokatski pripravnik.

c. Upravni postupci

U upravnom postupku, u skladu sa čl. 47 Zakona o opštem upravnom postupku-ZOUP[25], stranka može da izabere svog zastupnika. Prema čl. 48 stav

21 Zakon o parničnom postupku, Sl. glasnik RS, br. 125/2004 I 111/09.

22 Član 85, st. 1, Zakon o parničnom postupku od 2011.

23 Odluka Ustavnog suda Srbije IUz-51/2012 od 23.05.2013. Dostupna na: http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/8915/?NOLAYOUT=1

24 Zakonik o krivičnom postupku; Sl. glasnik RS, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013 i 45/2013.

25 Zakon o opštem upravnom postupku; Sl. list SRJ, br. 33/97 i 31/2001 i Sl. glasnik RS, br. 30/2010.

1 ZOUP-a, zastupnik može biti svako lice koje je potpuno poslovno sposobno, tako da advokat u tom slučaju nije neophodan.

d. Azil

Čl. 10 stav 2 Zakona o azilu[26] propisuje da lice koje traži azil u Republici Srbiji može koristiti besplatnu pravnu pomoć, kao i da ga mogu zastupati Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) i nevladine organizacije koje nude pravnu pomoć izbeglicama. Član 11. stav 1. garantuje da će prevodilac biti dodeljen tražiocu azila koji ne razume jezik postupka. Izbeglica može na osnovu stava 2 izabrati spostvenog prevodioca, ali o svom trošku.

e. Postupak pred Ustavnim sudom po ustavnoj žalbi

Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu. Ustavna žalba može se izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.[27]

Ustavnu žalbu može izjaviti svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom.Ustavnu žalbu u ime lica, na osnovu njegovog pismenog ovlašćenja, može izjaviti drugo fizičko lice, odnosno državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda.[28]

Ukratko, stranku u postupku po ustavnoj žalbi može zastupati bilo koje poslovno sposobno lice.

4.4. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ

Čl. 67 Ustava Republike Srbije[29] propisuje da svako ima pravo na pravnu pomoć u skladu sa odredbama zakona. Ustav predviđa da advokati i lokalne vlasti imaju obavezu da pružaju pravnu pomoć, dok se drugi pružaoci pravne pomoći ne pominju. Ovo ne mora da znači da je drugim pružaocima zabranjeno da nude besplatnu pravnu pomoć jer Ustav ne zabranjuje donošenje propisa o drugim pružaocima pravne pomoći i njihovim aktivnostima. Ustav ovlašćuje zakonodavca da uspostavi sistem pravne pomoći na efikasan način uključivši advokate i lokalne vlasti. U sistem bi trebalo uključiti i druge pružaoce pravne pomoći, kao što su organizacije civilnog društva jer bi se na taj način ostvarila veća efikasnost.

26 Zakon o azilu; Sl. glasnik RS, br. 109/2007.

27 Član 82, Zakon o Ustavnom sudu RS.

28 Član 83, Zakon o Ustavnom sudu RS.

29 Ustav Republike Srbije; Sl. glasnik RS, br. 98/2006.

Pored velikog značaja koje nesumnjivo ima kao ljudsko pravo, pravo na besplatnu pravnu pomoć nije adekvatno regulisano u Srbiji. Odgovarajuće javno obaveštavanje o finansiranju i podaci o broju slučajeva nisu dostupni u dovoljnoj meri ili nisu uopšte.

Postoje ozbiljni nedostaci i ograničenja u ostvarivanju prava na pristup pravdi koji predstavljaju posledicu nepostojanja odgovarajućeg pravnog okvira i ograničenih finansijskih sredstava namenjenih za besplatnu pravnu pomoć.[30] Prema poslednjem istraživanju samo 11% stranaka je koristilo neki oblik izuzetka od plaćanja troškova. 47% ispitanih nije ni znalo da postoji ustanova besplatne pravne pomoći. Obrazovani ljudi imaju veće šanse da znaju o besplatnoj pravnoj pomoći i zbog toga mogu da je koriste. Istraživanje pokazuje da 14,8% korisnika ima završenu osnovnu školu, 10,4% srednju stručnu spremu, 45,2% veći stepen i 29,6% višu školu ili fakultet.[31] Ovo se mora uzeti u obzir prilikom sprovođenja postojećih i planiranih odredbi za besplatnu pravnu pomoć, tako što bi se odredbe učinile poznatim.

4.5. VAŽEĆE PRAVNE ODREDBE O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Zakonska regulativa koja se odnosi na besplatnu pravnu pomoć postoji samo za oblast krivičnog prava. Postojeći pravni okvir ne omogućuje ostvarivanje besplatne pravne pomoći u parničnom i upravnom postupku, kao ni u upravnim sporovima.

a. Krivični postupci

Besplatna pravna pomoć u krivičnom postupku je regulisana Zakonikom o krivičnom postupku.

Ona može biti pružena kroz: 1. obaveznu odbranu; i 2. odbranu siromašnog.

30 Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji, Sl. glasnik RS br. 74/2010.

31 Vuković D., Antonijević M., Golubović K., Milenković M., Vujić K., *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – Izazovi i reforme*, Komitet pravnika za ljudska prava, SeConS, Beograd, 2013.

1. *Obavezna odbrana.* U slučaju obavezne odbrane[32] ukoliko branilac ne bude izabran, javni tužilac ili predsednik suda pred kojim se vodi postupak će okrivljenom za dalji tok postupka rešenjem postaviti branioca po službenoj dužnosti, po redosledu sa spiska advokata koji dostavlja nadležna advokatska komora.[33]
   Kad se obustavi krivični postupak ili se optužba odbije ili se okrivljeni oslobodi od optužbe, izreći će se u rešenju, odnosno presudi da troškovi krivičnog postupka (uključujući nagradu branioca i punomoćnika) padaju na teret budžetskih sredstava suda.[34] Kad sud okrivljenog oglasi krivim, izreći će u presudi da je dužan da naknadi troškove krivičnog postupka.[35]

2. *Odbrana siromašnog.* Okrivljenom koji prema svom imovinskom stanju ne može da plati nagradu i troškove branioca, postaviće se na njegov zahtev branilac iako ne postoje razlozi za obaveznu odbranu, ako se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko tri godine ili ako to nalažu razlozi pravičnosti. U tom slučaju, troškovi odbrane padaju na teret budžetskih sredstava suda. Branioca postavlja predsednik suda po redosledu sa spiska advokata koji dostavlja nadležna advokatska komora.Postavljeni branilac ima svojstvo branioca po službenoj dužnosti.

32 Okrivljeni mora imati branioca:
1) ako je nem, gluv, slep ili nesposoban da se sam uspešno brani - od prvog saslušanja, pa do pravnosnažnog okončanja krivičnog postupka;
2) ako se postupak vodi zbog krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna - od prvog saslušanja, pa do pravnosnažnog okončanja krivičnog postupka;
3) ako je zadržan ili mu je zabranjeno da napušta stan ili je pritvoren - od lišenja slobode, pa do pravnosnažnosti rešenja o ukidanju mere;
4) ako mu se sudi u odsustvu - od donošenja rešenja o suđenju u odsustvu, pa dok suđenje u odsustvu traje;
5) ako se glavni pretres održava u njegovoj odsutnosti zbog nesposobnosti koju je sam prouzrokovao - od donošenja rešenja da se glavni pretres održi u njegovoj odsutnosti, pa do pravnosnažnosti rešenja kojim sud utvrđuje prestanak nesposobnosti za učestvovanje na glavnom pretresu;
6) ako je zbog narušavanja reda udaljen iz sudnice do završetka dokaznog postupka ili završetka glavnog pretresa - od donošenja naredbe o udaljenju, pa do povratka u sudnicu ili do saopštavanja presude;
7) ako se protiv njega vodi postupak za izricanje mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja - od podnošenja predloga za izricanje takve mere, pa do donošenja odluke iz člana 526. st. 2. i 3. ovog zakonika ili do pravnosnažnosti rešenja o izricanju mere bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja;
8) od početka pregovora sa javnim tužiocem o zaključenju sporazuma iz člana 313. stav 1, člana 320. stav 1. i člana 327. stav 1. ovog zakonika, pa do donošenja odluke suda o sporazumu;
9) ako se pretres održava u njegovoj odsutnosti (član 449. stav 3.) - od donošenja rešenja da se pretres održi u njegovoj odsutnosti, pa do donošenja odluke suda o žalbi na presudu.

33 Član 76, Zakonik o krivičnom postupku.

34 Član 265, Zakonik o krivičnom postupku.

35 Član 264. st. 1, Zakonik o krivičnom postupku.

Ne postoje precizni podaci o broju postavljenih branilaca. Prema istraživanju iz 2005. godine, 14% osuđenih za krivično delo koje je kažnjivo sa do deset godina zatvora, nije imalo pravnog zastupnika, 54% od okrivljenih nije imalo branioca kada su dali izjavu istražnom sudiji, 46% osumnjičenih nije imalo zastupnika u toku istrage i samo 11% okrivljenih je dobilo pravnu pomoć na osnovu siromaštva.[36]

b. Zakon o advokaturi

Zakon o advokaturi[37] propisuje da Advokatska komora Srbije može da organizuje besplatnu pravnu pomoć (čl. 66 stav 7). Čl. 26 stav 3 isključuje mogućnost za strane advokate da nude besplatnu pravnu pomoć.

Što se tiče čl. 66. Advokatska komora Vojvodine osnovana 12. septembra 2008. godine reguliše «pravila besplatnih usluga od strane advokata Advokatske komore Vojvodine»[38].

Prema čl . 1. stav 2. građani imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć ukoliko njihovi prihodi ne prelaze iznos utvrđen od strane Izvršnog veća. Takođe, predviđeno je da svaki advokat ima pravo da pruža besplatnu pravnu pomoć (čl. 1 stav 3), dok je jedini uslov da pravnici dokažu da nisu kažnjeni disciplinskom merom i da su potpisali izjavu da prihvataju pravila o besplatnom pravnom zastupanju (čl. 1 stav 4). Advokat ima pravo na naknadu od 40,00 evra po proceduri, u dinarskoj protivvrednosti (čl. 13. stav 1).

c. Reforma besplatne pravne pomoći

Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći[39] je razvijen u zvaničnoj radnoj grupi koja je imala za cilj da reformiše besplatnu pravnu pomoć u jednoj kodifikaciji na osnovu trenutnog stanja. Nakon njegove izrade osnovana je nova radna grupa, koja je počela sa radom 10. maja 2013. Može se ipak očekivati, da odredbe prvog nacrta budu i ključni elementi bilo kog novog nacrta.

Obim nacrta. Prema čl. 16 nacrta Zakona, besplatna pravna pomoć predviđena je za krivične i prekršajne postupke, parnični postupak (parnični, izvršni i vanparnični postupak), upravni postupak (uključujući i upravne sporove), ustavne žalbe (postupak pred Ustavnim sudom), postupke u vezi sa izvršenjem krivičnih sankcija, postupke medijacije i druge postupke pred nezavisnim ili regulatornim telima. Širi krug postupaka za koje je predviđena besplatna pravna pomoć predstavlja pozitivan pristup regulisanju besplatne pravne pomoći. Samo postupci pred privrednim sudovima, procedure za dobijanje građevinskih i drugih dozvola u upravnom postupku, registraciju privrednih subjekata, udružen-

36 Izveštaj o pružanju pravne pomoći, PILI, 2005; Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji, Sl. glasnik RS, br. 74/2010.

37 Zakon o advokaturi; Sl. glasnik RS, br. 31/2011 i 24/2012 - odluka US.

38 http://www.akv.org.rs/novost.html?id=53.

39 http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/besplatna-pravna-pomoc.html; Draft/nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoci.

ja građana i fondacija, naknadu nematerijalne štete za povredu časti i ugleda, postupci kada je osoba dužna da plaća alimentaciju to ne čini, su navedeni kao razlozi za razrešenje pravne pomoći u skladu sa čl. 34 Nacrta.

Pitanje je da li su ovi izuzeci opravdani, posebno kada je u pitanju naknada nematerijalne štete, s obzirom da u većini slučajeva, na primer diskriminacije i sličnih protivpravnih dela, adekvatna kazna može da se dobije samo putem postupka po pravnim lekovima. Diskriminisane grupe su često ekonomski marginalizovane i stoga je oslobađanje plaćanja troškova nužno. Ovo nije slučaj sa drugim izuzecima, mada se ne može potpuno isključiti takva mogućnost. Iako, na primer neplaćanje izdržavanja deteta predstavlja situaciju koja jeste za kritiku, to može biti posledica slučaja da lice nije u stanju da plaća usled izmenjenih okolnosti. Iz tog razloga, nadležni organ treba da odlučuje u svakom konkretnom slučaju. To može biti regulisano tako da, iako u nekim slučajevima (gore pomenutim) pretpostavka može da govori u prilog izuzeću materije za besplatnu pravnu pomoć.

Pružaoci besplatne pravne pomoći. Čl. 67 stav 2 Ustava Srbije predviđa da pravne usluge pruža Advokatska komora i kancelarije za pravnu pomoć. Prema čl. 5 nacrta Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći pružaoci besplatne pravne pomoći su advokati, notari, medijatori, službe pravne pomoći osnovane u lokalnim samoupravama, udruženja i drugi oblici organizacija civilnog društva (posebno NVO), sindikati, pravne klinike na pravnim fakultetima i organizacije za zaštitu potrošača. Zato je pozitivno da se širi zakonski krug pružalaca pomenutih usluga i tako prilagođava realnosti besplatne pravne pomoći u Srbiji.

Pravila koja se odnose na advokate i druge pružaoce pravne pomoći su veoma različita. Prema čl. 25 nacrta Zakona, svakom advokatu je dozvoljeno da se registruje za besplatnu pravnu pomoć, bez dodatne provere kvaliteta, osim ako je podnosilac prijave bio kažnjen disciplinskim sankcijama (sličan je model Advokatske komore Vojvodine). Prijavu obrađuje nadležna Advokatska komora zajedno sa izjavom advokata o prihvatanju profesionalne etike i o oblasti pravne ekspertize. Spisak advokata zatim Ministarstvu pravde šalje Advokatska komora.

Drugi pružaoci pravne pomoći mogu pružati pravnu pomoć samo ako su registrovani. U skladu sa čl. 26 nacrta Zakona o bespatnoj pravnoj pomoći oni, između ostalog, moraju da dokažu pravni status, stručnost zaposlenih, spisak tehničke opreme neophodne za rad i finansijski plan. Oni takođe moraju da zaposle najmanje jednog pravnika sa položenim pravosudnim ispitom i iskustvom od tri godine pravnog zastupanja koji mora da nadgleda pravnu pomoć, za kojom je zakonska potreba, u mnogim slučajevima, prenaglašena.

Privatne klinike, na primer, moraju dodatno da navedu broj profesora, studenata i drugih lica koja su deo klinike, što nikako nije lako u početku, usled razvoja tema kojima se bave i standarda rada.

Pored ovih visokih zahteva nadležno ministarstvo će u skladu sa čl. 26a omogućiti registraciju samo ukoliko utvrdi potrebu za besplatnom pravnom pomoći. Ovo može biti slučaj samo ukoliko potrebe za pravnim uslugama nisu zadovoljene od strane advokata ili pružalaca pravne pomoći u opštinama.

Ove zakonska ograničenja za advokate mogu se videti kao pravna preprека za obezbeđivanje najbolje besplatne pravne pomoći u skladu sa principima ljudskih prava.

Dalje čl. 26 nacrta Zakona propisuje da će podnosilac zahteva biti prihvaćen kao pružalac samo ako je potreban budžet obezbeđen. Nacrt u čl. 18 stav 1 propisuje da besplatna pravna pomoć mora biti data na efikasan način svima kojima je potrebna. Odredbe koje se odnose na registraciju i proces finansiranja dovode u pitanje ovaj cilj.

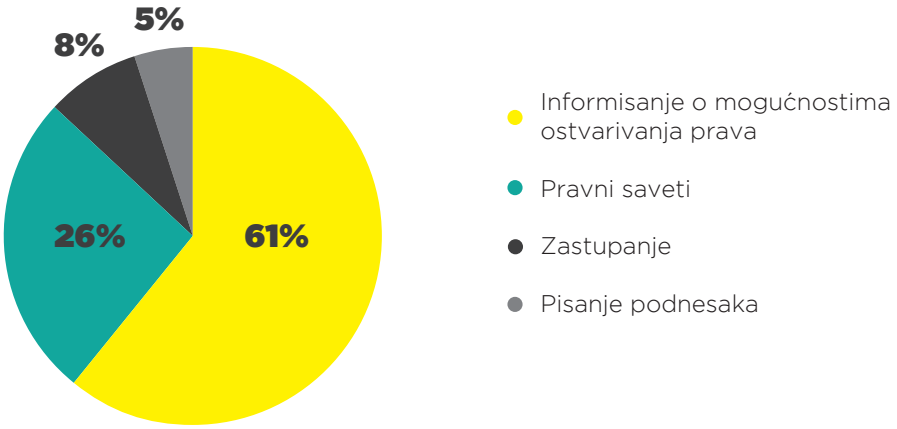
Pružanje besplatne pravne pomoći Članom 16 Nacrta predviđeno je da je potrebno da je ponuđena besplatna pravna pomoć u «interesu pravde», odnosno da je od «neprocenjive važnosti» za efikasnu zaštitu podnosioca zahteva. Takva procena se mora utvrditi u svakom pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir značaj zaštićenih ili zahtevanih prava ili dobara, moguću kaznu, iznos obeštećenja ili potraživanja, vrstu spora i činjeničnu težinu predmeta ili teškoće primene odredbi. Takođe se mora razmotriti da li je veliki broj kodifikacija primenjen u postupku, da li postoji mnogo učesnika, da li primena zakona zahteva posebnu stručnost, da li je podnosilac zahteva u mogućnosti da se brani i zastupa svoja prava i interese sam, što se posmatra na osnovu starosti i psihičkog ili fizičkog stanja zdravlja, pismenosti, pripadnosti osetljivim grupama, porodične situacije, ekonomskog statusa, kao i da li je ekonomski moćnija stranka monopolista na tržištu i da li je pravna pomoć potrebna da bi se obezbedila jednaka pravna zaštita u postupku. Uprkos diskrecionom pravu donosioca odluke, ovaj katalog pruža dovoljno osnova za određivanje kada je obezbeđivanje besplatne pravne pomoći u interesu pravde u smislu Nacrta. Dalje se uzimaju u obzir razlike između stranaka i njihovih ličnih sposobnosti za efikasnu pravnu zaštitu. Opšta otvorenost omogućuje nadležnom organu da donese pravednu odluku u svakom pojedinačnom slučaju na temelju osnovnih principa ljudskih prava.

Može se pomenuti i da svaki pravni interes koji se ističe u skladu sa odredbama zakona, bez obzira koliko mali iznos tužbe u parničnom postupku bio, jeste u “interesu pravde” u smislu čl. 16 nacrta zakona. “Neprocenjiva vrednost” koja se zahteva ili “interes pravde” se mogu videti u očiglednom zadatku pravnog sistema da obezbedi sva prava onima kojima pripadaju.

Primarna pravna pomoć. Nacrt zakona pravi razliku između primarne i sekundarne pravne pomoći. Primarnu pomoć, u skladu sa čl. 20 nacrta, pružaju advokati, notari, medijatori, kancelarije za pravnu pomoć opština, udruženja i pravne klinike, organi javne vlasti na svim nivoima, kao i call centri. Ova pomoć se, u skladu sa čl. 18 stavom 2 Nacrta, ne finansira, pa pružaoci pravne pomoći nisu plaćeni za razliku od sekundarne pravne pomoći. Primarna pomoć je čist pro bono sistem u kome nema nadoknade za pružaoce pravne pomoći.

Novčana naknada koja je predviđena isključivo za sekundarnu pravnu pomoć od velikog je značaja za pitanje efikasnosti sistema besplatne pravne pomoći predviđenog Nacrtom, imajući u vidu da je prema poslednjim istraživanjima,

61% pružene besplatne pravne pomoći ponuđen na primarnom nivou pružanjem informacija o mogućim pravnim merama, a samo 8% podrazumeva zastupanje kao sekundarnu vrstu pravne pomoći.[40]



Pod takvim okolnostima, nedostatak naknade za primarnu pravnu pomoć može biti velika prepreka u obezbeđivanju ustavnog prava na adekvatnu pravnu pomoć. Treba imati u vidu da efikasna primarna pravna pomoć može sprečiti potrebu za sekundarnom pravnom pomoći, rešavanjem pravnog problema podnosioca prijave i tako smanjiti troškove državnog budžeta .

Osim toga, nije jasno šta je razlog regulisanja primarne pravne pomoći kada naknada nije obezbeđena. Ovo je i u suprotnosti sa međunarodnim standardima. Ako se primarna pravna pomoć ne plaća iz budžeta pravne pomoći i ako advokati isključivo naknadu za besplatnu pravnu pomoć dobijaju u skladu sa čl. 23 Nacrta, nemoguće je shvatiti kako će drugi pružaoci biti plaćeni za svoje usluge, očigledno ne po odredbama Nacrta.

Sekundarna pravna pomoć. Sekundarna pravna pomoć se u skladu sa čl. 5 Nacrta odnosi na pravo na izradu dokumenata i prigovore, iniciranje i učešće u postupku medijacije, odbranu i zastupanje pred sudovima, organima uprave i drugim državnim organima, kao i u postupku mirnog rešavanja spora. To se, kako je objašnjeno, finansira na osnovu predloženog Nacrta i budžeta koji mora biti uspostavljen u tu svrhu.

Prema čl. 23 Nacrta, udruženja i drugi oblici organizovanja, kao i pravne klinike koje obrazuju fakulteti mogu pružati neki oblik sekundarne pravne pomoći samo na osnovu odluke nadležnog organa, pod uslovima utvrđenim zakonom.

40 Vuković D., Antonijević M., Golubović K., Milenković M., Vujić K., *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – Izazovi i reforme,* Komitet pravnika za ljudska prava, SeConS, Beograd, 2013.

Prema čl. 9 stavu 2 Nacrta, pravo na sekundarnu pravnu pomoć je obezbeđena od strane nadležnog organa ministarstva.

Ovo se može posmatrati kao generalni problem koji dovodi u pitanje nezavisnost organa budući da i on sam može biti jedna od strana. Zbog toga može biti zatraženo formiranje nezavisne komisije koja bi se sastojala najmanje od članova minstarstva, pružaoca pravne pomoći i Zaštitnika građana Republike Srbije, u kojoj se odluka donosi shodno pravičnoj raspodeli glasova svim strankama, da bi se na taj način obezbedilo fer i pravično rešenje za svaki slučaj.

Pravna pomoć je dostupna ukoliko kandidat ispunjava kriterijum ekonomskog statusa u skladu sa čl. 9. nacrta zakona. Čl. 10. stav 1. utvrđuje da je reč o licu koje prema svom i ekonomskom stanju svog domaćinstva, ne može da priušti troškove pravne pomoći, a da pritom ne ugrozi sebe, svoje domaćinstvo i lica koja je on dužan da izdržava.

Pod članovima domaćinstva zakon predviđa supružnike, partnere izvan braka, decu, usvojenike i druge rođake podnosioca zahteva ili lica koja on mora da izdržava. Zakon govori samo o partnerima van braka (izraz: "izvanbračni partneri") (čl. 10 stavu 2).

Odredba treba da sadrži i istopolne parove. Ne postoji mogućnost za istopolne parove da sklapaju brakove, niti im je pristupačan bilo koji drugi institute građanske zajednice u Srbiji. Zbog toga se na njih direktno ne odnosi odredba. Ipak, egzistencija partnera istog pola kao člana domaćinstva takođe može biti dovedena u pitanje.

Član 6. Nacrta garantuje besplatnu pravnu pomoć bez diskriminacije. Čl. 13. Zakona o zabrani diskriminacije[41] opisuje kao zabranjenu diskriminaciju diferenciranja zbog seksualne orijentacije.

Stoga kriterijumi koje predviđa nacrt zakona moraju da se promene, kako bi se svi partneri, bez razlike, posmatrali kao takvi. Iako zakoni ne utvrđuju obavezu finansijskog pomaganja istopolnog partnera (smatrajući ih strancima) faktičko stanje je često takvo da se prihodi dele između partnera istog pola.

Samo promena kriterijuma bi omogućila garantovanje prava svima bez diskriminacije. Nema materijalnog razloga za ograničenje ove odredbe.
Ipak utvrđivanje statusa je u odluci nadležnog organa. Osnov za utvrđivanje finansijskog statusa je vlasništvo pokretne i nepokretne imovine, redovna i povremena primanja i drugi prihodi u vreme podnošenja zahteva.

Nacrt propisuje da je ekonomski uslov ispunjen kada je podnosilac prijave korisnik socijalne pomoći, ukoliko prosečan mesečni prihod jednog člana domaćinstva ne prelazi iznos duplo veći od minimalnog nivoa koji obezbeđuje socijalnu sigurnost i ukoliko se utvrdi da podnosiocima rashodi premašuju prihode (čl. 10 stav 4). Pošto Zakon ne propisuje nikakve konkretne brojke, pitanje dodele pravne pomoći mora se rešiti u svakom pojedinačnom slučaju u odnosu na konkretne okolnosti. To omogućuje postizanje pravde u svakom pojedinačnom slučaju, ali istovremeno čini nemogućim predviđanje broja lica kojima će biti

41 Zakon o zabrani diskriminacije Srbije; Sl. glasnik RS, br. 22/2009.

pružena besplatna pravna pomoć. Uspostavljanje jedinstvene prakse će takođe biti deo primene zakona. Uz to ostaje nejasno u kojoj meri će pružanje pravne pomoći biti velikodušno ili restriktivno. Naravno, to će pre svega zavisiti od obima predloženog budžeta za besplatnu pravnu pomoć. Samo adekvatna sredstva mogu omogućiti da zakon bude efikasan.

Ekonomski status podnosioca zahteva za besplatnu pravnu pomoć i njegovog domaćinstva se, u skladu sa čl. 11 Nacrta, određuju na osnovu pismene izjave i pratećih dokumenata. U nekim slučajevima podnosilac zahteva neće biti u stanju da dostavi neophodnu dokumentaciju, čak iako mu je besplatna pravna pomoć objektivno potrebna. Raseljena lica naročito mogu imati problema sa tom odredbom.

Registar. Nadležno ministarstvo će, u skladu sa čl. 24 Nacrta, voditi evidenciju o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći, u elektronskom obliku, gde će se nalaziti podaci o pružaocima i vrstama pravne pomoći. Time će biti omogućena analiza besplatne pravne pomoći na osnovu podataka koji danas nisu u dovoljnoj meri dostupni. Ovo je neophodano radi sprovođenja kontrole pravne pomoći i naročito je važno kada se tvrdi da Zakon sam po sebi nije dovoljan za uspostavljanje "savršenog" sistema besplatne pravne pomoći.

Finansiranje. Čl. 56 stav 1 Nacrta propisuje da sredstva za finansiranje besplatne pravne pomoći dolaze od Republike Srbije, autonomne pokrajine i lokalnih vlasti, organizacija kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja od strane pokrajine i lokalnih samouprava, od participacije korisnika za pružanje sekundarne pravne pomoći (delimično plaćena pravna pomoć) i domaćih i međunarodnih donacija. Pitanje finansiranja predstavlja važan aspekt stvarne efikasnosti nacrta Zakona kao i o postojećih propisa.

5. Dostupnost servisa za informisanje i pomoć građanima

Pored pojedinih advokata, besplatnu pravnu pomoć takođe pružaju (5.1 .) jedinice lokalne samouprave (5.2.) udruženja kao što su NVO (5.3.), Zaštitnik građana Republike Srbije,(5.4.) Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, (5.5.) sindikati i (5.6.) tzv. pravne klinike na pravnim fakultetima.

5.1. JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE: GRADOVI (UKLJUČUJUĆI GRADSKE OPŠTINE) I OPŠTINE

Informacije koje su prezentovane u okviru tačke 5.1. su dobijene od strane 160 gradova (i gradskih opština) i opština koje su učestvovale u istraživanju.

Na lokalnom nivou, opština je nadležna da pruži besplatnu pravnu pomoć svojim stanovnicima. Članom 20. stav 1 tačka 31 Zakona o lokalnoj samoupravi[42] propisano je da lokalne vlasti pružaju pravnu pomoć u skladu sa Ustavom i drugim zakonskim odredbama.

Ustavni sud Srbije je odlučio da je protivustavno kada opština (u ovom slučaju opština Palilula u glavnom gradu Beogradu) organizuje pravnu pomoć van opštinske uprave, bilo u saradnji ili kroz druge institucije - u ovom slučaju preko advokata kao članova Komore[43]. Ustavni sud je utvrdio da opština nema zakonska ovlašćenja za dodeljivanje poslova pružanja pravne pomoći drugim institucijama i da odsustvo pravne pomoći građanima u samoj opštini predstavlja povredu prava na pravnu pomoć u skladu sa odredbama čl. 67. stav 2. Ustava.

Geografska pokrivenost. Republika Srbija se sastoji od centralne Srbije i dve autonomne pokrajine Vojvodine i Kosova i Metohije. Kosovo, međutim, nije obuhvaćeno ovim izveštajem.[44] U Srbiji postoji 167 jedinica lokalne samouprave uključujući i gradske opštine. U 67 opština i gradova postoji posebna služba pravne pomoći. 28 opština i gradova nemaju formiranu službu pravne pomoći, ali ističu da pravnu pomoć pružaju: 1. zaposleni u opštini, 2. načelnik uprave ili 3. opštinsko javno pravobranilaštvo.

42 Zakon o lokalnoj samoupravi; Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

43 Odluka Ustavnog suda, IUl broj 45/2009 od 18. februara 2010. godine, objavljena u Sl. glasniku RS, br. 55/2010 od 6. avgusta 2010. godine.

44 Situacija na Kosovu nije predmet ovog izveštaja, s obzirom da se u okviru projekta izrađuje poseban izveštaj za Kosovo.

Većina gradskih opština Grada Beograda pruža besplatnu pravnu pomoć.[45] Takođe, istraživanje je pokazalo da postoje posebne službe formirane na lokalu koje pružaju savete i pravnu pomoć određenim kategorija. Tako, Kancelarija za mlade Grada Beograda pruža besplatnu pravnu pomoć za osobe koje su mlađe od 30 godina.[46]

U Autonomnoj pokrajini Vojvodina 20 od 45 gradova i opština ima organizovanu posebnu službu za pružanje besplatne pravne pomoći. 9 opština pruža besplatnu pravnu pomoć građanima, ali nema formiranu posebnu službu, dok 16 opština ne pruža besplatnu pravnu pomoć.

U centralnoj Srbiji, sledeće opštine pružaju besplatnu pravnu pomoć: Boljevac, Bajina Bašta, Bačka Topola, Bela Palanka, Bosilegrad, Bujanovac, Čačak, Ćićevac, Doljevac, Gadžin Han, Golubac, Jagodina, Knić, Kragujevac, Kruševac, Lebane, Leskovac, Loznica, Mali Iđoš, Merošina, Niš – Pantelej, Niš – Crveni Krst, Niš – Palilula, Niš - Niška Banja, Niš - Medijana, Novi Pazar, Odžaci, Paraćin, Petrovac na Mlavi, Pirot, Požarevac, Smederevo, Tutin, Užice, Valjevo, Vranje, Vrbas, Zaječar, Žabalj, Žagubica, Žitorađa.[47]

Na osnovu prikupljenih podataka, može se uočiti razlika između ruralnih i gradskih oblasti u pogledu dostupnosti službama besplatne pravne pomoći. Uočeno je da ruralne oblasti nemaju formirane službe pravne pomoći pri opštinama, iako u njima usled nerazvijenosti, postoji veća zastupljenost siromašnih građana i time i povećana potreba za besplatnom uslugom.

Broj i kategorije korisnika. YUCOM-ovo istraživanje je pokazalo da u većini opština ne postoje statistički podaci o broju korisnika pravne pomoći. Dostupni podaci pokazuju da se broj korisnika po opštinama razlikuje, s jedne strane zbog veličine same opštine, ali nekada i nevezano za njihovu površinu.

U 6 najvećih gradova u Srbiji su na različit način organizovane službe besplatne pravne pomoći.

U Gradu Beogradu ne postoji sistem besplatne pravne pomoći na nivou Grada, već je ona organizovana po gradskim opštinama u njegovom sastavu. Tako, u većini gradskih opština su organizovane službe pravne pomoći. Neke od opština izveštavaju o broju svojih korisnika: Zvezdara ima prosečno 2000 korisnika po godini, GO Zemun je imala 6128 korisnika u 2012. godini i 4135 u 2013., GO Vračar je u toku 2012. imala 2700 korisnika, GO Obrenovac je imala u prvoj polovini 2013. godine 1416 korisnika, GO Surčin se u toku godine prosečno obrati 1100 korisnika, GO Novi Beograd za godinu dana ima 5502 korisnika, GO Mlade-

45 Barajevo, Voždovac, Vračar, Grocka, Zvezdara, Zemun, Lazerevac, Mladenovac, Novi Beograd, Obrenovac, Palilula, Rakovica, Sopot, Stari grad, Surčin i Čukarica

46 http://www.kancelarijazamlade.rs/en/#office .

47 Komitet pravnika za ljudska prava je kontaktirao 167 opština putem telefona ili obrasca za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Takođe, 19 opština je učestvovalo u istraživanju kroz popunjavanje upitnika koji je distribuiran svim pružaocima besplatne pravne pomoći.

novac je imala 2694 korisnika u 2012. godini, dok GO Čukarica ima u za godinu dana 2200 korisnika.

Na nivou Grada Novog Sada organizovan je Biro za pružanje besplatne pravne pomoći. Biro je u toku 2012. godine pružio 6635 saveta, od toga 4197 usmenih i izradio 2438 podnesaka (uključujući tužbe i žalbe u građanskim i krivičnim stvarima). Pravo na dobijanje besplatne pravne pomoći imaju socijalno ugroženi građani, dok ostali građani mogu koristiti usluge Biroa uz naknadu koja iznosi 50 % od advokatske tarife.

U Gradu Kragujevcu postoji centralizovani sistem za pružanje besplatne pravne pomoći koji uključuje Službu pravne pomoći na nivou grada i 7 gradskih kancelarija. U toku 2012. godine, Služba je imala 12374 korisnika. Svi građani, bez obzira na materijalni status, mogu dobiti pravnu pomoć u upravnom postupku pred centrima za socijalni rad i Fondom za penziono i invalidsko osiguranje, kao i u postupcima za nasilje u porodici.

Grad Niš nema formiranu službu na nivou Grada, ali sve gradske opštine Niša imaju formiranu službu pravne pomoći.

Grad Leskovac ima posebni odsek za pružanje pravne pomoći koji je u toku 2012. godine imao 627 korisnika.

Grad Subotica je organizovao besplatnu pravnu pomoć kroz sporazum sa advokatskom komorom u Subotici, na osnovu koga korisnici mogu dobiti pravnu pomoć advokata bez naknade. U toku 2012. godine, na ovaj način je pravnu pomoć dobilo 61 lice, dok do avgusta 2013. godine je pravnu pomoć dobilo 83 lica.

Ostali gradovi uglavnom imaju formiranu službu[48], međutim Pančevo, Kraljevo, Šabac i Sremska Mitrovica nemaju organizovane službe besplatne pravne pomoći.

U pogledu opština, na osnovu dostupnih podataka, identifikovano je da je opština Sremski Karlovci formirala službu za pružanje besplatne pravne pomoći u septembru 2012. godine. Pravo na dobijane besplatne pravne pomoći imaju svi socijalno ugroženi građani, penzioneri čija su primanja ispod zakonskog limita, i nezaposlena lica ukoliko vode radni spor. Ostali građani imaju pravo da koriste usluge službe uz naknadu u iznosu od 50% od advokatske tarife. Za godinu dana, imali su 71 korisnika. Opština Vrbas pruža besplatnu pravnu pomoć putem opštinskog javnog pravobranioca koji je imao 711 slučajeva za godinu dana od kojih je 85% korisnika dobilo uslugu bez naknade. Opština Ruma za godinu dana ima 90 korisnika. Opština Kikinda je izvestila da je u toku 2012. godine imala 768 korisnika (od kojih 516 pripada kategoriji socijalno ugroženih), dok je Bor izvestio da nema statistiku o broju usmenih saveta, ali da je služba izradila 237 podnesaka. Služba pravne pomoći opštine Raška je u toku 2012. godine imala 13 zahteva dok u toku 2013. godine samo 2 zahteva. Opština Blace je pružila 156 usmenih saveta i napisala 96 podnesaka u radnim i porodičnim stvarima.

48 Čačak je tokom 2012. godine imao 206 korisnika. Novi Pazar imao je 453 korisnika u 2012, dok se broj korisnika u 2013. godini znatno povećao i do avgusta 2013 iznosi 1551 korisnika.

Priroda i vrsta usluga. Ovo istraživanje ilustruje značajnu ulogu koju jedinice lokalne samuprave imaju u pružanju primarne pravne pomoći. Iako opštine mogu organizovati i pružanje sekundarne pravne pomoći, istraživanje pokazuje da one uglavnom daju usmene savete i sastavljaju podneske. U slučajevima kada se kao suprotna strana u sporu javlja jedinica lokalne samouprave, građani mogu da se obrate nevladinim organizacijama ili sindikatima, naročito zato što 15% izjavljuje da nema poverenja u advokate.[49]

Vrste finansiranja. Većina opština se finansiraja uglavnom od strane države ili izvora lokalne samouprave (preko 75%). One mogu dobijati sredstva iz sopstvenih budžeta, na osnovu prihoda prikupljenih od strane korisnika pravne pomoći iz kategorije šire javnosti. Iznosi naknada koje opštine propisuju za pruženu pravnu pomoć variraju od 20-50% advokatske tarife.

5.2. NVO

Informacije prikazane u delu 1.5.2 su prikupljene od strane 40 nevladinih organizacija koje su popunile upitnik distribuiran u toku ovog projekta.

Geografska pokrivenost. 21 NVO pruža usluge na nacionalnom nivou, 13 nevladinih organizacija na regionalnom i 14 nevladinih organizacija na lokalnom nivou.[50] 8 NVO[51] (od ukupno 10) obezbeđuje pravno zastupanje na nacionalnom nivou, 1 NVO pruža na regionalnom nivou, a 1 NVO na lokalnom nivou (Beograd). Na osnovu dobijenih podataka, izvršena je analiza broja zaposlenih po organizacijama. 31,43% nevladinih organizacija ima 1-5 zaposlenih lica, 34,29% organizacija ima od 6-10 zaposlenih, 17,14% ima od 11-25 zaposlenih, 14,29% od 26-50 zaposlenih i 2,86% ima od 50-100 i nijedna organizacija nema više od 100 zaposlenih.

Broj i kategorije korisnika: Broj korisnika varira od nekoliko do 14.000[52] korisnika godišnje. Istraživanje je pokazalo koji broj NVO pruža usluge po kategorijima navedenih korisnika: zaposleni (5), nezaposleni (13), potrošači (1), osobe sa invaliditetom (16), žene (17), deca ili mladi (20), stariji ljudi (9), migranti/ izbeglice/tražioci azila (7), raseljena lica i povratnici (9), Romi (14), pacijenti (7), podnosioci zahteva za socijalnu pomoć (14), ratni veterani (3), lezbijke, gej ili biseksualci (6), opšta javnost (15). 57,58% nevladinih organizacija pruža svoje usluge svim građanima.

49 Vuković D., Antonijević M., Golubović K.,Milenković M., Vujić K., *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – Izazovi i reforme,* Komitet pravnika za ljudska prava, SeConS, Beograd, 2013.

50 Neke nevladine organizacije pružaju na više nivoa usluge građanima.

51 IAN, YUCOM. ASTRA, CHRIS, Sandžački odbor za ljudska prava, Praxis, AS - Centar za osnaživanje mladih osoba koje žive sa HV-om i ADS-om, Odbor za ljudska prava Leskovac, Centar za ljudska prava – Niš.

52 Balkanski centar za migracije i humanitarne aktivnosti je imao 14.000 saveta godišnje, dok je Praxis imao 13.025 korisnika.

Istraživanje je pokazalo da su usluge nevladinih organizacija usmerene uglavnom na decu ili mlade – 60,61%, žene - 51,52%, osobe sa invaliditetom - 48,48%, Romi - 42,42%, korisnici socijalnih usluga - 42,42% i nezaposleni - 39,39%.
Ovo istraživanje dalo nam je uvid na koji način NVO pružaju svoje usluge. 85% nevladinih organizacija pruža svoje usluge lično u kancelarijama, 80% nevladinih organizacija pruža svoje usluge putem telefona, 92% pruža usluge putem e-maila i 8% on-line.

Prethodno istraživanje je pokazalo da internet ne predstavlja kanal za dobijanje i davanje pravnih saveta. 76% korisnika besplatne pravne pomoći nije pretraživalo internet u potrazi za informacijama, što pokazuje potencijal za širenje informacija o besplatnoj pravnoj pomoći. U isto vreme, zadatak mora biti poboljšanje pravnih informacija na internetu, s obzirom da je samo 16% onih koji su dobili savete putem interneta, njih smatralo korisnim.[53]

Priroda pruženih usluga: Od 40 nevladinih organizacija uključenih u istraživanje, 77% pruža informacije, 70% pruža savete putem pravnika ili advokata, 57% pruža aktivnu pomoć i 27% vrši monitoring aktivnosti vlade. U pogledu oblika pružanja aktivne pomoći, 58% nevladinih organizacija pruža pravnu asistenciju (takođe, pomaže u sastavljanju podnesaka upućenih organima javne vlasti i sudovima), 15% nevladinih organizacija zastupa pred sudovima i organima uz učešće pravnika, 61% sprovodi kampanje i zastupa izmene zakona i 18% pruža usluge koje predstavljaju alternativne mere (medijacija).

Istraživanje je pokazalo da su oblasti u kojima NVO pružaju usluge korisnicima sledeće: krivično pravo (30%), imigracija/azil (17%), stanovanje (27%), ljudska prava (83%), obrazovanje (53%), zdravstvo (43%), socijalno osiguranje (60%), zapošljavanje (50%), izbori i glasanje (13%), potrošačka prava[54] (0%), porezi (3%), saveti u vezi sa dugom i stečajem (3%), i ostale oblasti (23%). Ostale oblasti se odnose na torturu, trgovinu ljudima, ekologiju, prava deteta, LGBT prava.

Besplatnu pravnu pomoć pruža nekoliko operativnih NVO uz stalnu podršku advokata i drugih kvalifikovanih lica. Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM), na primer, daje pravne savete u vezi sa povredama ljudskih prava, torturom, diskriminacijom i nasiljem u porodici. Druge NVO su: (a) "CHRIS" koja se bavi istim temama, (b) "Praxis" - zaštita izbeglica i interno raseljenih lica, (c) "Grupa 484" - izbeglice i interno raseljena lica, (d) "Udruženje građana Srpski demokratski forum" - izbeglice iz Hrvatske, (e) "Balkanski centar za migracije i humaniterne aktivnosti"

53 Vuković D., Antonijević M., Goluković K., Milenković M., Vujić K., *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – Izazovi i reforme*, Komitet pravnika za ljudska prava, SeConS, Beograd, 2013. http://www.yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363187570_GS0_BPP%20veliki%20_web.pdf

54 Zaštita potrošača je regulisana posebnim Zakonom o zaštiti potrošača. Deo Ministarstva spoljne i unutrašnje trgovine pruža informacije i savete o ovoj oblasti i finansira neke od registrovanih NVO koje pružaju aktivnu pomoć u ovoj oblasti. Prema posebnom registru ovog ministarstva, ima ukupno 27 nevladinih organizacija (nacionalnih i lokalnih) koje pokrivaju Vojvodinu i centralnu Srbija (isključujući zapadnu i istočnu Srbiju).

- izbeglice, (f) "Ekumenska humanitarna organizacija iz Novog Sada (EHO)" - nacionalne manjine Roma, interno raseljenih lica sa Kosova i ljudi vraćeni iz zapadne Evrope po readmisiji, (g) "IAN" - izbeglice i interno raseljena lica, (h) "Inicijativa za razvoj i saradnju (IRS) Srbija" - pravni i ekonomski problemi izbeglica, (i) "ASTRA" - trgovina ljudima (naročito u vezi sa decom i ženama) i (j) "Iz kruga" - zaštita žena sa invaliditetom. Naravno, ograničene oblasti ekspertize su posledica činjenice ograničenih sredstava NVO, koje kao deo civilnog društva, ne finansira država.

Vrste finansiranja. 65% nevladinih organizacija je odgovorilo da se uglavnom (više od 75% prihoda) finansira od strane donatora (internacionalnih ili stranih). Samo 10% nevladinih organizacija većinu donacija dobija od države ili lokalnih vlasti.

Finansiranje predstavlja jedno od glavnih problema civilnog društva u Srbiji. Potreba pribavljanja sredstava za rad predstavlja istovremeno i moguć faktor u ostvarivanju nezavisnosti u radu nevladinih organizacija kako od strane države tako i od strane inostranih donatora. Šta više, ciljana priroda usluga koju pružaju nevladine organizacije može se objasniti limitiranim resursima koji su pribavljeni za ostvarivanje projektnih ciljeva, kao i činjenicom odsustva institucionalne podrške države.

5.3. ZAŠTITNIK GRAĐANA

Zakonom o zaštitniku građana RS osnovana je institucija za zaštitu prava građana.55 Kancelarija Zaštitnika građana je počela sa radom 20005. godine. Prema zakonu, Zaštitnik građana je ovlašćen da štiti prava građana i kontroliše rad organa uprave. Zaštitnik građana postaje ustavna kategorija donošenjem Ustava RS od 2006. godine.[56] Zaštitnika građana bira Narodna skupština na period od 5 godina57 i uživa imunitet kao poslanici Narodne skupštine.

55 Zakon o Zaštitniku građana; Sl. glasnik RS, br. 79/2005 i 54/2007.

56 Član 138, Ustav RS:
"Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja.
Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava.
Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština, u skladu sa Ustavom i zakonom.
Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.
Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština.
O Zaštitniku građana donosi se zakon."

57 Član 4 st. 6, Zakon o Zaštitniku građana RS:
"Zaštitnik građana se bira na vreme od pet godina i isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju."

Zaštitnik građana je ovlašćen da istraži rad organa javnih vlasti na osnovu dobijenih pritužbi građana ili na osnovu sopstvene inicijative kao i da daje preporuke. Zaštitnik građana je uticajna institucija koja, u svom radu, neformalno pruža i pravnu podršku. Usluge Zaštitnika građana su besplatne za sve građane.

Broj predmeta i tema različitog javnog značaja kojima se bavi Ombudsman dostižu stepen koji nije bilo moguće predvideti prilikom ustanovljenja institucije. On takođe pokazuje stvarnu potrebu za besplatnom pravnom pomoći u Srbiji.

Tabela 1 - Tabela pokazuje vrste povređenih prava, njihov broj i procentualno učešće u odnosu na broj podnetih pritužbi [58]

OBLAST PRAVA	BROJ POVREĐENIH PRAVA
Pravo na dobru upravu	2112
Ekon., socijal., kult. prava	1790
Građanska i politička prava	963
Posebna prava deteta	669
Posebna prava nacionalnih manjina	209
Posebna prava lica lišenih slobode	119
Posebna prava osoba sa invaliditetom	98
Posebna prava u oblasti rodne ravnopravnosti	55

5.4. POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

Zakon o zabrani diskriminacije[59] predviđa osnivanje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Poverenika bira Narodna skupština RS na 5 godina[60] i uživa imunitet kao narodni poslanik (čl. 31). Poverenik je institucija koja pruža pravnu pomoć građanima koji su diskriminisani. Prema čl. 33, Poverenik dobija i analizira pritužbe na povredu Zakona o zabrani diskriminacije i daje preporuke koje nisu obavezujuće. Poverenik može da zastupa slučaj na sudu (čl. 36). Ne postoji obaveza za građane da plaćaju bilo kakve naknade (čl. 35).

58 Broj povređenih prava je uvek veći od broja pritužbi, jer brojne pritužbe ukazuju na višestruke povrede prava.

59 Zakon o zabrani diskriminacije Srbije; Sl. glasnik RS, br. 22/2009.

60 Član 29, Zakon o zabrani diskriminacije:
"Poverenik se bira na vreme od pet godina.
Isto lice može biti birano za Poverenika najviše dva puta.

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2012. godine zavedeno je ukupno 602 nova predmeta. Od ukupnog broja novih predmeta u 2012. godini, 465 su pritužbe, 117 preporuke mera za ostvarivanje ravnopravnosti, 6 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, 5 tužbi, a ostalo su mišljenja na nacrte akata, zakonodavna inicijativa, krivična prijava i predlog Ustavnom sudu.

Na osnovu 216 pritužbi je pokrenut postupak, od čega je 160 pritužbi odbačeno, u 29 postupaka je doneto mišljenje da nije bilo diskriminacije, dok je u 27 slučajeva utvrđena diskriminacija i doneta odgovarajuća preporuka.

Od ukupnog broja preporuka u 2012. godini, u većini slučajeva je po preporuci postupljeno, dok u 6 predmeta diskriminatori nisu postupili po preporukama Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. U toku 2011. godine podnete su tri tužbe za zaštitu od diskriminacije, a u 2012. godini još pet. Tri postupka su pravosnažno okončana u momentu pisanja ovog izveštaja.[61]

5.5. SINDIKATI

Sindikati mogu da pružaju pravne savete svojim članovima. Prema dostupnim podacima[62], dva nacionalna sindikata imaju svoju pravnu službu. U skladu sa ovlašćenjem sindikata da štite radnike, pravna pomoć se pre svega odnosi na socijalna i ekonomska pitanja koja se tiču zapošljavanja. Kao takvi oni samo pružaju pravnu pomoć svojim članovima, a ne široj javnosti. Takođe i sindikati imaju poteškoće u finansiranju i resursima63, a mogu se suočiti i sa opstrukcijom od strane vlasnika ili menadžmenta kompanije pri pružanju pravne pomoći[64]. Prema najnovijim istraživanjima 11% korisnika besplatne pravne pomoći je dobilo pravnu pomoć od sindikata.[65]

5.6. PRAVNE KLINIKE

Klinike na pravnim fakultetima daju svojim studentima priliku da pod nadzorom pružaju besplatnu pravnu pomoć stvarnim klijentima. Na taj način, ljudi u ekonomski nepovoljnom položaju, pripadnici marginalizovanih grupa ili članova studentskog tela mogu da dobiju besplatne pravne savete.

61 Redovni godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2012. godinu.

62 Vuković D., Antonijević M., Golubović K., Milenković M., Vujić K., *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – Izazovi i reforme*, Komitet pravnika za ljudska prava, SeConS, Beograd, 2013.

63 Ibid.

64 Ibid.

65 Ibid.

Trenutno Univerzitet u Novom Sadu[66] pruža besplatne pravne savete u oblasti zaštite životne sredine i trgovine ljudima, Univerzitet u Nišu[67] ima pravne klinike za građansko pravo i zaštitu prava žena, dok Univerzitet u Beogradu[68] ima pravne klinike za porodično pravo, krivično pravo, pravo azilanata, i za pitanja diskriminacije. Privatni Univerzitet Union[69] u Beogradu, ima pravne klinike za radno i porodično pravo.[70] Nadzor nad radom studenata omogućuje odgovarajuću pravnu pomoći, iako resursi i adekvatan nadzor mogu predstavljati izazov ukoliko bi cilj bio pružanje pomoći svima kojima je potrebna.

Pravne klinike se finansiraju kako iz fakultetskih sredstava, tako i iz donatorskih fondova. Pravna klinika na Univerzitetu Union u Beogradu se finansira kroz prodaju knjiga, obuke, itd. S druge strane, pravna klinika na državnom Pravnom fakultetu u Nišu se finansira od strane donatora.

66 http://ekologija.pf.uns.ac.rs/pravna%20klinika.htm

67 http://www.prafak.ni.ac.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=241&lang=en

68 http://www.ius.bg.ac.rs/eng/

69 http://www.pravnifakultet.rs/pravna-klinika.html

70 Pravna klinika Univerziteta Union je pružila 90 saveta u 2012. godini.

6. Utvrđeni nedostaci u dostupnosti servisa informacija i asistencije građanima

Cilj projekta (uspostavljanje opšteg servisa koji bi se bavio svim pitanjima građana i davao informacije, savete i pružao aktivnu pomoć) posebno je značajan za Srbiju, jer ne samo da takav servis trenutno ne postoji, a postojeće institucije i organi kreirani u ovom pogledu imaju ograničene kapacitete, već nema ni njihove međusobne koordinacije. 78,4% ispitanika izjavilo je da postojeće usluge savetovanja građana ne odgovaraju njihovim potrebama za informacijama, savetima i aktivnom pomoći.

U nedostatku opšteg servisa koji će biti regulisan obavezujućim pravnim okvirom, različiti akteri podatke pružaju retko i to uglavnom na dobrovoljnoj osnovi. Takva osnova nije dovoljna da se obezbedi pristup građana informacijama kvalitativno i kontinuirano.

Analiza rezultata sprovedenog istraživanja pokazuje da su aktivna pomoć u Srbiji, a posebno pravno zastupanje i pomoć u korišćenju alternative sudskim postupcima na veoma niskom nivou. Rezultati pokazuju da 14% svih ispitanika pružaju posredovanje i mirenje, a samo 23% obezbeđuje pravno zastupanje. U poređenju sa geografskom pokrivenošću, očigledno je da je pravno zastupanje u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini na veoma niskom nivou[71], imajući u vidu da su pružaoci aktivne pomoći opštine koje su u prethodnom pilot projektu imale ugovor sa Advokatskom Komorom Vojvodine, a taj projekat je završen.

Servisi za informacije i savete nedostaju u ruralnim područjima širom Srbije. Očigledno je da su samo velike urbane sredine pokrivene takvim servisima. Potreba za direktnu dostupnost informacija i saveta je u ovim oblastima još izraženija zbog njihove niske pokrivenosti internetom (samo 33% domaćinstava ima internet priključak)[72].

Druga najmanje zastupljena grupa među kategorijama korisnika ovih usluga su zaposleni građani. Rezultati najnovijeg istraživanja su pokazali veliku potrebu za pomoći u vezi sa pitanjima iz oblasti rada i zapošljavanja. Savetovanje u vezi sa porezima, dugovima i stečajem nije predmet ovih usluga u Srbiji. 37,2% ispitanika je izjavilo da ne primenjuje standarde ili mere kvaliteta u svom radu.

71 Novosadski humanitarni centar pruža besplatnu pravnu pomoć socijalno ugroženim licima kao i romskoj populaciji, interno raseljenim licima u nekoliko opština u Vojvodini.

72 Podaci Republičkog zavoda za statistiku RS, *Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji,* 2012.

Ocenjujući značaj prepreka za jačanje sistema savetovanja građana u Srbiji:

- 77% ispitanika reklo je da donatori oklevaju da finansiraju projekate. Ovaj rezultat pokazuje da je održivost postojećih NVO koje pružaju usluge informisanja i savetovanja ugrožena.
- 90% svih ispitanika izjavljuje da postoji nedostatak interesa vlade ili lokalnih vlasti.
- 82% svih ispitanika izjavilo je da postoje zakonske prepreke.
- 82 % svih ispitanika izjavljuje da postoji nedostatak javnog zagovaranja i poverenja javnosti.

7. Zaključci i preporuke

Za nastavak **izgradnje sistema informisanja, savetovanja i pomoći građanima u Srbiji**, neophodni su sledeći koraci:

1. država, odnosno nadležna ministarstva i druge institucije treba da prepoznaju postojeće NVO kao partnere u pružanju informacija u okviru svojih misija i da objave spisak ovih organizacija na svojim sajtovima. To će povećati poverenje građana u institucije i NVO, a može biti i argument da se smanji oklevanje donatora za finansiranje projekata. Potrebno je napraviti mapu informativnih i savetodavnih usluga koje će omogućiti građanima da lakše pristupe besplatnoj pravnoj pomoći, svim uslovima za pravnu pomoć i najbližim službama pravne pomoći, ili organizacijama koje je pružaju. Bilo bi poželjno da se ova mapa razvije u partnerstvu svih relevantnih ministarstava.

Neophodno je podići kapacitet državne uprave za sprovođenje principa pružanja pomoći stranci. Ovo će smanjiti broj upita za usluge pravne pomoći koji se odnose na pružanje osnovnih pravnih saveta. Pored toga, način sankcionisanja zaposlenih koji krše ovaj zahtev bi trebalo uzeti u obzir.

2. Stalna saradnja nevladinih organizacija u cilju jačanja uticaja državne politike u oblasti pravne pomoći u cilju poboljšanja pravnog okvira i uspostavljanja efikasne pravne pomoći kroz prepoznavanje postojećih pružalaca besplatne pravne pomoći.

3. Nevladine organizacije moraju biti uključene u utvrđivanje kriterijuma kvaliteta saveta i moraju se obavezati prema njima radi povećanja poverenja javnosti.

4. Podizanje kapaciteta nevladinih organizacija u pružanju besplatne pravne pomoći. Potrebno je razviti kapacitete nevladinih organizacija kako bi bile u stanju da pruže adekvatnu pravnu pomoć što većem broju korisnika, posebno onih koji pripadaju ugroženim grupama .

5. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći bi trebalo da definiše širi krug korisnika pravne pomoći da bi uključili i žrtve kršenja ljudskih prava, koji nisu socijalno ugroženi. Finansijsko stanje ne bi trebalo da bude jedini kriterijum za odobravanje besplatne pravne pomoći.

6. Pravna pomoć u opštinama treba da bude organizaciono odvojena od lokalne uprave u cilju izbegavanja sukoba interesa prilikom davanja saveta građanima čija su prava ugrožena od strane lokalnih vlasti.

7. Vlada treba da podrži razvoj usluga pravne pomoći u svim lokalnim samoupravama u Srbiji. Na osnovu prikupljenih podataka, postoji ogromna razlika u razvoju kapaciteta za pružanje besplatne pravne pomoći u različitim delovima Srbije. Ova situacija je posebno zabrinjavajuća, s obzirom da u manje razvijenim sredinama, gde je rizik od siromaštva i socijalne isključenosti veći, ni NVO sektor nije razvijen. U tom smislu, Vlada i Ministarstvo pravde i državne uprave bi trebalo da razviju poseban program za povećanje kapaciteta opštinskih službi pravne pomoći. Imajući u vidu razlike između lokalnih samouprava, prelaznim rešenjem može se smatrati mogućnost formiranja zajedničkih službi za više opština, kako bi se smanjili troškovi. Ova rešenja se mogu dopuniti postavljanjem dežurnih advokata u opštini koji bi dežurali određenim danima u nedelji i omogućivanjem javnosti da dobije odgovore na uobičajena pitanja preko call centara.

8. Razvoj aktivnosti pro bono advokata i advokatskih kancelarija u Srbiji. Ključne zainteresovane strane bi trebalo da podignu svest o potrebi da advokati posvete deo svog vremena za pružanje besplatne pravne pomoći u vidu samoangažovanja ili angažovanja u nevladinim organizacijama, sindikatima ili pravnim klinikama na pravnim fakultetima.

BELEŠKE