

ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Prvih šest meseci primene



Kingdom of the Netherlands



YUCOM
Komitet pravnika
za ljudska prava

Beograd • 2020

ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI
Prvih šest meseci primene

Milan Filipović

ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Prvih šest meseci primene



Izdavač:

Komitet pravnik za ljudska prava – YUCOM
Kneza Miloša 4, 11103 Beograd
www.yucom.org.rs

Za izdavača:

Katarina Golubović

Autor:

Milan Filipović

Lektura:

Ljiljana Korica

Dizajn, prelom i štampa:

Dosije studio

Tiraž:

100

ISBN 978-86-83209-93-4



Kingdom of the Netherlands



Publikacija „Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći - Prvih šest meseci primene“ nastala je u okviru projekta „Otpakivanje besplatne pravne pomoći“ koji realizuje Komitet pravnik za ljudska prava – YUCOM uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji (MATRA). Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Srbiji.

**ZAKON O BESPLATNOJ
PRAVNOJ POMOĆI**
Prvih šest meseci primene

SADRŽAJ ▶▶

I	Uvod	7
II	Međunarodni pravni i politički okvir	9
III	Domaći pravni i politički okvir	12
IV	Usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	15
1.	Položaj i rad udruženja	16
2.	Podzakonski akti	24
3.	Dostupnost besplatne pravne podrške	27
4.	Dostupnost besplatne pravne pomoći	29
V	Primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	35
1.	Dostupnost službi za besplatnu pravnu pomoć	35
2.	Dostupnost informacija o pružanju besplatne pravne pomoći	40
3.	Odlučivanje po zahtevima za odobravanje besplatne pravne pomoći	41
4.	Odlučivanje Ministarstva pravde po žalbama	47

VI	Usklađivanja procesnih zakona	48
1.	Zakon o parničnom postupku	48
2.	Zakonik o krivičnom postupku	50
VII	Zaključna zapažanja i preporuke	53
1.	Ministarstvu pravde i Narodnoj skupštini Republike Srbije	52
2.	Jedinicama lokalne samouprave	53
3.	Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave	54
4.	Sudovima	54



I Uvod

Prepreke koje građanima stoje na putu ka pristupu pravdi su brojne, a izazovi u sprovođenju reformskih procesa su veliki i kompleksni. Zašto građani ne koriste sudski sistem da zaštite svoja prava? Da li zbog visokih troškova ili dugog trajanja postupaka? Da li je reč o nedostatku poverenja u pravosuđe? Odgovori na ova pitanja kao i moguća rešenja data su u Akcionom planu za Poglavlje 23 koji objedinjuje tri teme važne za pristup pravdi: osnovna ljudska prava, pravosuđe i borbu protiv korupcije. Predviđene aktivnosti, od ustavnih izmena u delu pravosuđa, preko disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, raspodele sudskih predmeta, pa sve do usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći predstavljaju deo složene slagalice čijim kompletiranjem će svi građani, bez obzira na imovinski status, dobiti jednaku priliku da pristupe sudu, da očekuju pravično suđenje u razumnom roku i brzo i efikasno izvršenje sudske odluke.

Prvi korak je stvaranje mogućnosti da građani dobiju informacije o svom položaju, pravima i obavezama i mogućnostima sudske zaštite. Dobijanje ovih informacija može građane usmeriti na mirno rešavanje sporova, a preopterećenom pravosuđu omogućiti da u slučajevima kada mirno rešenje nije moguće, građanima obezbedi kvalitetno i brzo suđenje. Preduslov za ispunjenje ovog zadatka i izgradnju sveobuhvatnog i funkcionalnog sistema besplatne pravne pomoći jeste obrazovanje službi besplatne pravne pomoći pri lokalnim samoupravama koje su temelj takvog sistema. U fokusu istraživanja koje predstavljamo su prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i rad službi i pojedinaca koji su zaduženi za pružanje besplatne pravne pomoći pri gradovima i opštinama u Srbiji, sa posebnim osvrtom na položaj udruženja u sistemu besplatne pravne pomoći.



II Međunarodni pravni i politički okvir

Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima koje je Srbija ratifikovala sastavni su deo njenog ustavnopravnog poretka i obavezuju je u pogledu stvaranja pretpostavki za poštovanje svih ljudskih prava koja čine korpus prava na pravično suđenje. Pravo na pravično suđenje je jedan od temelja vladavine prava kojim je svima garantovan pristup sudu, pravično suđenje sprovedeno u razumnom roku, pravo na prevodioca ili tumača, kao i pristup javnosti. Uslov bez koga nije moguće postići pravičnost suđenja je i pristup pravnoj pomoći za one koji je ne mogu priuštiti, bez obzira da li je reč o krivičnom ili građanskom postupku. Među brojnim međunarodnim dokumentima koji su relevantni za ovo pravo izdvajamo Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima¹, Međunarodni pakt o građanskim i političkim slobodama², Evropsku konvenciju za zaštitu prava i osnovnih sloboda³ i Konvenciju o pravima deteta⁴.

- **Međunarodni pakt o građanskim i političkim slobodama**
pravo na pravično suđenje garantuje članom 14.

„Svako ima pravo da njegova stvar bude pravično i javno saslušana od strane nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda, ustanovljenog zakonom, koji će odlučivati bilo o osnovanosti ma kakve optužbe krivično-pravne prirode uperene protiv njega, bilo u sporovima o njegovim pravima i obavezama građanske prirode.”

- 1 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Generalna skupština UN, 10. decembra 1948., dostupno na: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/cnr.pdf
- 2 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Generalna skupština UN, 16. decembra 1966., dostupno na: [http://www.unhcr.rs/media/Medjunarodni%20pakt%20o%20gradjanskim%20i%20politicnim%20pravima%20\(1966\).pdf](http://www.unhcr.rs/media/Medjunarodni%20pakt%20o%20gradjanskim%20i%20politicnim%20pravima%20(1966).pdf)
- 3 Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjena i dopunjena Protokolima br. 11 i 14, Savet Evrope, novembra 1950., dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf
- 4 Konvencija o pravima deteta, Generalna skupština UN, 20. novembra 1989. dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/3186/file/Konvencija%20o%20pravima%20deteta.pdf>

► **Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**
pravo na pravično suđenje garantuje članom 6.

„Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se mora izreći javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, neophodno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.”

Pravo na pravnu pomoć međunarodni dokumenti uglavnom garantuju samo u krivičnom postupku. Međutim, kroz praksu institucija koje su zadužene za njihovo sprovođenje iskristalisao se i stav da ovo pravo obuhvata i druge postupke.

Evropski sud za ljudska prava je, kroz praksu, zauzeo stav da se prilikom odlučivanja o pravnoj pomoći u građanskim stvarima u obzir moraju uzeti i sledeći faktori: važnost predmeta spora za stranku⁵, složenost relevantnog zakona ili postupka⁶, sposobnosti tražioca da aktivno zastupa samog sebe⁷ i postojanje zakonskog osnova za obaveznog punomoćnika.⁸

Komite UN za ljudska prava je u **Opštem komentaru br. 32**⁹ uz član 14 PGPP-a ohrabrio države da pored pravne pomoći u krivičnim postupcima, istu omoguće i u drugim postupcima, u slučaju da stranke nemaju dovoljno sredstava da je plate.

Kao članica Saveta Evrope Srbija je obavezana i brojnim rezolucijama i preporukama¹⁰ ove institucije u vezi sa pravom na pravnu pomoć:

-
- 5 Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 68416/01, presuda od 15. maja 2005., para. 61; P. i S. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 56547/00, presuda od 16. jula 2002., para. 100
 - 6 Airey protiv Irske, predstavka br. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979., para. 24
 - 7 McVicar protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 46311/99, presuda od 7. maja 2002., para. 48–62 Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 68416/01, presuda od 15. maja 2005., para. 61
 - 8 Airey protiv Irske, predstavka br. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979., para. 26 Gnahoré protiv Francuske, predstavka br. 40031/98, presuda od 10. septembra 2000., para. 41
 - 9 Opšti komentar br. 32, član 14, Pravo na jednakost pred sudovima i na pravično suđenje, Komitet UN za ljudska prava, 23. avgusta 2007. dostupno na: https://digitallibrary.un.org/record/606075/files/CCPR_C_GC_32-EN.pdf
 - 10 Rezolucija (76) 5 o pravnoj pomoći u građanskim, komercijalnim i administrativnim stvarima, Rezolucija (78) 8 o pravnoj pomoći i savetovanju, Preporuka br. R(81) 7 Komiteta ministara državama članicama o merama koje omogućavaju pristup sudu, Preporuka br. R (93) 1 o efikasnom pristupu pravu i pravdi za veoma siromašne.

- ▶ **Rezolucijom Komiteta ministara (78) 8 o pravnoj pomoći i savetovanju** naglašeno je da niko ne bi smeo da bude sprečen ekonomskim preprekama da zahteva ili brani svoja prava ispred bilo kog suda u građanskim, privrednim, upravnim, socijalnim ili fiskalnim stvarima. Ovom rezolucijom skicirani su i principi na kojima bi trebalo da počiva besplatna pravna pomoć i kada je reč o proceni potreba u konkretnom slučaju, o vezi između prava na besplatnog punomoćnika i oslobađanja od troškova postupka, pravu na žalbu protiv odluke po zahtevu za besplatnu pravnu pomoć i finansiranje besplatne pravne pomoći od strane države.
- ▶ **Preporuka br. R(93) 1 o delotvornom pristupu zakonu i pravdi za veoma siromašne** naglašava potrebu proširivanja mogućnosti dobijanja besplatne pravne pomoći i na građanske, upravne, privredne i sudove drugih nadležnosti, te preporučuje da se razmotri mogućnost da organizacije civilnog društva pružaju pomoć siromašnim građanima u vezi sa pristupom sudu pred nacionalnim i međunarodnim jurisdikcijama.

Kao zemlja koja je na putu ka članstvu EU obavezna da svoje zakonodavstvo harmonizuje sa pravnom tekovinom EU, za Srbiju je značajna i
- ▶ **Povelja o osnovnim pravima Evropske unije** koja članom 47 garantuje pravo na delotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje.

„Svako kome su povređena prava i slobode zajemčeni pravom Unije ima pravo na delotvorno pravno sredstvo pred sudom, u skladu sa uslovima predviđenim ovim članom.

Svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je prethodno osnovan na osnovu zakona. Svako treba da ima mogućnost da dobije savet, da se brani i bude zastupan .

Onima koji nemaju dovoljno sredstava biće omogućena pravna pomoć u meri u kojoj je ona neophodna da bi im se obezbedio delotvoran pristup pravdi.”

III Domaći pravni i politički okvir

Ustav Republike Srbije u članu 67 garantuje, pod uslovima određenim zakonom, pravo na pravnu pomoć koju pružaju advokatura i službe pravne pomoći pri jedinicama lokalnih samouprava. Zakonom se određuje kada je pravna pomoć besplatna. Ovo ne znači da su isključivo advokatura i službe pravne pomoći pri jedinicama lokalnih samouprava ovlašćene da pružaju besplatnu pravnu pomoć, budući da Ustav ovlašćuje zakonodavca da uredi ostvarivanje ovog prava na način koji bi uspostavio efikasan i delotvoran sistem besplatne pravne pomoći. Obaveza uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći usko je vezana i za poštovanje sledećih prava zajemčenih Ustavom RS:

- ▶ prava na pravično suđenje¹¹
- ▶ posebnih prava okrivljenog¹²
- ▶ zabrane diskriminacije¹³

Sve do usvajanja **Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći**, sistem besplatne pravne pomoći bio je fragmentiran. Ostvarivanje ovog prava bilo je moguće samo u ograničenom obimu kroz primenu procesnih zakona i u onim opštinama koje su uspostavile službe besplatne pravne pomoći. Zakoni relevantni za ovu materiju su:

- **Zakonik o krivičnom postupku**¹⁴ koji reguliše ostvarivanje prava na obaveznu odbranu,¹⁵ prava na odbranu siromašnog,¹⁶ pravo na punomoćnika oštećenog kao tužioca,¹⁷ kao i pravo na oslobađanje obaveze naknade nagrade i troškova branioca, odnosno zastupnika oštećenog.¹⁸
- **Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica**¹⁹ koji propisuje pravo na obaveznog punomoćnika maloletnog lica.²⁰
- **Zakon o prekršajima** koji propisuje mogućnost oslobađanja od dužnosti naknade troškova prekršajnog postupka.²¹

11 Čl. 32, Ustav RS.

12 Čl. 33, Ustav RS.

13 Čl. 21, Ustav RS.

14 „Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 i 35/2019

15 Čl. 74, ibid.

16 Čl. 77, ibid.

17 Čl. 59, Ibid.

18 Čl. 59, Ibid.

19 „Sl. glasnik RS”, br. 85/2005

20 Čl. 154, Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica.

21 Čl. 145, Zakon o prekršajima.

- **Zakon o parničnom postupku**²² kojim je uređena mogućnost oslobađanja od troškova postupka²³ kao i obezbeđivanje besplatnog punomoćnika,²⁴ ako je to nužno radi zaštite interesa stranaka. Na vanparnični postupak, postupak izvršenja i obezbeđenja i postupak u upravnom sporu se shodno primenjuju odredbe ZPP-a.
- **Zakon o opštem upravnom postupku**²⁵ kojim je takođe uređena mogućnost oslobađanja od troškova postupka.²⁶
- **Zakon o advokaturi**²⁷ i **Zakon o lokalnoj samoupravi**²⁸ koji pružanje besplatne pravne pomoći svrstavaju u poslove²⁹ advokatskih komora, odnosno nadležnosti³⁰ lokalnih samouprava.
- **Zakon o azilu i privremenoj zaštiti**³¹ koji tražiocima azila garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć i zastupanje.³²
- **Zakon o sprečavanju nasilja u porodici**³³ koji žrtvama nasilja u porodici i žrtvama krivičnih dela iz tog Zakona garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć.³⁴

Za usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći značajne su i strategije i akcioni planovi koje je Republika Srbija usvojila:

- **Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2006–2011. godine** kojom je bilo predviđeno da će novi zakon uspostaviti celovit sistem pravne pomoći koji će obezbediti delotvorniju pomoć optuženima u parničnim i krivičnim postupcima i omogućiti standardizovan način utvrđivanja kriterijuma za pružanje pravne pomoći. Strategijom je posebno istaknut značaj koji će besplatna pravna pomoć imati za pronalaženje novih, efikasnijih i jeftinijih načina za rešavanje sporova čime bi se značajno rasteretili sudovi i sudije i povećala efikasnost sudskog sistema.³⁵

22 „Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020

23 Čl. 168, Zakon o parničnom postupku.

24 Čl. 170, ibid.

25 „Sl. glasnik RS”, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje.

26 Čl. 89, Zakon o opštem upravnom postupku.

27 „Sl. glasnik RS”, br. 31/2011 i 24/2012 – odluka US.

28 „Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018

29 Čl. 66 st. 1 tačka 7, Zakon o advokaturi.

30 Čl. 20 st. 1 tačka 11, Zakon o lokalnoj samoupravi.

31 „Sl. glasnik RS”, br. 24/2018

32 Čl. 56, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti.

33 „Sl. glasnik RS”, br. 94/2016

34 Čl. 30, Zakon o sprečavanju nasilja u porodici.

35 Nacionalna strategija reforme pravosuđa za period 2006–2011. godine, Narodna skupština Republike Srbije, maj 2006. godine, str. 17, dostupno na: https://arhiva.mpravde.gov.rs/images/strategija_reforme_pravosudja_cir_no1.pdf

- **Strategija razvoja besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji** iz 2011. godine kojom je predviđeno uspostavljanje sistema pravne pomoći koji optimalno zadovoljava potrebe građana i doprinosi uspostavljanju vladavine prava i ostvarivanju pravnog poretka, vraćanju poverenja građana u pravosudni sistem Republike Srbije i daljem napretku države u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.³⁶
- **Akcioni plan za Poglavlje 23**³⁷ kojim je u sklopu jačanja procesnih garancija predviđen niz aktivnosti u vezi sa usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, uključujući sprovođenje obuka pružalaca, sprovođenje informativne kampanje i usklađivanje procesnih zakona.

36 Strategija razvoja besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, septembar 2010. godine, str. 1, dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2010/74/1/reg>

37 Akcioni plan za Poglavlje 23, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, april 2016, dostupno na: http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_23.pdf

IV Usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Nakon što je pravo na pravnu pomoć po prvi put zajemčeno Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, građani Srbije su čekali punih 12 godina na usvajanje zakona koji bi način ostvarivanja ovog prava uredio u praksi. Cilj usvojenog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je da svim građanima omogući delotvoran i jednak pristup pravdi. Zakon je usvojen 7 godina nakon usvajanja Strategije razvoja besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji iz 2011. godine, kao i nakon izrade nekoliko Nacrta Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji nisu doveli do rezultata zbog suprotstavljenih stavova različitih pružalaca besplatne pravne pomoći, ali i oklevanja države da se obaveže na značajne izdatke zbog primene Zakona. Kako se navodi u Strategiji:

„U Republici Srbiji postoje ozbiljne slabosti i ograničenja u ostvarivanju prava na pristup pravdi, što je, pored ostalog, posledica neadekvatnog zakonskog okvira i oskudnih finansijskih sredstava namenjenih pružanju besplatne pravne pomoći. Za prevazilaženje ovih slabosti neophodno je uspostavljanje celovitog, funkcionalnog i efikasnog sistema besplatne pravne pomoći, koji otklanja prepreke i obezbeđuje jednakost u pristupu pravdi.”

[...]

„U Nacionalnoj strategiji reforme pravosuđa izraženo je očekivanje da će uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći omogućiti bolju informisanost građana o njihovim pravima i obavezama, sticanje saznanja o osnovanosti njihovih zahteva, izgledima za uspeh u postupcima, čime će se preduprediti podizanje neosnovanih tužbi, podizanje nivoa kvaliteta pripremljenih podnesaka i stručno zastupanje stranaka pred sudom, kao i da će ovi efekti povećati stepen efikasnosti sudova.”

Strategija je kao dve najznačajnije prepreke pristupa pravdi za građane prepoznala nedostupnost pravne pomoći i neefikasnost sudova. U skladu sa tim usvojena je i podela na primarnu pravnu pomoć³⁸ koja će biti dostupna svima sa ciljem podizanja nivoa pravne informisanosti i predupređivanja podizanja neosnovanih tužbi, i sekundarnu pravnu pomoć³⁹ koja će biti dostupna samo onima koji ispunjavaju uslove. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći uvodi delu na besplatnu pravnu podršku i besplatnu pravnu pomoć u užem smislu, koja u velikoj meri sledi početnu koncepciju iz Strategije.

38 Pružanje opštih pravnih informacija, početnih pravnih saveta i sastavljanje podnesaka.

39 Pružanje pravnih saveta, sastavljanje podnesaka i zastupanje na sudu.

Besplatna pravna podrška (primarna pravna pomoć) obuhvata pružanje opšte pravne informacije, popunjavanje formulara, sastavljanje javnobeležničke isprave i posredovanje u rešavanju spora.⁴⁰ Besplatna pravna pomoć u užem smislu (sekundarna pravna pomoć) obuhvata pružanje pravnih saveta, sastavljanje podnesaka, zastupanje i odbranu. Značajna razlika i odstupanje od Strategije je svrstavanje pisanja podnesaka samo u pravnu pomoć u užem smislu, čime je ova usluga postala dostupna samo onima koji ispunjavaju uslove. Besplatni pravni savet je, sa druge strane, dostupan i licima koja ne ispunjavaju uslove, ali je u punom obimu dostupan samo u opštinama koje u službama besplatne pravne pomoći zapošljavaju diplomirane pravnike sa položenim pravosudnim ispitom. U svim drugim opštinama koje zapošljavaju samo diplomirane pravnike, ova mogućnost ograničena je samo na upravni postupak, dok u drugim postupcima oni mogu davati samo opšte pravne informacije.

1. Položaj i rad udruženja

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći propisano je da besplatnu pravnu pomoć u užem smislu (sekundarna pravna pomoć) pružaju advokatura, službe besplatne pravne pomoći i udruženja u vezi sa primenom zakona koji regulišu diskriminaciju i azil.⁴¹ Besplatnu pravnu pomoć u ime udruženja pružaju advokati, dok diplomirani pravnici zaposleni u udruženjima i jedinicama lokalne samouprave mogu pružiti besplatnu pravnu pomoć u granicama procesnih zakona.⁴² Pored pružalaca besplatne pravne pomoći u užem smislu koji su ovlašćeni da pružaju i besplatnu pravnu podršku (primarna pravna pomoć), podršku mogu pružiti i javni beležnici, posrednici i fakulteti. Ova podela je izostavila neke tradicionalne pružaoce besplatne pravne pomoći poput sindikata, republičkog Zaštitnika građana, pokrajinskog i lokalne ombudsmane kojima pružanje besplatne pravne pomoći građanima predstavlja značajan deo posla.

Prilikom dugog procesa usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći jedno od najspornijih pitanja bilo je na koji način da udruženja nastave sa pružanjem besplatne pravne pomoći ugroženim građanima, kao što su činila više od 20 godina pre usvajanja Zakona i bez podrške države. Udruženja su ovaj posao preuzela pre nego što je pravo na pravnu pomoć bilo zajemčeno Ustavom, a nastavila u periodu u kojem je ovo pravo uprkos ustavnim garancijama bilo nedostupno većini građana. Pored višegodišnjeg iskustva i sticanja visokog nivoa specijalizacije, udruženja su izgradila i poseban odnos poverenja sa korisnicima kojima su često predstavljala jedinu adresu na kojoj su mogli da dobiju ne samo pravnu već i psihosocijalnu pomoć i podršku. Pojedininim zakonima udruženjima je priznata aktivna legitimacija za pokretanje spora ili mogućnost zastupanja stranaka (**Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o azilu i privremenoj zaštiti, Zakon o javnom informisanju i medijima,**⁴³ **Zakon o zaštiti**

40 Sastavljanje javnobeležničke isprave i posredovanje u rešavanju sporova se pruža samo licima koja ispunjavaju uslove.

41 Čl. 9 st. 1, 2, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

42 Čl. 9 st. 3, 4, ibid.

43 „Sl. glasnik RS”, br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 – autentično tumačenje

podataka o ličnosti,⁴⁴ Zakon o zaštiti potrošača⁴⁵). Kroz sudsku praksu se iskristalisao i stav da su udruženja aktivno legitimisana da u svojstvu oštećenog podnesu zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa primenom **Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.**⁴⁶

Uloga udruženja u pružanju besplatne pravne pomoći je prvi put značajno ograničena usvajanjem **Zakona o parničnom postupku**⁴⁷ 2011. godine pre kojeg je, sa izuzetkom nadripisara, zastupanje na sudu moglo da vrši svako poslovno sposobno fizičko lice. Nakon 2011. godine ova mogućnost ograničena je bila samo na advokate, sve do odluke Ustavnog suda⁴⁸ iz 2013. godine kojom je odredba člana 85 st. 1 Zakona o parničnom postupku proglašena protivustavnom. Ustavni sud je prilikom donošenja odluke uzeo u obzir životne primere navedene u inicijativama za ocenu ustavnosti o licima koja nisu mogla da priušte advokate, a zbog bolesti i starosti nisu bili u mogućnosti da lično preduzimaju radnje u postupku, te su izgubili pravo na zaštitu pred sudom u parničnom postupku. U obzir su uzeti i primeri nesrazmerno i neopravdano visokih troškova u jednostavnim postupcima poput izvršenja na osnovu komunalnih dugova. Tom prilikom je Ustavni sud stao na stanovište: „da se propisanim ograničenjem u članu 85. stav 1. Zakona o parničnom postupku u izboru punomoćnika, tako što on „mora da bude advokat”, ne obezbeđuje efektivno pravo na pristup sudu, već se ograničava članom 67. Ustava zajemčeno pravo građana da pravnu pomoć mogu dobiti ne samo od advokata, već i od službi pravne pomoći osnovanih u jedinicama lokalne samouprave.” Ustavni sud je posebno cenio činjenicu da Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije bio usvojen, te je: „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 predstavlja vid posredne diskriminacije građana po osnovu imovnog stanja, zabranjene članom 21. Ustava.”

Izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2014. godine, mogućnost zastupanja je proširena na bliske krvne srodnike, diplomirane pravnike sa položenim pravosudnim ispitom zaposlene u jedinici lokalne samouprave, odnosno sindikatu kada je reč o radnim sporovima. Protiv ovih izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku je upućen Predlog⁴⁹ za ocenu zakonitosti i ustavnosti Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, koji je bio mišljenja da predmetne odredbe predstavljaju kršenje čl. 21 Ustava Republike Srbije koji propisuje zabranu diskriminacije. Ovaj Predlog,

44 „Sl. glasnik RS”, br. 87/2018)

45 „Sl. glasnik RS”, br. 62/2014, 6/2016 – dr. zakon i 44/2018 – dr. zakon

46 „Sl. glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

47 „Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020)

48 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Iuz-51/2012 od 25.3.2013. godine, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Latn-CS/8915/?NOLAYOUT=1>

49 Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti člana 85. st. 2. i 3. Zakona o parničnom postupku od 13.6.2014. godine, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/predlog-za-ocenu-ustavnosti-i-zakonitosti-clana-85-st-2-i-3-zakona-o-parnicnom-postupku/>

kao i 13 drugih inicijativa za ocenu zakonitosti i ustavnosti, odbijeni su, odnosno odbačeni 2014. godine, od strane Ustavnog suda.⁵⁰

Ustavni sud je stao na stanovište da pravo na pristup sudu, po svojoj prirodi, podrazumeva neograničenu slobodu svake stranke u postupku pred prvostepenim sudom na izbor da li će je neko u parnici zastupati, ali ne i neograničeno pravo u izboru ko će je zastupati u tom postupku. Dalje se navodi da osporenim odredbama nisu bitno ograničene mogućnosti stranke da slobodno izabere punomoćnika, niti se time narušava načelo jednakosti u ostvarivanju prava na pristup sudu onih stranaka koje: „nemaju finansijskih sredstava da plate advokata i žive u mestima u kojima nije uspostavljena služba pravne pomoći, ili u toj službi nema pravnika sa položenim pravosudnim ispitom, ili nemaju krvne srodnike u pravoj liniji, odnosno braću, sestre ili „bračne drugove“, ili ih imaju ali oni ne žele da ih zastupaju, ili su za samu stranku neprihvatljivi kao zastupnici, jer je u nadležnosti zakonodavca da propiše ko može biti punomoćnik stranke u parničnom postupku, krećući se u okviru ustavnih jemstava i principa, koji ne mogu biti posmatrani u apsolutnom, odnosno apstraktnom smislu, a što se predlogom, kroz iznete hipotetične životne situacije, upravo traži.” Ovo je u suprotnosti sa prethodno navedenom odlukom Ustavnog suda iz 2013. godine.

Advokatske komore su mogućnost da udruženja pružaju besplatnu pravnu pomoć osporavale sa stanovišta čl. 67 Ustava koji garantuje pravo na pravnu pomoć tvrdnjama da isti ovlašćuje isključivo advokaturu i lokalne samouprave, bez obaziranja na činjenicu da većina opština kao i advokatskih komora u višegodišnjem iščekivanju Zakona to ovlašćenje nisu iskoristile, iako je postojala jasna potreba građana. Ovo usko tumačenje koje je naglasak stavljalo na ovlašćenje pružalaca pravne pomoći, umesto na ostvarivanje prava građana na pravnu pomoć, je u suprotnosti sa čl. 18 st. 3 Ustava RS prema kojem se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Važno je imati u vidu i mesto koje zauzima član 67 u Ustavu – nalazi se među ekonomskim i socijalnim pravima, zbog čega je važno, pre svega, uzeti u obzir potrebe korisnika ove usluge, a ne samo pružaoca. Zbog svega navedenog, ovu odredbu Ustava bi trebalo tumačiti šire – da propisuje koji subjekti su u obavezi pružanja pravne pomoći, ali ne da zabranjuje drugim kvalifikovanim subjektima njeno pružanje.

Specijalni izveštialac UN za nezavisnost sudija i advokata Dijego Garsi-ja-Sajan je u svom obraćanju⁵¹ Republici Srbiji krajem 2018. godine izrazio zabrinutost da pojedine odredbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći predstavljaju odstupanje od obaveza koje je Srbija preuzela ratifikacijom međunarodnih ugovora iz oblasti ljudskih prava. Između ostalog, naglasio je da isključivanje nedržavnih činilaca iz pružanja besplatne pravne pomoći može predstavljati kršenje čl. 14 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, posebno kada državni programi nisu dovoljni da adekvatno odgovore na potrebe nacionalne populacije. Specijalni izveštialac je u svom obraćanju izneo niz preporuka Republici Srbiji od kojih je najvažnija ta da bi pravo na

50 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije luz-347/2014 od 18.12.2014. godine, dostupno na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/12097?NOLAYOUT=1>

51 Mandat specijalnog izveštialca za nezavisnost sudija i advokata, Obraćanje Republici Srbiji, 10.12.2018. godine, dostupno na: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Judiciary/Communications/OL_SRB_1_2018.pdf

pravnu pomoć trebalo da bude dostupno svima koji dođu u kontakt sa zakonom, a nemaju dovoljno sredstava da plate pravnu pomoć, te da bi, u skladu sa međunarodnim standardima o pružanju besplatne pravne pomoći, trebalo prepoznati ulogu organizacija civilnog društva, organizacija iz zajednice, verskih i neverskih dobrotvornih organizacija, profesionalnih tela i udruženja i akademske zajednice.

Kao argument protiv mogućnosti da udruženja pružaju besplatnu pravnu pomoć isticano je odsustvo mehanizma kontrole kvaliteta, koji je uveden Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Ova mogućnost je osporavana i neargumentovanim označavanjem pravnika zaposlenih u udruženjima nadripisarima, iako za pružanje usluge nisu uzimali naknadu od građana. Advokatima koji su saradivali sa udruženjima je u izgled stavljano pokretanje disciplinskih postupaka i brisanje iz advokatskog imenika zbog kršenja pravila o nelojalnoj konkurenciji. Njihovi nastupi u medijima o važnim temama ljudskih prava su posmatrani kroz prizmu zabrane reklamiranja,⁵² te su javno optuživani i za kršenje ove zabrane.

Imajući u vidu izuzetno mali broj udruženja, advokata i pravnika koji rade u oblasti ljudskih prava, u odnosu na ukupan broj advokata, činilo se da razlog oštrog protivljenja advokatskih komora leži u strahu da bi uključivanje udruženja u Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u punom obimu rezultiralo nastankom mnogobrojnih udruženja povezanih sa državom (GONGO) koja bi iz ruku advokata preuzela perspektivan posao besplatne pravne pomoći. Budući da su uvođenjem javnobeležničkog sistema, bez širokih konsultacija sa stručnom javnošću, advokati izgubili deo poslova što je za posledicu imalo i štrajk 2014. godine, činilo se da takva mogućnost nije isključena. Imajući ovo u vidu, YUCOM je, kao jedna od vodećih organizacija koja pruža besplatnu pravnu pomoć, u cilju postizanja kompromisa i pokretanja sa mrtve tačke procesa usvajanja Zakona prihvatio stav da rad udruženja ne mora biti finansiran iz državnog budžeta.

Javna rasprava o Nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Poslednja i dugo očekivana javna rasprava za usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je organizovana u veoma kratkom roku⁵³ tokom avgusta 2018. godine. Uprkos nedostatku vremena, brojna udruženja aktivna u ovoj oblasti pripremila su i poslala Ministarstvu pravde komentare⁵⁴ na Nacrt. Većina suštinskih komentara civilnog društva, uključujući i one u vezi sa statusom udruženja, nije našla svoje mesto u usvojenom Zakonu. Značajan ustupak na osnovu komentara je ipak načinjen povećanjem broja lica koja na osnovu svog statusa mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć, te se u ZBPP-u našlo 13 tačaka posvećenih ranjivim grupama koje mogu ostvariti ovo pravo. Na predlog YUCOM-a pravo dece na besplatnu pravnu pomoć prošireno je i na sudske postupke, dok je pravo priznato i svim osobama sa invaliditetom, a ne samo onim koje koriste uslugu smeštaja u sistemu socijalne zaštite, kako je sta-

52 Čl. 24, Zakon o advokaturi.

53 Iako je informacija na sajtu Ministarstva pravde objavljena nekoliko dana ranije, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je obavestila organizacije civilnog društva u petak 3. avgusta 2018. godine da se komentari na Nacrt mogu poslati do ponedeljka 6. avgusta 2018. godine.

54 Tabela komentara na Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Tabela%20komentari%20javna%20rasprava.docx>

jalo u Nacrtu.⁵⁵ Prema sprovedenom istraživanju, kada je reč o pripadnicima ranjivih grupa, najveći deo podnetih i odobrenih zahteva se i odnosi na decu i osobe sa invaliditetom. Vezivanje prava na pravnu pomoć za veoma restriktivne uslove kada je u pitanju socijalna pomoć ili dečiji dodatak, kao suštinski nedostatak Zakona, ipak nije uklonjeno, uprkos brojnim primedbama civilnog društva.

Neusaglašenost Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i obrazloženja Vlade

Usvojeni Zakon ograničio je mogućnost udruženja da pružaju besplatnu pravnu pomoć u užem smislu, samo na osnovu odredbi zakona koje uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije.⁵⁶ Izričitim nabravanjem izostavljeni su drugi zakoni koji udruženjima daju aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka ili mogućnost zastupanja stranaka. Prema stavu Ministarstva pravde u odgovorima na komentare civilnog društva tokom javne rasprave, ovo ograničenje ne dira u prava koja udruženja imaju po osnovu drugih zakona. Sa druge strane, udruženjima je ostavljena mogućnost da pružaju besplatnu pravnu podršku u okviru ciljeva zbog kojih su osnovana. Na ovaj način je višegodišnji rad udruženja, koja su u odsustvu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, pružala besplatnu pravnu pomoć žrtvama nasilja u porodici, trgovine ljudima, licima sa mentalnim smetnjama i drugim ranjivim grupama formalno ograničen. Obrazloženje Vlade⁵⁷ koje je upućeno sa Predlogom Zakona u skupštinsku proceduru govori sasvim suprotno, odnosno da udruženja mogu nesmetano da nastave sa radom.

Fond za humanitarno pravo je u decembru 2018. godine Ustavnom sudu podneo inicijativu za ocenu ustavnosti⁵⁸ niza članova Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, među kojima je i član 9 koji se odnosi na pružaoce besplatne pravne pomoći. Inicijativom je osporen krug korisnika definisan ZBPP-om, jer isključuje kako lica koja su u stanju socijalne ugroženosti, ali ne ispunjavaju stroge uslove za socijalnu pomoć, tako i druga lica koja bi, prema kriterijumima iz prakse ESLJP-a⁵⁹, mogla da ostvare pravo na pravnu pomoć. Ustavnost člana 9 ZBPP-a je osporena s obzirom na dilemu u pogledu toga da li stav 3 člana 9 dopušta udruženjima da angažuju advokata radi pružanja besplatne pravne pomoći u okviru ciljeva zbog kojih su osnovana, dakle u postupcima van diskriminacije i azila. U iščekivanju odgovora Ustavnog suda, potvrđan odgovor na ovo pitanje se može naći i u odgovoru⁶⁰ Vla-

55 Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, dostupan na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/200718/200718-vest14.html>

56 Besplatnu pravnu pomoć u ime udruženja pružaju advokati (čl.9, st.3), dok diplomirani pravnici besplatnu pravnu pomoć mogu da pružaju samo u okviru ovlašćenja koja su diplomiranim pravnicima određena zakonom kojim se uređuje odgovarajući postupak (čl.9, st.4).

57 Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/301018/301018-vest7.html>

58 Inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti, Fond za humanitarno pravo, 25.12.2018.godine, dostupno na: http://www.hlc-rdc.org/wp-content/uploads/2019/01/anonimizovana_Redacted1.pdf

59 Urbšienė i Urbšys protiv Litvanije, br. 16580/09, presuda od 8. novembra 2016. godine.

60 Odgovori Republike Srbije na zapažanja Specijalnog izvestioca o nezavisnosti sudija i advokata, Vlada Republike Srbije, dostupno na: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Judiciary/Communications/OL_SRB_1_2018.docx

de Republike Srbije Specijalnom izvestiocu UN za nezavisnost sudija i advokata od 16. januara 2019. godine.

Ograničenja za rad diplomiranih pravnika

Značajno pitanje u vezi sa primenom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći jeste i ograničenje mogućnosti diplomiranih pravnika da pružaju besplatnu pravnu pomoć u skladu sa procesnim zakonima. Ovo ograničenje je sasvim logično budući da ovim Zakonom nije moguće menjati odredbe procesnih zakona, međutim ono praktično naglašava nejednak položaj diplomiranih pravnika sa položenim pravosudnim ispitom zaposlenih u opštini⁶¹ i onih zaposlenih u udruženju. Naime, zaposleni u opštini imaju ovlašćenje da zastupaju građane na sudu u skladu sa odredbama ZPP-a, dok zaposlenima u udruženju to nije omogućeno. Ovo neopravdano pravljenje razlike bi svakako trebalo regulisati prilikom usklađivanja Zakona o parničnom postupku.

Drugo pitanje je i da li diplomirani pravnici (sa ili bez položenog pravosudnog ispita) zaposleni u udruženjima mogu da pružaju pravne savete i pišu podneske (oblike pravne pomoći u užem smislu) u okviru ciljeva udruženja, a van primene zakona koji uređuju diskriminaciju i azil. Naime, ovu mogućnost osporavale su advokatske komore, pozivajući se na odredbe Zakona o advokaturi koji davanje pravnih saveta i pisanje podnesaka definiše kao deo pravne pomoći koji pruža advokatura.⁶² Prema tom stavu diplomirani pravnici praktično mogu da daju pravne savete, pišu podneske i zastupaju stranke samo u upravnom postupku i postupku pred Ustavnim sudom, budući da je jedini zahtev za punomoćnika u ovim postupcima posedovanje poslovne sposobnosti. Međutim, u odgovoru⁶³ Republike Srbije Specijalnom izvestiocu UN na obraćanje⁶⁴ povodom usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, pre svega se iznosi stav da udruženja mogu angažovati advokate za pružanje besplatne pravne pomoći u okviru ciljeva delovanja, a van oblasti diskriminacije i azila. U odgovoru se zatim posebno naglašava da status diplomiranih pravnika, uprkos odredbi koja njihov rad ograničava procesnim zakonima, udruženjima koja rade u oblasti ljudskih i manjinskih prava zapravo omogućuje da direktno pružaju besplatnu pravnu pomoć u oblastima pravne zaštite (žena žrtava porodičnog, partnerskog i seksualnog nasilja, prava LGBT zajednice, Roma, dece, osoba sa invaliditetom i drugih).

Imajući u vidu istraživanje koje je pokazalo da je više od tri četvrtine⁶⁵ odobrenih zahteva za besplatnu pravnu pomoć neposredno realizovala služba lokalne samouprave, uprkos činjenici da manje od polovine⁶⁶ lokalnih samouprava zapošljava diplomirane pravnike sa položenim pravosudnim ispitom, može se doći do zaključka da su lokalne samouprave zauzele stav da su diplomirani pravnici ovlašćeni da pružaju

61 Ili sindikatu kada je reč o radnim sporovima člana sindikata (čl. 85 ZPP).

62 Čl. 3 st. 1 tačka 1, 2, Zakon o advokaturi.

63 Odgovori Republike Srbije na zapažanja Specijalnog izvestioca o nezavisnosti sudija i advokata, Vlada Republike Srbije, 16. januar 2019., dostupno na: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IJudiciary/Communications/OL_SRB_1_2018.docx

64 Mandat specijalnog izvestioca za nezavisnost sudija i advokata, Obraćanje Republici Srbiji, 10.12.2018. godine, dostupno na: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IJudiciary/Communications/OL_SRB_1_2018.pdf

65 78%

66 40%

pravne savete i pišu podneske u svim vrstama postupaka. U suprotnom, rad službi bio bi paralisiran zbog deficita diplomiranih pravnika sa položenim pravosudnim ispitom. Ovo bi se moglo tumačiti tako da shodno odredbi čl. 9 st. 4 ZBPP-a isto ovlašćenje imaju i diplomirani pravnici zaposleni u udruženjima. Međutim, ni obrazloženje Vlade koje je upućeno sa Predlogom Zakona u skupštinsku proceduru, kao ni komunikacija sa međunarodnim institucijama za ljudska prava nisu pravno obavezujući akti, te bi za razrešenje ovog problema koji je rad udruženja i lokalnih samouprava doveo u stanje pravne nesigurnosti, trebalo sačekati odluku Ustavnog suda u pogledu podnete inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba ovog Zakona.

Obaveznost pružanja besplatne pravne pomoći

Jedno od pitanja koje se postavilo je i obaveza udruženja koja se ne finansiraju iz državnog budžeta da pruže besplatnu pravnu pomoć svakom licu koje im rešenjem uputi jedinica lokalne samouprave. Ukoliko u obzir uzmemo uže tumačenje Zakona, jedinice lokalne samouprave bi mogle da upute samo lica čiji su zahtevi vezani za diskriminaciju i azil. Međutim, u praksi YUCOM-a građani su usmeno upućivani u vezi sa nizom pravnih pitanja koja nemaju veze sa ove dve oblasti. Mogući razlozi za odbijanje korisnika u navedeni u čl. 21 ZBPP-a:

- ako lice uslovljava pružanje besplatne pravne pomoći krajnjim ishodom ili uspehom u postupku
- ako se lice prema pružaocu ne ponaša u granicama zakona
- ako postoji sukob interesa između korisnika i pružaoca ili lica koje radi na pružanju besplatne pravne pomoći kod pružaoca, saglasno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa
- ako je besplatna pravna pomoć odobrena suprotno ovom zakonu

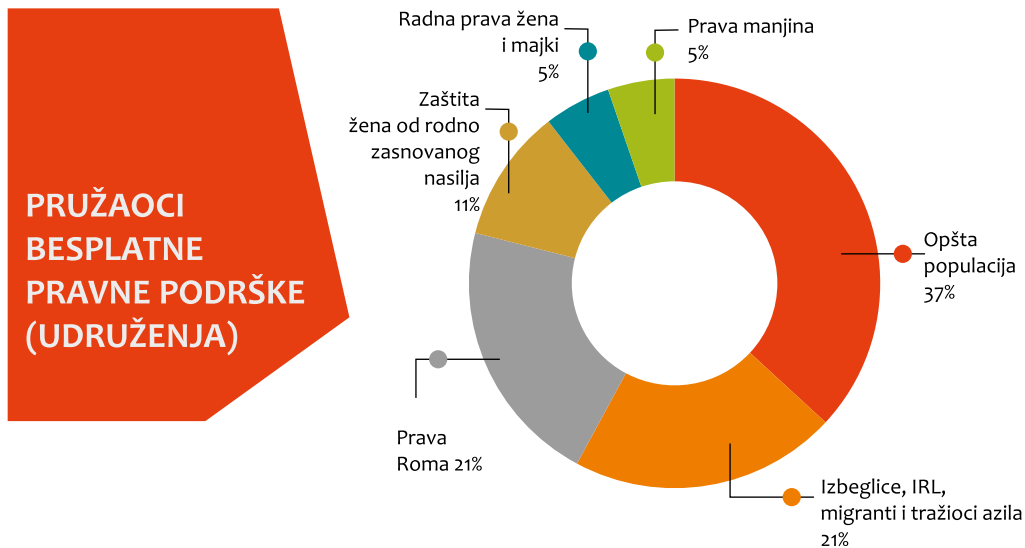
Odbijanjem korisnika iz razloga koji se ne mogu podvesti pod neki od gore navedenih, udruženje kao pružalac besplatne pravne pomoći rizikuje brisanje iz registra zbog nezakonitog sprovođenja Zakona i dalju nemogućnost zakonitog pružanja besplatne pravne pomoći. Ukoliko bi se i moglo pravdati ovlašćenje države da propiše ko može biti korisnik, a ko pružalac besplatne pravne pomoći, potpuno je neopravdano obavezivati udruženje građana na pružanje besplatne pravne pomoći svakom licu koje uputi jedinica lokalne samouprave ukoliko njen rad nije finansiran iz državnog budžeta. Ovo je važno budući da se među razlozima za odbijanje ne navodi izričito i preopterećenost pružalaca besplatne pravne pomoći čime se ozbiljno zadire u nezavisnost udruženja čija osnovna delatnost može biti odabir i zastupanje slučajeva koji imaju strateški značaj za izmene propisa i prakse, odnosno tzv. strateško parničenje. Ove i druge nedoumice su mogle biti izbegnute jasnijim propisivanjem da se Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći primenjuje samo u slučajevima kada se pružanje ove usluge finansira iz budžeta. Iako je ovo bio jedan od predloga udruženja kao i amandman⁶⁷ na Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, primena usvojenog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ipak nije ograničena samo na te slučajeve.

67 Amandmani na Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, dostupno na: https://otvoreni.parlament.rs/uploads/akta/7_pdf.pdf

Upis udruženja u registar pružalaca besplatne pravne pomoći i podrške

U spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne pomoći⁶⁸ do sada je upisano 19 udruženja čiji rad je fokusiran na:

- opštu populaciju (7)
- prava izbeglica, interno raseljenih lica, migranata i tražilaca azila (4)
- prava Roma (4)
- zaštitu žena od rodno zasnovanog nasilja (2)
- radna prava žena i majki (1)
- prava manjina (1)



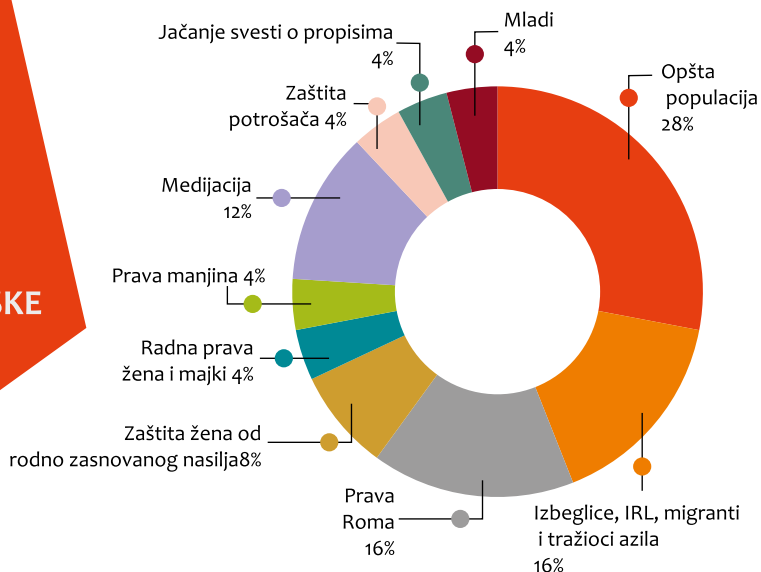
Za pružanje besplatne pravne pomoći pri udruženju, najčešće je registrovano samo po jedno lice, dok je najveći broj registrovanih lica pri jednom udruženju osam. Osim činjenice da rade u stanju pravne nesigurnosti, zabrinjava mali broj organizacija koje su registrovane za bavljenje određenim važnim temama, a njihov rad ne može biti jednostavno zamenjen advokatom sa spiska koji nema specijalizovana znanja, iskustvo rada sa ranjivim grupama, niti poverenje članova zajednice. Ovakva situacija može dovesti do smanjivanja broja pripadnika ranjivih grupa koji će tražiti zaštitu svojih prava, ali se može umanjiti i delotvornost njihovog zastupanja na sudu od strane advokata kojima Zakon ne daje materijalni podsticaj da se specijalizuju za rad sa određenom ranjivom grupom.

U spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne podrške⁶⁹ upisano je 24 udruženja od kojih je 17 upisano na spisak pružalaca besplatne pravne pomoći i 7 upisano samo na spisak pružalaca besplatne pravne podrške, i to:

68 Spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne pomoći, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Spisak%20registrovanih%20pruzalaca%20besplatne%20pravne%20pomoci%20azuriran%2018.05.docx>

69 Spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne podrške, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Spisak%20registrovanih%20pruzalaca%20podrska%20azuriran%2012.05.docx>

PRUŽAOCI BESPLATNE PRAVNE PODRŠKE (UDRUŽENJA)



- udruženja medijatora (3)
- udruženje za zaštitu potrošača (1)
- udruženje za jačanje svesti građana u vezi sa pozitivnim propisima (1)
- udruženje mladih (1)
- udruženje opšteg tipa (1)

U registru je vidljivo odsustvo različitih tradicionalnih pružalaca besplatne pravne podrške, poput sindikata zaposlenih i verskih dobrotvornih organizacija. U spisak je upisano i 45 posrednika u rešavanju sporova i 16 javnih beležnika.

2. Podzakonski akti

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći predviđeno je usvajanje podzakonskih akata u roku od 6 meseci od usvajanja Zakona. Iako je period od godinu dana između usvajanja i početka primene ZBPP-a trebalo da posluži za sprovođenje obuka i pripremu, Ministarstvo pravde je podzakonske akte usvojilo sa pet meseci zakašnjenja, odnosno svega nekoliko dana pre početka primene Zakona 1. oktobra 2019. godine. Usvojeni su:

- Pravilnik o postupku plaćanja naknade za besplatnu pravnu pomoć i načinu i postupku vraćanja primljenih novčanih sredstava⁷⁰

70 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/80/4/reg>

- Pravilnik o načinu vođenja evidencije organa uprave jedinice lokalne samouprave o zahtevima za odobravanje besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške⁷¹
- Pravilnik o upućivanju podnosioca zahteva na pružaoca besplatne pravne pomoći⁷²
- Pravilnik o organizaciji i načinu sprovođenja obuke za primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći⁷³
- Pravilnik o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći⁷⁴
- Pravilnik o načinu vođenja evidencije o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći i besplatnoj pravnoj podršci⁷⁵
- Pravilnik o načinu upisa u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći i vođenju Registra⁷⁶
- Uredba o tarifi za pružanje besplatne pravne pomoći⁷⁷

Pravilnik o upućivanju podnosioca zahteva na pružaoca besplatne pravne pomoći sadrži odredbu (čl. 2, st. 1) o upućivanju iz koje nije jasno da li se pre donošenja rešenja o odobravanju zahteva i upućivanju na pružaoca advokata, podnosilac samo usmeno upućuje na pružaoca koji se ne finansiraju direktno iz budžeta (služba u jedinici lokalne samouprave i udruženja). Ova nejasnoća može biti razlog određenom broju usmenih upućivanja tražilaca na udruženja, iako je sasvim jasno da takvom tumačenju nema mesta, odnosno da jedinica lokalne samouprave ima obavezu da donese rešenje u čijoj izreci će korisnika uputiti na konkretnog pružaoca.

Pravilnikom o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći predviđen je obrazac od čak devet strana što je problematično imajući u vidu da su najčešći korisnici lica u stanju socijalne ugroženosti, što je često u vezi sa niskim stepenom obrazovanja i pismenosti. Ovo je notirano i u studiji o uticaju novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na organizacije civilnog druš-

71 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/14/reg>

72 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/13/reg>

73 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/12/reg>

74 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/11/reg>

75 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/10/reg>

76 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/9/reg>

77 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/74/4>

tva⁷⁸ Partnera Srbije u kojoj se preporučuje uvođenje pojednostavljenog formulara. Iako Zakon predviđa mogućnost usmenog podnošenja zahteva na zapisnik, trebalo bi uzeti u obzir lošu praksu da organi koji dolaze u neposredni kontakt sa građanima, poput centara za socijalni rad, neretko usmeno odbijaju zahteve istih bez sprovođenja odgovarajućeg postupka.⁷⁹

Restriktivni uslovi za novčanu socijalnu pomoć ili dečiji dodatak ostavljaju mnoge socijalno ugrožene građane van dometa ovog prava. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć osobama koje već ispunjavaju uslove za primanje novčane socijalne pomoći ili dečijeg dodatka, kao i osobama koje bi ispunile ove uslove ukoliko bi morale da plate pravnu pomoć. Pravilnik propisuje blaže uslove u odnosu na Zakon o socijalnoj zaštiti, kao i uvođenje pojma egzistencijalne ugroženosti, što predstavlja korak u dobrom smeru. To znači da bi svaka osoba koja bi bila egzistencijalno ugrožena plaćanjem pravne pomoći imala pravo na besplatnu pravnu pomoć. Međutim, čini se da nepostojanje jasnih kriterijuma za procenu troškova postupka, ali i način formulacije uslova u okviru spiska dokaza koje tražilac dostavlja, ostavljaju široko diskreciono ovlašćenje licu koje odlučuje po zahtevu. Pravilnik propisuje sledeće uslove:

1. Prihod pojedinca ne prelazi iznos minimalne zarade ili prihod porodice zbir iznosa dve minimalne zarade. Ovo je značajno odstupanje od uslova za novčanu socijalnu pomoć jer bi pravnu pomoć u tom slučaju moglo da ostvari samo lice kojem bi nakon plaćanja troškova pravne pomoći preostao iznos manji od minimuma materijalne sigurnosti (novčana socijalna pomoć od 8.465 dinara).⁸⁰
2. Nepokretnost koju poseduje tražilac služi kao stambeni prostor ili se koristi za obavljanje poslovne delatnosti koja služi za izdržavanje tražioca ili člana porodice, odnosno zajedničkog domaćinstva tražioca. Ovo je takođe značajno odstupanje od strožih uslova⁸¹ za socijalnu novčanu pomoć.
3. Vozilo koje poseduje tražilac se koristi za obavljanje samostalne delatnosti ili je njegova vrednost manja od 3060 evra.⁸² Međutim, jedan od uslova za novča-

78 Studija: Uticaj Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na rad organizacija civilnog društva, Partneri Srbija, 2020. godine, dostupno na: <http://www.partners-serbia.org/wp-content/uploads/2020/05/Uticao-novog-Zakona-o-BPP-na-OCD-Partneri-Srbija.pdf>

79 U praksi pružanja besplatne pravne podrške JUKOM-a korisnici socijalne pomoći se neretko žale da ih radnici centara za socijalni rad grubo odbijaju i izbacuju iz kancelarija, te nemaju mogućnost da podnesu formalni zahtev i pokrenu postupak.

80 12.697 dinara za dvočlanu porodicu i 15.236 dinara za tročlanu porodicu (dva roditelja i dete). u skladu sa Rešenjem o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 78/2019)

81 Ako nema drugih nepokretnosti, osim stambenog prostora koji odgovara potrebama pojedinca, odnosno porodice, i zemljišta u površini do 0,5 hektara (čl. 82 st. 1 tačka 1 Zakon o socijalnoj zaštiti).

82 Tražilac ostvaruje besplatnu pravnu pomoć ako vozilo koristi za obavljanje samostalne delatnosti ili vrednost vozila ne prelazi godišnji iznos minimalne zarade koju u skladu sa zakonom utvrđuje Vlada (čl. 6 st. 6 tačka 4 Pravilnika)

nu socijalnu pomoć je da vrednost celokupne pokretne imovine, koja se može otuđiti bez ugrožavanja egzistencije, ne prelazi iznos od oko 420 evra.

Uredba o tarifi za pružanje besplatne pravne pomoći⁸³ predviđa posebnu tarifu koja je značajno niža od standardne advokatske tarife, kao i maksimalne iznose za određene vrste postupaka. Primera radi, celokupna odbrana u prekršajnom postupku se tarifira sa 30.000 dinara, dok je prema redovnoj advokatskoj tarifi samo nagrada za sastav žalbe 51.000 dinara. Posebno destimulativno deluje odredba koja isplatu nagrade, odnosno troškova sastava ustavne žalbe⁸⁴ odnosno revizije⁸⁵ uslovljava uspehom. Dodatno, isplata se u potpunosti isključuje ako je ustavna žalba podneta protiv pojedinačnog akta ili radnje kojim je povređeno ili uskraćeno Ustavom zajemčeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda više lica koje se nalaze u istoj pravnoj situaciji.⁸⁶ Naime, odredbom čl. 87 Zakona o Ustavnom sudu je propisano da ako je pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno Ustavom zajemčeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda više lica, a samo neki od njih su podneli ustavnu žalbu, odluka Ustavnog suda odnosi se i na lica koja nisu podnela ustavnu žalbu, ako se nalaze u istoj pravnoj situaciji.

Iako je jasno da je visina tarife podređena finansijskoj održivosti ZBPP-a, sa pravom se može postaviti pitanje delotvornosti zastupanja i motivisanosti advokata. Zajedno sa značajnim ograničenjem mogućnosti udruženja da pružaju besplatnu pravnu pomoć, odsustvom dodatnih stimulativnih mera za obrazovanje službi besplatne pravne pomoći pri opštinama, niska tarifa može ugroziti delotvornost celokupnog sistema besplatne pravne pomoći.

3. Dostupnost besplatne pravne podrške

Imajući u vidu da značajan broj opština nije upisan u registar pružalaca besplatne pravne pomoći, upitno je kada će besplatna pravna podrška biti široko dostupna svim građanima. Zakonska obaveza opština da pružaju besplatnu pravnu pomoć je jasno definisana Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći⁸⁷. Zakonom je ostavljen period od godinu dana od njegovog usvajanja do primene kako bi opštine obrazovale službe besplatne pravne pomoći. U izveštaju Ministarstva pravde⁸⁸ o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj

83 Ako pojedinac, odnosno član porodice ne poseduje pokretnu imovinu čijim korišćenjem ili otuđenjem, bez ugrožavanja osnovnih životnih potreba, može da obezbedi sredstva u visini šestostrukog iznosa novčane socijalne pomoći koja bi mu bila utvrđena po ovom zakonu u momentu podnošenja zahteva za novčanu socijalnu pomoć (čl. 82 st. 1 tačka 3 Zakon o socijalnoj zaštiti)

84 Tarifni broj 16

85 Tarifni broj 12

86 Tarifni broj 16

87 Čl. 58 st. 2, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

88 Izveštaj Ministarstva pravde o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde, mart 2020. godine, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/lzvestaj%20o%20sprovedjenju%20ZBPP%201.okt%20do%2031.%20marta.pdf>

pravnoj pomoći izneta je ocena da je prošlo dovoljno vremena da se opštine pripreme, te da će Ministarstvo pravde sprovesti vanredni nadzor nakon 31. marta 2020. godine. Pitanje je ipak da li su sve lokalne samouprave u mogućnosti da obrazuju sopstvene službe za besplatnu pravnu pomoć bez dodatnih ekonomskih podsticaja.

Na dostupnost usluga koje se finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava veliki uticaj može imati neravnomerni ekonomski razvoj. Dobar primer su usluge socijalne zaštite koje su često nedostupne upravo u nerazvijenim opštinama u kojima za njima postoji najveća potreba. Tako građanima u mnogim opštinama nisu dostupne usluge poput stanovanja uz podršku ili usluga ličnog pratioca za dete sa posebnim potrebama.⁸⁹ Prema informacijama objavljenim na veb stranici Crvenog krsta Srbije, javne kuhinje finansirane iz opštinskih budžeta u ciklusu 2016/2017. godine su bile dostupne samo u 76 od 167 opština.⁹⁰ Ovo je zapaženo i u Strategiji razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji u kojoj se u okviru posebnih ciljeva i mera navodi i obezbeđivanje održivog finansiranja sistema besplatne pravne pomoći kako bi se stvorili uslovi za jednak pristup pravdi na celoj teritoriji Republike Srbije, uzimajući u obzir regionalne razlike u nivou siromaštva. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, iako je propisao mogućnost projektnog finansiranja, nije uvažio ovaj cilj posebno u delu koji se odnosi na besplatnu pravnu podršku (primarnu pravnu pomoć) propisivanjem održivog modela finansiranja rada službi besplatne pravne pomoći lokalnih samouprava. Ne bi trebalo izgubiti iz vida i činjenicu da su pre usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći neke opštine finansirale rad svojih službi kroz naplatu usluga licima koja ne ispunjavaju uslove za besplatnu pravnu pomoć u iznosu od 20% do 50% advokatske tarife. Model sufinansiranja pravne pomoći, iako je pominjan kao jedan od mogućih u Strategiji i ranijim nacrtima Zakona⁹¹ ipak se nije našao u finalnoj verziji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Za sada, deo opština koji nije upisan u Registar ipak zapošljava diplomirane pravnike koji su prošli obuku za odlučivanje po zahtevima građana za pružanje besplatne pravne pomoći. Uloga udruženja u pružanju besplatne pravne podrške može biti komplementarna u oblastima njihove specijalizacije, ali ne može biti zamena za funkcionalnu službu za besplatnu pravnu pomoć pri jedinici lokalne samouprave.

89 Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlada Republike Srbije, decembar 2016. godine, dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/12/Mapiranje-usluga-socijalne-zastite.pdf>

90 Crveni krst Srbije, Broj korisnika u 2016/2017., dostupno na: <https://bit.ly/31GdacR>

91 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, radni tekst, Ministarstvo pravde, 2011. godina, dostupno na: https://arhiva.mpravde.gov.rs/images/Radni%20tekst%20Zakona%20o%20besplatnoj%20pravnoj%20pomoci%2006_12_2011_latinica.doc

Prema Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, besplatnu pravnu podršku mogu pružati javni beležnici, posrednici i pravni fakulteti i udruženja,⁹² dok besplatnu pravnu pomoć mogu pružati advokatura, službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave i udruženja na osnovu odredbi zakona koji uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije.⁹³

4. Dostupnost besplatne pravne pomoći

Pružanje opšte pravne informacije i popunjavanje formulara kao oblici besplatne pravne podrške i pravni savet kao oblik besplatne pravne pomoći, mogu se pružati licima koja ne ispunjavaju uslove. Međutim, pravo na druge oblike besplatne pravne pomoći i podrške mogu ostvariti samo lica koja ispunjavaju uslove za socijalnu pomoć ili dečiji dodatak, lica koja bi usled plaćanja pravne pomoći ispunila uslove za ova socijalna davanja, kao i pripadnici ranjivih grupa pobrajani u 13 tačaka Zakona. Vezivanjem ostvarivanja prava za restriktivne uslove za socijalnu pomoć ili dečiji dodatak, značajan deo lica u stanju socijalne ugroženosti ostaju van domašaja ovog Zakona. Ovo je ujedno i odstupanje od šireg kriterijuma postavljenog u Strategiji razvoja sistema besplatne pravne pomoći koji govori o osobama slabog imovnog stanja, odnosno odredbi Zakona o parničnom postupku koje se odnose na pravo na oslobađanje od sudskih taksi i pravo na besplatnog punomoćnika.⁹⁴ Ovaj nedostatak Zakona ispravljen je kroz vezivanje uslova za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć za širi pojam egzistencijalne ugroženosti u Pravilniku o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći. Međutim, radi pravne sigurnosti bi trebalo izmeniti odredbu člana 4 st. 1 tačka 2 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koja ovaj osnov za ostvarivanje prava, za razliku od Pravilnika, izričito vezuje za formalne uslove za socijalnu pomoć i dečiji dodatak.

92 Čl. 12, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

93 Čl. 9, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

94 U skladu sa ZPP-om, pravo na oslobađanje od sudskih taksi mogu ostvariti lica koja prema svom opštem imovinskom stanju nisu u mogućnosti da ih snose (čl.168 st. 1 ZPP), dok pravo na besplatnog punomoćnika mogu ostvariti lica koja ispunjavaju prethodni kriterijum, ako je to nužno radi zaštite njihovih prava (čl. 170 st. 1 ZPP).

USLOVI ZA NOVČANU SOCIJALNU POMOĆ ¹	USLOVI ZA DEČIJI DODATAK ²
<ol style="list-style-type: none"> 1) ako nema drugih nepokretnosti, osim stambenog prostora koji odgovara potrebama pojedinca, odnosno porodice i zemljišta u površini do 0,5 hektara; 2) ako pojedinac, odnosno član porodice nije prodao ili poklonio nepokretnu imovinu ili se odrekao prava na nasleđivanje nepokretne imovine ili ako je protekao period u kojem bi, od tržišne vrednosti nepokretne imovine koju je prodao, poklonio ili se odrekao prava na nasleđivanje, mogao obezbeđivati pomoć u smislu ovog zakona; 3) ako pojedinac, odnosno član porodice ne poseduje pokretnu imovinu čijim korišćenjem ili otuđenjem, bez ugrožavanja osnovnih životnih potreba, može da obezbedi sredstva u visini šestostrukog iznosa novčane socijalne pomoći koja bi mu bila utvrđena po ovom zakonu u momentu podnošenja zahteva za novčanu socijalnu pomoć; 4) ako pojedinac, odnosno član porodice nije zaključio ugovor o doživotnom izdržavanju. 	<p>Pravo na dečiji dodatak može se ostvariti ukoliko podnositelj zahteva, odnosno članovi njegove porodice, ne poseduju novčana i druga likvidna sredstva (ostvarena prodajom nepokretnosti, akcije, obveznice i druge hartije od vrednosti i sl.) u vrednosti većoj od iznosa dve prosečne zarade po zaposlenom u Republici bez poreza i doprinosa po članu porodice, a prema poslednjem poznatom podatku u momentu podnošenja zahteva.</p> <p>Ako podnositelj zahteva, odnosno članovi njegove porodice poseduju novčana i druga likvidna sredstva u vrednosti većoj od iznosa dve prosečne zarade po zaposlenom u Republici Srbiji bez poreza i doprinosa po članu porodice, a prema poslednjem poznatom podatku u momentu podnošenja zahteva, podnositelj zahteva ne može ostvariti pravo na dečiji dodatak za period srazmeran broju meseci koji se dobija deljenjem ukupnog iznosa tih sredstava sa prosečnom zaradom po zaposlenom u Republici Srbiji bez poreza i doprinosa.</p> <p>Pravo na dečiji dodatak može se ostvariti ukoliko podnositelj zahteva, odnosno članovi njegove porodice, ne poseduju nepokretnosti na teritoriji Republike Srbije ni u inostranstvu, osim stambenog prostora u kome porodica živi, a koji ne može biti veći od sobe po članu domaćinstva uvećan za još jednu sobu.</p> <p>Izuzetno od stava 1. ovog člana, pravo na dečiji dodatak može se ostvariti ukoliko podnositelj zahteva, odnosno članovi njegove porodice, koji ostvaruju dohodak od poljoprivrede, ne poseduju nepokretnosti na teritoriji Republike Srbije ni u inostranstvu, osim stambenog prostora u kome porodica živi, a koji ne može biti veći od sobe po članu domaćinstva uvećan za još jednu sobu i drugih nužnih ekonomskih zgrada u poljoprivrednom domaćinstvu i zemljišta u površini do dva hektara po članu porodice.</p> <p>Izuzetno od st. 1. i 2. ovog člana pravo na dečiji dodatak može se ostvariti ukoliko podnositelj zahteva, odnosno članovi njegove porodice, osim stambenog prostora u kome porodica živi, poseduju i drugu nepokretnost na teritoriji Republike Srbije i u inostranstvu, u idealnom delu, ne većem od 20 kvadratnih metara, stečenu poklonom i u skladu sa propisima o nasleđivanju.</p> <p>Izuzetno od st. 1. i 2. ovog člana pravo na dečiji dodatak može se ostvariti ukoliko podnositelj zahteva, odnosno članovi njegove porodice, osim stambenog prostora u kome porodica živi, poseduju i garažu i iznajmljeni poslovni prostor (zakup) ne veći od 20 kvadratnih metara.</p>

95 Čl. 82, Zakon o socijalnoj zaštiti.

96 Čl. 7, 8, Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom.

Proširivanje grupa marginalizovanih i ranjivih građana koji na osnovu svog statusa mogu ostvariti pravo, u odnosu na Nacrt, jeste ustupak načinjen na osnovu komentara civilnog društva. Zakonom su kao ranjiva grupa posebno naglašena deca koja ovo pravo mogu ostvariti na osnovu jedne opšte tačke i dve tačke koje se odnose na određene situacije u kojima se ona mogu naći.

Odsustvo jasnih kriterijuma za procenu troškova pravne pomoći predstavlja prepreku ostvarivanju prava za lica koja bi usled plaćanja iste ispunila uslove za socijalnu pomoć, odnosno dečiji dodatak. Naime, ukoliko uzmemo dostupne podatke o prosečnom trajanju⁹⁷ i troškovima⁹⁸ parnice i uslove za ova socijalna davanja, dolazimo do zaključka da besplatna pravna pomoć po ovom osnovu nije dostupna čak ni licima koja primaju minimalnu zaradu. Međutim, Ministarstvo pravde je Pravilnikom koji propisuje obrazac i sadržinu zahteva za besplatnu pravnu pomoć uvelo širi pojam egzistencijalne ugroženosti. Ovlašćeno lice u lokalnoj samoupravi je prilikom procenjivanja egzistencijalne ugroženosti vezano manje restriktivnim uslovima.⁹⁹ Ova izmena se odrazila i na odlučivanje lokalnih samouprava po zahtevima, te je većina istih rešena u korist podnosilaca (809 usvojenih, 23 odbijena).

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći uvodi i ograničenja u pogledu pružanja besplatne pravne pomoći koja nisu opravdana. Ovo se odnosi na zabrane predviđene čl. 7 ZBPP-a kojima se pod pretnjom visoke prekršajne kazne zabranjuje pružanje besplatne pravne pomoći u određenim slučajevima. Iako se prekršajna kazna odnosi samo na slučajeve kada se besplatna pravna pomoć finansira iz budžeta,¹⁰⁰ kršenje zabrane predstavlja osnov za brisanje iz registra pružalaca¹⁰¹ i u drugim situacijama.

97 Prema podacima Vrhovnog kasacionog suda i Godišnjeg izveštaja o radu sudova u Republici Srbiji za 2018. godinu, prosečno trajanje postupka pred osnovnim sudom je bilo 323 dana.

98 Prema obrazloženju Predloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći prosečni troškovi pravne pomoći u parničnom postupku pred osnovnim sudom su 75.329 dinara.

99 Tražilac ostvaruje besplatnu pravnu pomoć ako nepokretnost služi kao stambeni prostor ili se nepokretnost koristi za obavljanje poslovne delatnosti koja služi za izdržavanje tražioca ili člana porodice, odnosno zajedničkog domaćinstva tražioca (čl. 6 st. 3 tačka 1); tražilac ostvaruje besplatnu pravnu pomoć ako vozilo koristi za obavljanje samostalne delatnosti ili vrednost vozila ne prelazi godišnji iznos minimalne zarade koju u skladu sa zakonom utvrđuje Vlada (čl. 6 st. 4 tačka 4); tražilac ostvaruje besplatnu pravnu pomoć ako prihodi tražioca nisu viši od minimalne zarade koju u skladu sa zakonom utvrđuje Vlada (čl. 6 st. 3 tačka 1); tražilac ostvaruje besplatnu pravnu pomoć ako prihodi članova porodice, odnosno zajedničkog domaćinstva ne prelaze zbir dve minimalne zarade koju u skladu sa zakonom utvrđuje Vlada (čl. 6 st. 4 tačka 4).

100 Čl. 58 st. 1 tačka 1, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

101 Čl. 19 st. 1 tačka 4, ibid.

Slučajevi kada nije dozvoljena besplatna pravna pomoć

Član 7

Pružanje besplatne pravne pomoći, iako lice ispunjava uslove za pružanje besplatne pravne pomoći (član 4), nije dozvoljeno u:

- 1) privrednim sporovima;
- 2) postupku registracije pravnih lica;
- 3) postupku naknade štete za povredu časti i ugleda;
- 4) postupku pred prekršajnim sudom, ako za prekršaj nije zaprećena kazna zatvora;
- 5) postupku u kome bi vrednost spora bila u očiglednoj i značajnoj nesrazmeri s troškovima postupka;
- 6) postupku u kome je očigledno da tražilac besplatne pravne pomoći nema izgleda na uspeh, posebno ako se njegova očekivanja ne zasnivaju na činjenicama i dokazima koje je predočio ili su ona suprotna pozitivnim propisima, javnom poretku i dobrim običajima;
- 7) slučaju da postoji očigledan pokušaj da se zloupotrebi pravo na besplatnu pravnu pomoć ili neko drugo pravo.

Država ima legitimno pravo da propiše uslove i ograničenja u vezi sa potrošnjom budžetskih sredstava, dokle god se time ne uvode ograničenja koja su arbitrarna, diskriminatorna ili predstavljaju povredu drugih ljudskih prava. Međutim, uvođenje zabrane pružanja besplatne pravne pomoći je u suprotnosti sa međunarodnim standardima i posebno je problematično za udruženja koja tradicionalno pružaju besplatnu pravnu pomoć u navedenim slučajevima. Dodatno, u skladu sa čl. 15 ZBPP-a ove zabrane se primenjuju čak i na besplatnu pravnu podršku.

Ministarstvo pravde se u odgovoru na komentare civilnog društva u vezi sa zabranama uglavnom pozivalo na uporednopravna iskustva. Međutim, ne može se osporiti njihov efekat na mogućnost da udruženja pružaju pravnu pomoć braniteljima ljudskih prava. Zabranom je praktično obuhvaćena pravna pomoć u vezi sa registracijom udruženja koja se bave zaštitom ljudskih prava, kao i pravna pomoć braniteljima koji se prekršajno gone u vezi sa organizacijom javnih okupljanja. Udruženja su aktivno legitimisana da pokreću sporove u vezi sa govorom mržnje i zaštitom prava i interesa maloletnika, međutim zabrana koja se odnosi na sporove u vezi sa povredom časti i ugleda formalno isključuje ovu mogućnost. Ministarstvo pravde je tokom javne rasprave navelo da član 7 zapravo ne dira u aktivnu legitimaciju koju udruženje ima prema Zakonu o javnom informisanju i medijima. Jedna od značajnih delatnosti udruženja može biti i vođenje strateških parnica, te su zabrane iz tačaka 5 i 6 naročito problematične jer nepostojanje izgleda na uspeh i nesrazmernost troškova sa vrednošću spora mogu predstavljati značajne elemente definicije strateške parnice.

Pored toga što je razlog propisivanja prekršaja nejasan, dosledna primena ove odredbe može dovesti do brisanja iz registra iz banalnih razloga. Recimo, neko može biti kažnjen jer je suprotno zabrani pružanja besplatne pravne pomoći prilikom registracije pravnih lica pružio opštu pravnu informaciju, što može biti i samo upućivanje na Agenciju za privredne registre.¹⁰²

102 ZBPP izričito zabranjuje pružanje pravne pomoći i podrške u vezi sa registracijom pravnih lica.

Ukoliko je cilj propisivanje prekršajne odgovornosti zaštita budžeta, nejasno je zašto je inkriminisano pružanje oblika besplatne pravne pomoći i podrške prilikom kojih ne dolazi do realnog oštećenja istog. Kada je reč o redovnom finansiranju, neposredni pružalac besplatne pravne pomoći istu ne može naplatiti bez rešenja o odobrenju besplatnoj pravnoj pomoći i upućivanja na konkretnog pružaoca. Teško je zamisliti situaciju u kojoj bi došlo do istovremene greške lica u opštini koje bi postupajući po zahtevima korisnika odobrilo pravnu pomoć i greške neposrednog pružaoca koje bi tu pravnu pomoć pružio suprotno odredbama ZBPP-a. Ukoliko bi takvo postupanje predstavljalo radnju izvršenja krivičnog dela Zloupotreba službenog položaja, postoji opasnost primene načela *ne bis in idem* između prekršajnog i krivičnog dela, s obzirom na sličan opis činjeničnog stanja. U slučaju projektnog finansiranja, efikasnija zaštita budžeta se može ostvariti i kroz kontrolu izvršenja ugovora i eventualni raskid sa povraćajem uplaćenih sredstava.

Usvajanje Zakona o socijalnim kartama¹⁰³ bi moglo da ubrza proceduru ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć kada je reč o građanima koji su blizu stanja egzistencijalne ugroženosti, ali i da poveća broj odbijenih građana ukoliko bi se cenili izuzetno strogi uslovi za socijalnu pomoć. Naime, Nacrt ovog Zakona ima za cilj olakšavanje pristupa građana uslugama socijalne zaštite kroz objedinjavanje baza podataka o njihovoj imovini i prihodima, ali i sprečavanje mogućih zloupotreba. Problematičan koncept koji se uvodi pomenutim Zakonom jeste mapiranje tzv. vezanih lica, odnosno članova porodice i drugih lica koja imaju obavezu izdržavanja tražioca socijalne pomoći poput bivših supružnika. U praksi, to može dovesti do uslovljavanja odobravanja zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći podnošenjem tužbi za izdržavanje protiv tih lica.¹⁰⁴ Slični zakoni u Holandiji¹⁰⁵ i Danskoj¹⁰⁶ koji su Srbiji poslužili kao model, naišli su na oštre kritike budući da se pokazalo su da kompjuterski algoritmi za koji služe za detektovanje prevara u socijalnoj zaštiti pristrasni, odnosno da nesrazmerno targetiraju određene ranjive grupe.

Pre usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 2018. godine, pružanje ove usluge građanima bilo je uređeno odlukama jedinica lokalnih samouprava koje su oslanjajući se na odredbe čl. 67 Ustava RS, kao i čl. 20 Zakona o lokalnoj samoupravi pružale pomoć u vidu besplatnih pravnih saveta i sastavljanja podnesaka. Besplatna pravna pomoć je pružana i u vidu zastupanja pred sudom preko diplomiranih pravnika sa položenim pravosudnim ispitom zaposlenih u opštini ili preko advokata u skladu sa sporazumima sklopljenim sa lokalnim advokatskim komorama. Praktična mogućnost dobijanja besplatne pravne pomoći je bila ograničena samo na opštine koje su organizovano pružale ovu uslugu, bilo preko službi, bilo preko pojedinaca zaposlenih u opštinskoj upravi.

103 Nacrt Zakona o socijalnoj karti, dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070619/070619-vesti16.html>

104 Čl. 84, Zakon o socijalnoj zaštiti.

105 Welfare surveillance system violates human rights, Dutch court rules, Guardian, February 5, 2020, <https://www.theguardian.com/technology/2020/feb/05/welfare-surveillance-system-violates-human-rights-dutch-court-rules>

106 The Welfare State Is Committing Suicide by Artificial Intelligence, Foreign Policy, December 25, 2018, available at: <https://foreignpolicy.com/2018/12/25/the-welfare-state-is-committing-suicide-by-artificial-intelligence/>

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći mogućnost pružanja pravnih saveta i sastavljanja podnesaka kao oblika pravne pomoći od strane opština ograničena je na diplomirane pravnike sa položenim pravosudnim ispitom koji stranke mogu zastupati na sudu. Sa druge strane, diplomirani pravnici mogu pružiti besplatnu pravnu podršku, kao i besplatnu pravnu pomoć u upravnim postupcima. Praksa je pokazala da su opštine u najvećem broju odobrenih zahteva (78%) pomoć pružile same, bez upućivanja na advokate, iako tek manji deo opština (40%) zapošljava diplomirane pravnike sa položenim pravosudnim ispitom.

Mogućnost osnivanja funkcionalnih kancelarija za besplatnu pravnu pomoć sa adekvatnim brojem i strukturom zaposlenih pri opštinama ograničena je zbog nedostatka budžetskih sredstava, kao i zbog primene Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći lokalne samouprave više nisu u mogućnosti da pravne usluge naplaćuju licima koja ne ispunjavaju uslove kao vid obezbeđivanja finansijske održivosti svog rada. Dodatno, problem može predstavljati i nedostatak radne snage sa adekvatnim kvalifikacijama. Uprkos činjenici da se na tržištu rada sigurno nalazi dovoljan broj nezaposlenih diplomiranih pravnika, nedostatak mobilnosti radne snage i adekvatnih podsticaja za selidbu u manje opštine može predstavljati ozbiljnu prepreku. Problem može biti još izraženiji kada su u pitanju diplomirani pravnici koji imaju položen pravosudni ispit, a koji bi mogli da preuzmu pružanje besplatne pravne pomoći i zastupanje na sudu u punom obimu.

Bez obzira što se shodno ZBPP-u na advokatske usluge primenjuje umanjena tarifa, razumno je pretpostaviti da bi se zapošljavanjem lica sa odgovarajućim kvalifikacijama u opštini ipak mogla ostvariti značajna ušteda u budžetu, bez umanjenja kvaliteta pružene usluge, što bi bilo značajno i sa stanovišta finansijske održivosti Zakona. U suprotnom, otvara se mogućnost da će u slučaju prekomernog utroška sredstava u budžetu opštine, lice odgovorno za odlučivanje po zahtevima građana biti pod pritiskom da ne odlučuje u zakonskom roku, te da utrošak budžeta ograniči na retke građane koji bi zbog tzv. ćutanja uprave uložili žalbu Ministarstvu pravde. Indikator loše prakse može biti i eventualni rast „ćutanja uprave” u odnosu na broj podnetih zahteva.

V Primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

1. Dostupnost službi za besplatnu pravnu pomoć

Usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, formiranje službi besplatne pravne pomoći jasno je definisano kao obaveza svih jedinica lokalnih samouprava za čiju povredu je zaprećena prekršajna odgovornost. Imajući u vidu da je period od usvajanja do početka primene Zakona ostavljen za ispunjavanje ove obaveze, osnovni zadatak ovog istraživanja je da odgovori na pitanje o formiranju i funkcionisanju službi besplatne pravne pomoći. Posebna pažnja je posvećena i pitanju da li su službe besplatne pravne pomoći ravnomerno dostupne, odnosno da li mogu podmiriti potrebe svih građana Republike Srbije za ovom vrstom usluge.

Kako bi se ublažile značajne razlike i svim građanima omogućio jednak pristup besplatnoj pravnoj pomoći, zakonodavac se opredelio za uvođenje subvencije Republike od 50% za određene oblike besplatne pravne pomoći. Reč je o naknadi za rad advokata, javnih beležnika i posrednika u rešavanju sporova, a ne o subvencijama za rad službi za besplatnu pravnu pomoć pri jedinicama lokalnih samouprava. Ovo je odstupanje od posebnih ciljeva i mera iz Strategije razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji koji se odnose na obezbeđivanje finansijske održivosti sistema besplatne pravne pomoći uz uvažavanje razlika u stepenu regionalnog razvoja. Nepostojanje održivog modela za finansiranje rada službi besplatne pravne pomoći pri lokalnim samoupravama može predstavljati jednu od najvažnijih prepreka adekvatnoj implementaciji Zakona. Mogućnost saradnje sa drugim pružaocima koji mogu obezbediti finansiranje iz donacija, može pružiti izvjesnu fleksibilnost ali ne predstavlja trajno rešenje.¹⁰⁷ Bitno je napomenuti i to da je Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđena aktivnost 3.7.1.3. kojom se planira obezbeđivanje adekvatne alokacije budžetskih sredstava za finansiranje sistema besplatne pravne pomoći, naročito u pogledu obaveze jedinica lokalne samouprave. Iako je predviđeno kontinuirano sprovođenje analize uticaja u cilju procene i evaluacije troškova funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći, od usvajanja Zakona, rokovi nisu konkretizovani.

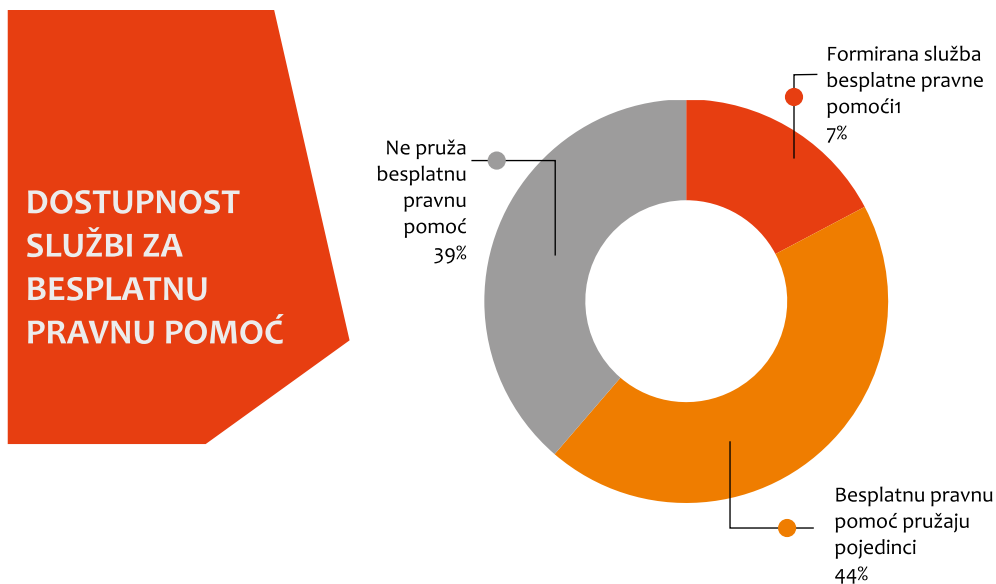
Od 167 jedinica lokalne samouprave u Republici Srbiji¹⁰⁸ koje su obuhvaćene istraživanjem o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, njih 125 upisano je u

107 Kroz projekat koji je realizovao Balkanski centar za migracije u saradnji sa 24 lokalne samouprave, građanima koji žive u slabije razvijenim opštinama je po prvi put omogućen pristup besplatnoj pravnoj pomoći, po modelu sufinansiranja radnog mesta lica zaduženog za pružanje besplatne pravne pomoći u opštini.

108 Bez AP Kosovo i Metohija.

Registar pružalaca besplatne pravne pomoći¹⁰⁹ koji vodi Ministarstvo pravde. YUCOM je svim jedinicama lokalne samouprave poslao zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Usled uvođenja vanrednog stanja i smanjenja obima rada u opštinama dobijeno je 129 odgovora.¹¹⁰ Obim i kvalitet dobijenih odgovora su se razlikovali u značajnoj meri, ali su opštine koje su izričito odbile da odgovore na naš zahtev u celini ili delu, veoma retke.¹¹¹

Od ukupnog broja primljenih odgovora svega 31 opština navodi da ima organizovanu službu za pružanje besplatne pravne pomoći, dok u 73 opštine ovu uslugu pružaju pojedinci u drugim organizacionim jedinicama opštinske uprave. Deo opština i gradova koji su se izjasnili da pružaju besplatnu pravnu pomoć građanima nisu upisani u Registar. U pojedinim gradovima, pružanje besplatne pravne pomoći je organizovano na opštinskom nivou (npr. Beograd), a u nekim na gradskom nivou (npr. Novi Sad i Niš).



109 Spisak registrovanih pružalaca besplatne pravne pomoći, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Spisak%20registrovanih%20pruzalaca%20besplatne%20pravne%20pomoci%20azuriran%2018.05.docx>

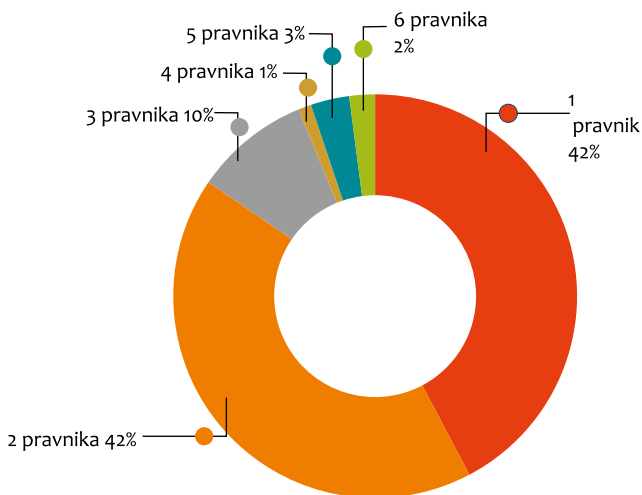
110 Za potrebe istraživanja, jedinice lokalne samouprave koje nisu odgovorile na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja zavedene su kao da ne pružaju besplatnu pravnu pomoć.

111 Među njima je i grad Zrenjanin koji je odgovorio na deo naših pitanja, ali je odbio da dostavi statističke podatke o primeni ZBPP-a pozivajući se na instrukciju Ministarstva pravde po kojoj nije dužan da dostavlja podatke o primeni ovog Zakona. Zrenjanin nije upisan u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći, te traženi podaci nisu dostupni ni u izveštaju Ministarstva pravde o primeni Zakona.

Pojedine opštine su u svom odgovoru navele da imaju barem jednog pravnika koji je prošao obuku za ocenu uslova za besplatnu pravnu pomoć, a da nemaju nijednog pravnika koji pruža tu uslugu građanima. Kao razlog, neke opštine navode ograničenja nametnuta Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.¹¹²

Istraživanje je pokazalo da većina opština i gradova koje organizovano pružaju besplatnu pravnu pomoć ima mali broj zaposlenih pravnika koji rade na ovim poslovima, te da njihov broj najčešće nije povezan sa veličinom opštine, odnosno brojem stanovnika opštine. Veliki problem i prepreka efikasnom pružanju besplatne pravne pomoći leži i u činjenici da pružanje besplatne pravne pomoći često nije njihovo jedino zaduženje (63%). Uglavnom se radi o jednom (42 opštine) ili dva zaposlena pravnika (43 opštine), dok po tri pravnika radi u deset opština, četiri pravnika radi u jednoj opštini, po pet pravnika radi u tri opštine i po šest pravnika radi u dve opštine.¹¹³ Najčešće je reč o diplomiranim pravicima, manji broj opština zapošljava i diplomirane pravnike sa položenim pravosudnim ispitom (40%), a samo 14 opština navodi da je na poslovima pružanja besplatne pravne pomoći zaposleno i prateće administrativno osoblje.

BROJ PRAVNIKA ZAPOSLENIH NA PRUŽANJU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI



Oko 65% opština naglašava da ima adekvatan prostor za efikasnu organizaciju rada, dok je u samo 46% slučajeva taj prostor dostupan osobama sa invaliditetom. Samo jedna samouprava u svom odgovoru kao razlog neadekvatnosti prostora navodi nemogućnost obavljanja poverljivog razgovora sa strankama, iako možemo pretpostaviti da u praksi to nije usamljen slučaj.

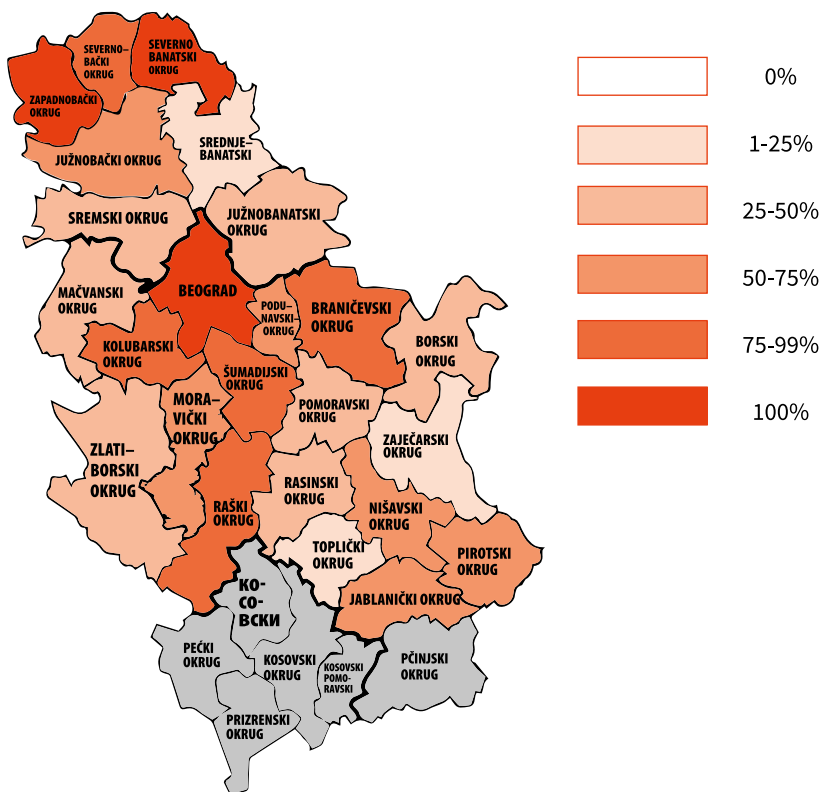
Odgovor na pitanje da li su službe ili pojedinci koji pružaju besplatnu pravnu pomoć u jedinicama lokalne samouprave ravnomerno raspoređeni možemo dobiti

¹¹² „Sl. glasnik RS”, br. 68/2015, 81/2016 – odluka US i 95/2018

¹¹³ Deo opština nije dostavio podatke o broju pravnika zaposlenih na poslovima pružanja besplatne pravne pomoći.

ukoliko pogledamo procenat opština i gradova koji u svakom od 22 upravna okruga u Srbiji pružaju ovu uslugu. Istraživanje je pokazalo evidentne razlike od Severnobačkog okruga u kojem 100% opština pruža besplatnu pravnu pomoć do Zaječarskog okruga u kojem 25% opština obezbeđuje ovu uslugu.

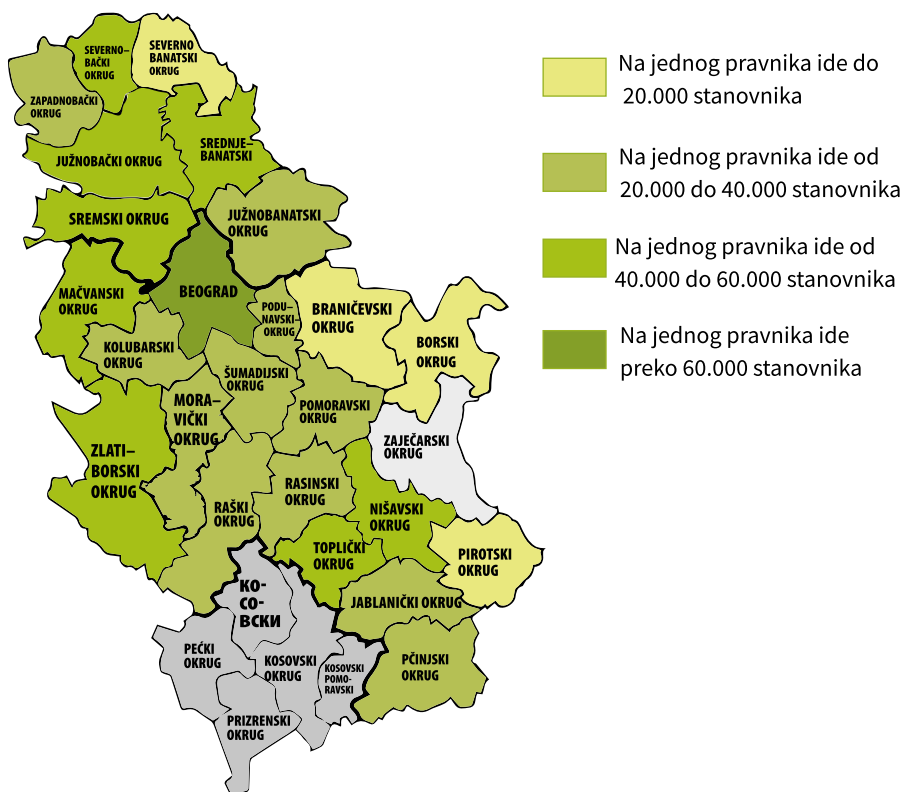
PROCENAT JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA KOJE PRUŽAJU BESPLATNU PRAVNU POMOĆ



Budući da najznačajniji deo besplatne pravne pomoći koji pružaju opštine i gradovi čini besplatna pravna pomoć koja se pruža svim građanima bez prethodne provere ispunjenosti uslova (opšte pravne informacije i pravni saveti), trebalo bi da bude dostupna i građanima iz okolnih opština i gradova, a naročito ukoliko se pruža putem telefona ili e-mail-a. U ovakvoj situaciji trebalo bi voditi računa i o opterećenosti pravnika zaposlenih u opštinama. Preopterećenost neposrednih pružalaca (zbog njihovog nedovoljnog broja i drugih zaduženja koja najčešće imaju) može se ozbiljno odraziti na kvalitet usluga koje pružaju. Razlika u opterećenju je vidljiva na primerima opštine Žagubica i grada Leskovca. Iako grad Leskovac ima deset puta više stanovnika od opštine Žagubica, prema dobijenim odgovorima, na poslovima besplatne pravne pomoći, zaposlen je samo po jedan diplomirani pravnik. Ukoliko posmatramo odnos broja stanovnika i broja zaposlenih pravnika u jednom okrugu, potencijalno najveće opterećenje imaju pravници u Beogradu, a najmanje oni u Severnobanatskom okrugu. Opterećenje može

zavisiti od niza faktora koji uključuju realne potrebe građana, dostupnost informacija o pružanju besplatne pravne pomoći i nivo saradnje sa drugim pružaocima. Udruženja upisana u Registar koja besplatnu pravnu podršku pružaju na nacionalnom nivou ne raspolažu dovoljnim kapacitetima kako bi ublažila posledice ovog dispariteta, niti im je Zakonom omogućeno da besplatnu pravnu pomoć pružaju u istom obimu kao i opštine. Pri tome, najveći broj udruženja besplatnu pravnu podršku pruža ranjivim kategorijama stanovništva, ali ne i opštoj javnosti.

POTENCIJALNO OPTEREĆENJE PRAVNIKA KOJI PRUŽAJU BESPLATNU PRAVNU POMOĆ U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE



Građanima koji žive u opštinama koje nemaju organizovano pružanje besplatne pravne pomoći, pre svega je uskraćen pristup opštim pravnim informacijama i pravnom savetu, ali posredno može biti ugrožen i pristup zastupanju na sudu. Naime, bitan element primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je i pitanje njegove finansijske održivosti. Adekvatan pristup informacijama i savetima može uticati na smanjenje broja pokrenutih sudskih postupaka, pa samim tim i na smanjenje opštinskih troškova. Dodatno, formiranjem kancelarija besplatne pravne pomoći i zapošljavanjem diplomiranih pravnika sa položenim pravosudnim ispitom može biti načinjena značajna ušteda u odnosu na angažovanje advokata, u sudskim postupcima koji bi eventualno bili pokrenuti. Istraživanje je pokazalo da 40% opština koje organizovano

pružaju besplatnu pravnu pomoć zapošljavaju i diplomirane pravnike sa položenim pravosudnim ispitom koji imaju mogućnost da građane zastupaju na sudu.

2. Dostupnost informacija o pružanju besplatne pravne pomoći

Prilikom sprovođenja istraživanja o dostupnosti usluga besplatne pravne pomoći iz 2016. godine¹¹⁴ Komitet pravnika za ljudska prava je notirao problem u dostupnosti informacija o uslugama besplatne pravne pomoći. Naime, informacije o pružanju ove usluge često nisu bile lako dostupne, a pretragom internet prezentacije opštine, informatora o radu i kroz odgovor na zahtev za informacijama od javnog značaja, odnosno telefonski poziv, neretko smo dobijali različite i zbunjujuće informacije. Kako je istraživanje koje predstavljamo pokazalo, informacije o pružanju besplatne pravne pomoći su i dalje, u najvećem broju slučajeva, dostupne licima koja fizički dođu u zgradu opštine, odnosno na šalteru za informacije (60%). Iznenadjujuće mali broj opština i gradova ovu informaciju deli na svojoj internet prezentaciji (40%). U 20% slučajeva informacija je dostupna u informatoru o radu, a u 21% slučajeva na drugim mestima (pisarnica, oglasna tabla, kancelarija za besplatnu pravnu pomoć itd.)

Upitani da li su građane obavestili o početku primene Zakona, 73% opština odgovorilo je potvrdno, i navelo da je to učinjeno putem sredstava javnog informisanja (štampani i elektronski mediji). Kada je reč o obaveštavanju ranjivih grupa koje prema ZBPP-u imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, ređe su opštine čija je informativna kampanja bila usmerena na njih (26%). Opštine koje navode da su obavestile i pripadnike ranjivih grupa, uglavnom su to učinile preko centara za socijalni rad. U svega dva slučaja opštine su obavestile i ustanove socijalne zaštite i ustanove za izvršenje krivičnih sankcija. Na predlog YUCOM-a u vezi sa revizijom Akcionog plana za Poglavlje 23, Ministarstvo pravde izmenilo je aktivnost informativne kampanje o pružanju besplatne pravne pomoći tako da uključi i ranjive kategorije obuhvaćene Zakonom.¹¹⁵

Zahtev za pružanje besplatne pravne pomoći može se podneti putem formulara, usmeno na zapisnik, kao i elektronskim putem.¹¹⁶ Međutim, primetno je da je u Registru pružalaca besplatne pravne pomoći navedeno i dosta privatnih e-mail adresa (gmail, yahoo itd.), što može biti problematično prilikom smene tih lica, te bi najbolje bilo da se koristi e-mail adresa pod domenom opštine (npr. bpp@opština.rs, pravna-pomoć@opština.rs itd.).

Formulari zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći su najčešće dostupni u zgradi opštine (83%), i to u samoj kancelariji za besplatnu pravnu pomoć (52%), na šalteru za informacije (33%), na internet prezentaciji (13%) i na drugom mestu (24%).¹¹⁷ U 13% opština besplatna pravna pomoć pruža se na jezicima nacionalnih manjina, dok su u 7% opština formulari prevedeni na te jezike. Dostupnost formulara je bila problem naročito na početku primene Zakona što je YUCOM i uočio kroz rad na pružanju besplatne pravne podrške građanima.

114 Pristup pravdi: Pružanje informacija, saveta i besplatne pravne pomoći, YUCOM, 2016, dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/Pristup-pravdi-publikacija-YUCOM-srpska-verzija.pdf>

115 Aktivnost 3.7.1.5.

116 Čl. 27 st. 2, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

117 Pisarnica, oglasna tabla, prijemna kancelarija.

Pitanje od značaja za primenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je i primena podzakonskih akata kojima se bliže uređuje postupak ostvarivanja prava. Pravilnikom o upućivanju podnosioca zahteva na pružaoca besplatne pravne pomoći¹¹⁸ je određeno, u čl. 2 st. 1, da se podnosilac prvo upućuje na registrovanog pružaoca koji se ne finansira neposredno iz budžeta opštine ili Republike. Zanimljivo je da su jedinice lokalne samouprave u 18 slučajeva građane uputile usmenim putem, dok su ih u 22 navrata uputile u izreci rešenja kojim je usvojen zahtev za odobravanje besplatne pravne pomoći.

3. Odlučivanje po zahtevima za odobravanje besplatne pravne pomoći

Prema podacima dobijenim od lokalnih samouprava, u periodu koji je obuhvaćen istraživanjem, opštine su primile 2.548 zahteva građana za odobravanje besplatne pravne pomoći. Očigledna razlika između dobijenih podataka i podataka iz izveštaja Ministarstva pravde¹¹⁹ govori o inicijalnim poteškoćama u vođenju statistike. Odboreno je 2.280 zahteva, dok je 61 zahteva odbijeno rešenjem. U 207 predmeta rešenje nije doneto u zakonskom roku, te se shodno ZBPP-u smatra da je doneta odluka o odbijanju zahteva (tzv. ćutanje uprave). U određenom broju predmeta (60) građani nisu u ostavljenom roku dopunili svoj zahtev, te se smatra da su odustali od istog. U izveštaju Ministarstva pravde o primeni Zakona navodi se da je određeni broj podnosilaca odustao od zahteva, odnosno povukao zahtev, te da se uglavnom radi o žrtvama nasilja u porodici.

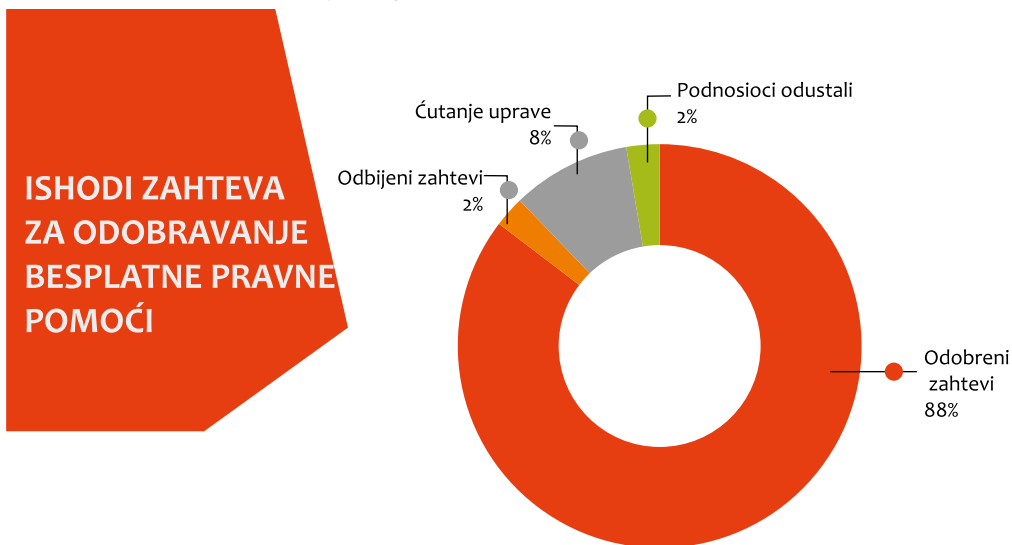
Kako bismo procenili uspešnost primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, broj odobrenih zahteva (1902)¹²⁰ moramo porediti sa nekom referentnom vrednošću, bilo da je reč o broju korisnika kojima je ova usluga pružena u godini pre stupanja na snagu Zakona, ili o proceni broja korisnika iz obrazloženja koje je dostavljeno Skupštini, zajedno sa Predlogom Zakona. U dugom procesu usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, uočen je problem vođenja verodostojne statistike o pružanju besplatne pravne pomoći. Budući da verodostojni podaci o broju korisnika besplatne pravne pomoći za prethodnu godinu ne postoje, moramo se osloniti na procenu zakonopisca. Prema proceni iz obrazloženja Predloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći broj potencijalnih korisnika je 648.328, a broj potencijalnih sudskih predmeta 94.820. U obrazloženju je procena broja građana koji će iskoristiti ovo pravo ograničena samo na sudske predmete, te je procenjeno da će biti neophodno obezbediti sredstva za 32.000 sudskih predmeta godišnje. U poređenju sa ovim brojem svega 416 korisnika je upućeno na advokate u prvih šest meseci primene Zakona.

118 Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/13/reg>

119 U izveštaju Ministarstva pravde navodi se da su pojedine opštine pravne savete prikazivale kao odobrene zahteve za pružanje besplatne pravne pomoći, iako dobijanje pravnih saveta nije uslovljeno podnošenjem zahteva. Ova praksa dovela je do evidentiranja nesrazmerno velikog broja zahteva u manjim opštinama.

120 Podatak iz izveštaja Ministarstva pravde.

Kada je reč o oblicima besplatne pravne pomoći koji zahtevaju odobrenje, došli smo do podatka da je u proseku, po opštini, odobreno tek nešto više od 3 zahteva mesečno.¹²¹ Ukoliko uzmemo u obzir sve oblike besplatne pravne pomoći i podrške, dolazimo do ukupne brojke od 13.654 lica kojima su pružene ove usluge ili u proseku, po opštini, oko 18 predmeta mesečno.¹²² U odnosu na procenu potencijalnog broja korisnika, broj lica koja su zaista ostvarila ovo pravo je na nivou statističke greške. Rezultati istraživanja ukazuju da potencijalni korisnici još uvek nisu u dovoljnoj meri obavešteni o postojanju ove usluge. Odnos između pružene besplatne pravne podrške i besplatne pravne pomoći je ohrabrujući budući da pokazuje da službe besplatne pravne pomoći rade na širenju opšte pravne informisanosti. Mali broj podnetih zahteva u vezi sa radom javnih beležnika i posrednika u rešavanju sporova je zabrinjavajući i pokazuje potrebu da se na ovom segmentu posebno radi. Relativno mali broj građana, u odnosu na ukupan broj odobrenih zahteva (1902), upućen je na advokate (416), što znači da je u preostalim predmetima besplatnu pravnu pomoć u vidu pisanja podnesaka ili zastupanja mogla da pruži lokalna samouprava.



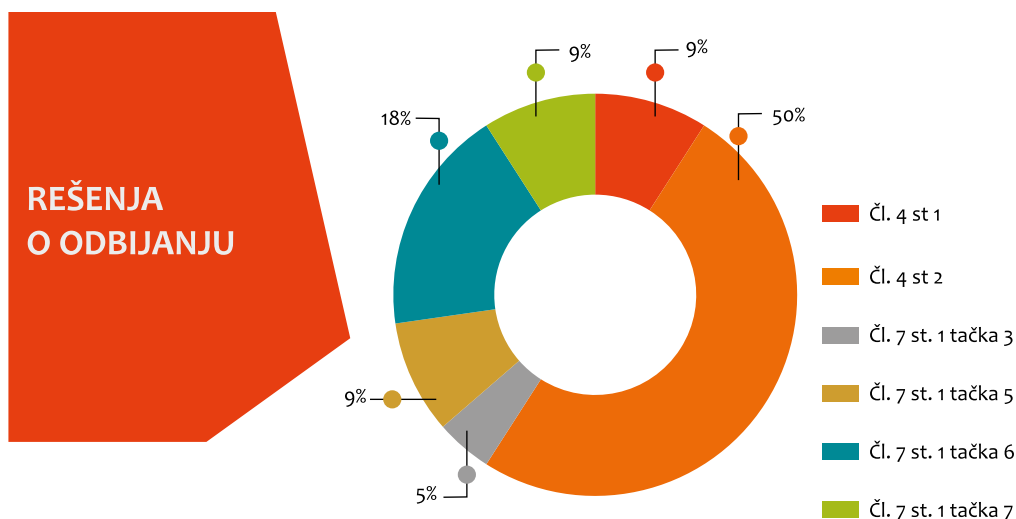
Gotovo 88% zahteva građana za pružanje besplatne pravne pomoći je odobreno. Opštine u svojim odgovorima uglavnom navode da imaju po jedan odbijen zahtev, često bez navođenja osnova odbijanja. Kada je osnov odbijanja zahteva naveden, najčešće se radi o neispunjavanju uslova kada je reč o građanima koji bi plaćanjem pravne pomoći ispunili uslove za socijalnu pomoć ili dečiji dodatak (čl. 4 st. 1 tačka 2 ZBPP). Odnos odobre-

121 Prema izveštaju Ministarstva pravde najveći broj zahteva je odobrio grad Kragujevac (142 ili oko 23 mesečno).

122 Prema izveštaju Ministarstva pravde najveći broj pravnih informacija, pravnih saveta i popunjavanja formulara pružio je Novi Beograd (3346 ili oko 557 mesečno). Moguće je da je podatak pogrešan, budući da je u odgovoru ove opštine na naš zahtev navedeno da ima samo dva zaposlena lica koja pružaju besplatnu pravnu pomoć.

nih i odbijenih zahteva (809 odobrenih i 23 odbijena) može govoriti o tome da se odredbe Zakona, u skladu sa usvojenim Pravilnikom, tumače šire, a u korist podnosilaca.

Građani se često odbijaju jer pružanje besplatne pravne pomoći nije dozvoljeno (čl. 7 st. 1) i to zbog tačke 6 koja se odnosi na nepostojanje izgleda na uspeh u postupku i tačke 7 koja se odnosi na zloupotrebu prava na besplatnu pravnu pomoć. Tokom procesa usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, tačka 6 je izazvala kritike stručne javnosti zbog pitanja kvalifikacije lica ovlašćenog za odlučivanje po zahtevima i procenjivanje izgleda na uspeh¹²³ u postupcima u kojima nije ovlašćen da zastupa stranke niti ima odgovarajuće iskustvo. U odgovoru Ministarstva pravde na komentare civilnog društva navodi se da se ne radi o procenjivanju uspešnosti postupka, već o situaciji kad je očigledno da neko lice nema izgleda na uspeh. Građani su odbijani i zbog tačke 3 koja se odnosi na postupak za povredu časti i ugleda i tačku 5 koja se odnosi na postupak u kome bi vrednost spora bila u očiglednoj i značajnoj nesrazmeri s troškovima postupka.



Čl. 4 st. 1 – lice ispunjava uslove za socijalnu pomoć ili dečiji dodatak

Čl. 4 st. 2 – lice bi usled plaćanja pravne pomoći ispunilo uslove za socijalnu pomoć ili dečiji dodatak

Čl. 7 st. 1 tačka 3 – postupak naknade štete za povredu časti i ugleda

Čl. 7 st. 1 tačka 5 – postupak u kome bi vrednost spora bila u očiglednoj i značajnoj nesrazmeri sa troškovima postupka;

Čl. 7 st. 1 tačka 6 – postupak u kome je očigledno da tražilac besplatne pravne pomoći nema izgleda na uspeh, posebno ako se njegova očekivanja ne zasnivaju na činjenicama i dokazima koje je predočio ili su ona suprotna pozitivnim propisima, javnom poretku i dobrim običajima;

Čl. 7 st. 1 tačka 7 – u slučaju kada postoji očigledan pokušaj da se zloupotrebi pravo na besplatnu pravnu pomoć ili neko drugo pravo.

123 Diplomirani pravnik sa tri godine iskustva.

Ranjive kategorije građana

Pravo na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa ZBPP-om, osim socijalno ugroženih građana, mogu ostvariti i druge ranjive i marginalizovane grupe pobrojane u 13 tačaka (čl. 4 st. 4 ZBPP), bilo samo na osnovu svog statusa, bilo na osnovu pravnog postupka u kojem učestvuju. Te ranjive grupe uključuju:

- decu
- lica sa mentalnim smetnjama
- žrtve nasilja u porodici
- žrtve torture
- žrtve trgovine ljudima
- tražioce azila
- izbeglice
- lica pod supsidijarnom zaštitom
- interno raseljena lica
- osobe sa invaliditetom
- lica smeštena bez svog pristanka u ustanovu socijalne zaštite
- lica u vanparničnom postupku utvrđivanja vremena i mesta rođenja
- lica pogođena prinudnim iseljenjem

U istraživanju posebna pažnja posvećena je postupanju ovlašćenih lica u opštinama po zahtevima za pružanje besplatne pravne pomoći koje su uputili pripadnici ranjivih grupa. Prema dobijenim podacima, u periodu obuhvaćenom istraživanjem, ova lica su podnela 606 zahteva odnosno 23.8% od ukupnog broja podnetih zahteva, što je više od ranijih procena iz obrazloženja Zakona da ranjive kategorije građana čine oko 10.9% potencijalnih korisnika ove usluge.¹²⁴ Najbrojniji su bili zahtevi u vezi sa decom (324), zahtevi osoba sa invaliditetom (116) i žrtava porodičnog nasilja (101). Najmanje je bilo zahteva u vezi sa licima smeštenim bez njihovog pristanka u ustanovu socijalne zaštite (1) i zahteva žrtava torture i trgovine ljudima (1). Ovo je razumljivo budući da informacije i formulari zahteva nisu podjednako dostupni svim ranjivim grupama građana. Naime, istraživanje je pokazalo da su samo retke opštine informativnu kampanju o besplatnoj pravnoj pomoći posebno usmeravale ka pripadnicima ranjivih grupa.

Opštine se u svojim odgovorima izjašnjavaju da su ranjive grupe građana obaveštavane posredstvom centara za socijalni rad (17), medija (3), ustanova socijalnog staranja (1) i ustanova za izvršenje krivičnih sankcija (1). Imajući u vidu veliki broj zahteva u vezi sa pravom deteta, bilo bi zanimljivo videti da li su i u kom broju primani i odobravani zahtevi dece u vezi sa postupcima u kojima imaju aktivnu legitimaciju da pokrenu postupak (npr. radni spor, emancipacija maloletnika). Bitno je napomenuti da su deca¹²⁵ i osobe¹²⁶ sa invaliditetom u Nacrtu Zakona imali samo ograničen

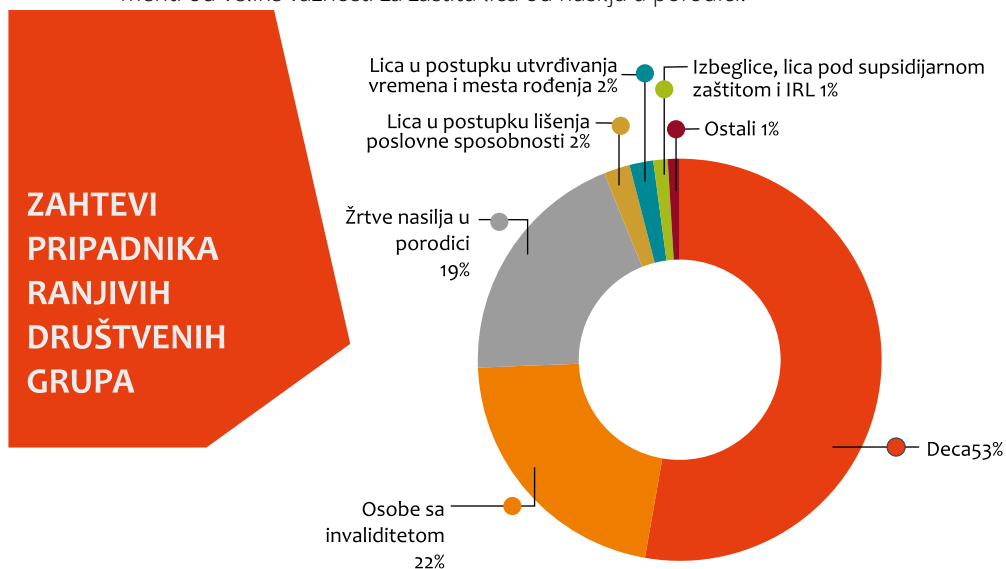
124 Obrazloženje Predloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

125 Deca nisu mogla da ostvare pravo u postupcima pred sudom.

126 Pravo su mogle da ostvare samo osobe sa invaliditetom koje koriste uslugu smeštaja u sistemu socijalne zaštite.

pristup pravu na besplatnu pravnu pomoć, te da je ovo izmenjeno nakon sugestija Komiteta pravnika za ljudska prava.

Slučajevi odbijanja zahteva ranjivih grupa su veoma retki, pa su tako prema dobijenim podacima odbijani zahtevi osoba sa invaliditetom (5%), žrtava nasilja u porodici (3%) i dece (1%).¹²⁷ Budući da opštine u većini odgovora nisu navodile konkretne razloge odbijanja, možemo pretpostaviti da se kod osoba sa invaliditetom i dece radi o primeni čl. 7 koji se odnosi na nedozvoljenu pravnu pomoć.¹²⁸ Kada je reč o odbijanju zahteva žrtava nasilja u porodici, Ministarstvo pravde je u svom Izveštaju napomenulo da je došlo do odustajanja, odnosno povlačenja zahteva, te se ne može isključiti mogućnost da su umesto rešenja o obustavi postupka u ovim slučajevima usvajana rešenja o odbijanju.¹²⁹ Važno je napomenuti da je pravna pomoć u slučaju nasilja u porodici praktično ograničena na parnični postupak za zaštitu od nasilja u porodici i krivični postupak za krivično delo Nasilje u porodici. Ovo pravo formalno ne obuhvata i povezane postupke poput parnice za razvod braka, iako su starateljstvo nad decom i podela imovine elementi od velike važnosti za zaštitu lica od nasilja u porodici.



Ćutanje uprave

Fenomen nedonošenja odluka po zahtevima građana u zakonskom roku, odnosno „ćutanje uprave” veoma je rasprostranjeno i predstavlja sistemski problem. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći uvodi pretpostavku negativne odluke u slučaju da ista ne bude doneta u zakonskom roku („ćutanje uprave”). Podnosiocu zahteva, u

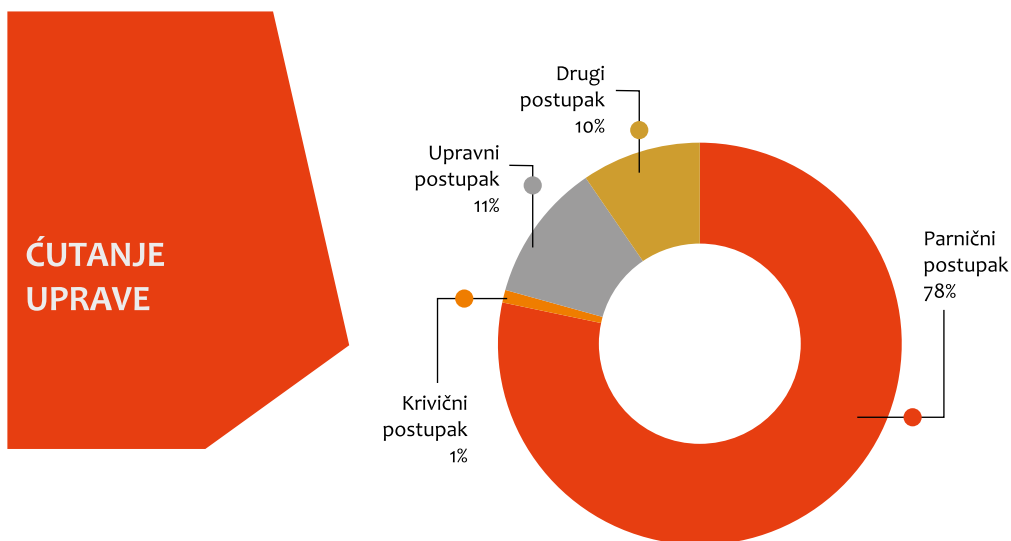
127 Zahtevi lica žrtava torture/trgovine ljudima su odbijeni u 50% slučajeva, ali na uzorku od samo 2 zahteva.

128 Za osobe sa invaliditetom postoji i mogućnost da njihov status nije utvrđen u odgovarajućem postupku, te da nemaju dokaz o istom.

129 U slučaju odustanka stranke postupak se obustavlja rešenjem. Međutim, ukoliko je podnositelj zahteva, pre donošenja odluke, opštinu obavestio o novim činjenicama koje su od uticaja na osnovanost zahteva, opština zahtev može odbiti rešenjem.

tom slučaju, ostaje mogućnost ulaganja žalbe Ministarstvu pravde. „Ćutanje uprave” može biti pokazatelj nedostatka administrativnih kapaciteta i ukazati na potrebu da se radno angažuju dodatni službenici za odlučivanje po zahtevima za besplatnu pravnu pomoć. Međutim, nedonošenje odluka u zakonskom roku može biti i posledica nedostatka sredstava u budžetu jedinice lokalne samouprave, koja uskraćivanjem usluga korisnicima koji ispunjavaju zakonske uslove može pokušati da spreči odliv novca. Nesrazmerno veliki broj žalbi zbog „ćutanja uprave” može ukazati i na potrebu vanrednog nadzora Ministarstva pravde u konkretnoj jedinici lokalne samouprave.

Dodatni problem može predstavljati činjenica da najveći deo potencijalnih korisnika ove usluge čine socijalno ugrožena lica koja su neretko nepismena ili funkcionalno nepismena, te je malo verovatno da sama mogu sastaviti i podneti žalbu Ministarstvu pravde. U periodu obuhvaćenom istraživanjem, „ćutanja uprave” čini 8% od ukupnog broja podnetih zahteva, najviše u parničnom (75%), a najmanje u krivičnom postupku (1%).



Kada je reč o zahtevima u vezi sa kojima je opština bila u obavezi da odluku donese u roku od tri dana zbog isticanja rokova, odnosno opasnosti od nastupanja nenaknadive štete,¹³⁰ usvojen je mali broj ovakvih zahteva (38) ali je svega jedan zahtev odbijen. Predmeti u kojima podnosioci zahteva nisu u zakonskom roku podneli dopunu dokumentacije, te se smatra da su odustali od zahteva su takođe malobrojni (60).

4. Odlučivanje Ministarstva pravde po žalbama

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći propisana je mogućnost ulaganja žalbe Ministarstvu pravde kao pravni lek u slučaju odluke o odbijanju zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći, nedonošenja odluke u propisanom roku („ćutanje uprave”), kao i ukidanja rešenja o odobravanju besplatne pravne pomoći. Rokovima za do-

¹³⁰ Čl. 32. st. 3, ZBPP

nošenje odluke jedinice lokalne samouprave od osam, odnosno tri dana, odgovaraju i rokovi za podnošenje žalbe Ministarstvu pravde. Jedinstveni rok za donošenje odluke po žalbi od 15 dana ne omogućava izbegavanje nastanka nenaknadive štete ili propuštanja rokova, u situacijama kada se primenjuju kraći rokovi za odlučivanje, odnosno podnošenje žalbe u roku od tri dana.

U situaciji u kojoj se smatra da je podnosilac zahteva odustao jer nije u ostavljenom roku podneo dopunu dokumentacije (čl.32 st.5, ZBPP), ukoliko postoje zakonski uslovi, stranka može u skladu sa ZOUP-om tražiti povraćaj u pređašnje stanje ili se može obratiti Ministarstvu pravde pritužbom, a radi sprovođenja nadzora nad radom jedinice lokalne samouprave.

Prema izveštaju Ministarstva pravde na rešenja jedinica lokalne samouprave kojima je odbijen zahtev za besplatnu pravnu pomoć, odnosno u slučaju da odluka nije doneta u zakonskom roku, uloženo je ukupno 87 žalbi. Većinu žalbi podneli su korisnici novčane socijalne pomoći koji na osnovu tog statusa ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć, a najveći deo se odnosi na „čutanje uprave” u gradu Kruševcu (71). Ministarstvo pravde je u devet žalbi odlučilo meritorno (dve su odbijene i potvrđena prvostepena rešenja, sedam poništeno i vraćeno prvostepenom organu na ponovno odlučivanje). Jedna žalba je odbijena zbog neispunjavanja uslova¹³¹, a ostale jer je reč o nedozvoljenoj pravnoj pomoći (postupak za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda).¹³² Među rešenjima koja su vraćena na ponovni postupak, u dva predmeta radilo se o nedostacima u pogledu sadržine rešenja,¹³³ dok su u četiri predmeta tražioci ostvarili uslov za besplatnu pravnu pomoć (osoba sa invaliditetom, lice koje bi plaćanjem pravne pomoći ostvarilo uslove za novčanu socijalnu pomoć i dva korisnika novčane socijalne pomoći).

131 Čl. 4, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

132 Čl. 7 st. 1, tačka 3 ibid.

133 Čl. 141 st. 2, 3 i 5, Zakon o opštem upravnom postupku.

VI Usklađivanja procesnih zakona

Usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći postavilo se pitanje da li ovaj Zakon predstavlja samo nadogradnju postojećeg sistema besplatne pravne pomoći ili će usklađivanje procesnih zakona biti neophodno kako bi se stvorio nov sistem besplatne pravne pomoći koji bi na najbolji način obezbedio zaštitu prava građana, bio dugoročno održiv i odgovorio na zahteve harmonizacije domaćeg pravnog sistema sa evropskim pravnim tekovinama. YUCOM je kroz proces revizije Akcionog plana za Poglavlje 23, koji je u toku, Ministarstvu pravde predložio usklađivanje procesnih zakona sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći što je i prihvaćeno.¹³⁴

1. Zakon o parničnom postupku

Zakon o parničnom postupku predviđa mogućnost da stranka može biti oslobođena troškova postupka¹³⁵ ukoliko prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da ih snosi.¹³⁶ Sud prilikom donošenja odluke o oslobođenju od plaćanja troškova postupka ceni sve okolnosti, a naročito uzima u obzir vrednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava i prihode i imovinu koje imaju stranka i članovi njene porodice.¹³⁷

Stranki oslobođenoj troškova sud može dodeliti i besplatnog punomoćnika ako je to nužno radi zaštite prava stranke, odnosno ako je to propisano posebnim zakonom.¹³⁸ Zakonom o parničnom postupku predviđen je i zastoj rokova za preduzimanje procesnih radnji do donošenja odluke suda o podnetom zahtevu za besplatnog punomoćnika.¹³⁹ Zastoj procesnih rokova koji je predviđen ovim Zakonom, izostavljen je iz Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, što je jedan od razloga koji opravdava usklađivanje oba Zakona radi pružanja adekvatne zaštite interesima stranaka koje čekaju na odluku o podnetom zahtevu.

Naime, jedina zaštita predviđena Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći je kraći rok za odlučivanje po podnetom zahtevu za besplatnu pravnu pomoć u slučaju postojanja opasnosti od propuštanja rokova ili nastanka nenaknadive štete.¹⁴⁰ Kraći rok od tri dana za donošenje odluke za sobom povlači i kraći rok od tri dana za ulaganje

134 Komentari civilnog društva na nacrt revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/10-%209.%20Komentari%20Organizacija%20civilnog%20društva%20Osnovna%20prava.docx>

135 Oslobođenje od plaćanja troškova postupka obuhvata oslobođenje od plaćanja takse i oslobođenje od polaganja predujma za troškove svedoka, veštaka, uvidaja i sudskih oglasa.

136 Čl. 168 st. 1, Zakon o parničnom postupku.

137 Čl. 168 st. 4, ibid.

138 Čl. 170, ibid.

139 Čl. 170 st. 3, ibid.

140 Čl. 32 st. 3, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.

žalbe Ministarstvu pravde,¹⁴¹ ali rok za donošenje odluke drugostepenog organa ostaje isti kao i u redovnom postupku (15 dana).¹⁴² Imajući ovo u vidu, neophodno je predvideti zastoje procesnih rokova, kako bi strankama bilo ostavljeno dovoljno vremena u slučaju odbijanja njihovog zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći, odnosno kako bi dodeljenom besplatnom punomoćniku bilo ostavljeno dovoljno vremena da se upozna sa spisima predmeta i korisniku pruži adekvatan kvalitet pravne usluge.

Važno pitanje koje se postavlja u vezi sa eventualnim izmenama Zakona o parničnom postupku je oslobađanje korisnika besplatne pravne pomoći od troškova parničnog postupka. Naime, postojeće odredbe ovog Zakona ne garantuju da će svako lice kojem je odobrena besplatna pravna pomoć ostvariti i pravo na oslobađanje od troškova u parničnom postupku. Kada je reč o socijalno ugroženim građanima, standard iz Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je formalno uži u odnosu na Zakon o parničnom postupku. Doduše, ovaj nedostatak je delimično ispravljen podzakonskim aktom vezivanjem ostvarivanja prava za pojam egzistencijalne ugroženosti. Zakon o parničnom postupku ne uključuje ranjive grupe koje po ZBPP-u mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć u ostvarivanju prava na oslobađanja troškova postupka.

Ranija analiza YUCOM-a je pokazala da praksa sudova u pogledu oslobađanja od troškova parničnog postupka nije bila ujednačena po pitanju vrste troškova od kojih su podnosioci oslobađani ili u pogledu dokaza za priznavanje prava, te da ni sama rešenja često nisu bila obrazložena.¹⁴³ YUCOM je u analizi sudske prakse izneo ocenu da je ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć prema ZPP-u otežano nepostojanjem roka za odlučivanje suda po zahtevu za oslobađanje od troškova postupka što je po ovom Zakonu preduslov za dodeljivanje besplatnog punomoćnika.¹⁴⁴ Iako su tada uočeni nedostaci u načinu vođenja evidencije sudova, može se pretpostaviti da su primeri dodele besplatnog punomoćnika u praksi bili izuzetno retki.¹⁴⁵ Shodno tome, izneta je preporuka da se Zakonom o parničnom postupku propišu rokovi za podnošenje zahteva, kao i rok i donošenje posebnog rešenja budući da od istog zavisi i ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć propisanu ZPP-om.

Usklađivanjem Zakona o parničnom postupku trebalo bi diplomiranim pravnicima sa položenim pravosudnim ispitom zaposlenim u udruženjima dati ista ovlašćenja kao i njihovim kolegama u lokalnim samoupravama, odnosno omogućiti im da zastupaju stranke na sudu.

141 Čl. 34 st. 3, ibid.

142 Rok je isti kao i kod redovnog roka za odlučivanje jedinice lokalne samouprave od osam dana.

143 Analiza sudske prakse: Postupanje sudova po predlogu za oslobađanje od plaćanja sudskih troškova u parničnoj materiji, YUCOM, jun 2018., str. 2, dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/06/Analiza-sudske-prakse-Postupanje-sudova-po-predlogu-za-osloba%C4%91anje-od-pla%C4%87anja-sudskih-tro%C5%A1kova-u-parni%C4%8Dnoj-materiji.pdf>

144 Čl. 170 st. 1, Zakon o parničnom postupku.

145 Analiza sudske prakse: Postupanje sudova po predlogu za oslobađanje od plaćanja sudskih troškova u parničnoj materiji, YUCOM, jun 2018., str. 10, dostupno na: <http://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2018/06/Analiza-sudske-prakse-Postupanje-sudova-po-predlogu-za-osloba%C4%91anje-od-pla%C4%87anja-sudskih-tro%C5%A1kova-u-parni%C4%8Dnoj-materiji.pdf>

Usklađivanjem Zakona o parničnom postupku trebalo bi rešiti pitanje zastoja procesnih rokova do donošenja konačne odluke o zahtevu za odobravanje besplatne pravne pomoći kao i pitanje prava na oslobađanje od troškova parničnog postupka za lica kojima je odobrena besplatna pravna pomoć u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Ograničenje prava na oslobađanje od troškova parničnog postupka isključivo na lica kojima je odobrena besplatna pravna pomoć ne bi bilo opravdano jer bi to pravo bilo suženo kada se radi o socijalno ugroženim građanima. Kada je reč o pravu na besplatnog punomoćnika, postojanje dva paralelna sistema je neopravdano, naročito ukoliko je sistem iz Zakona o parničnom postupku retko primenjivan u praksi, te bi u svetlu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, trebalo razmotriti izmene i dopune ZPP-a. Izmenama i dopunama ZPP-a bi trebalo diplomiranim pravnicima sa položenim pravosudnim ispitom zaposlenim u udruženjima omogućiti da zastupaju stranke na sudu.

2. Zakonik o krivičnom postupku

Zakonikom o krivičnom postupku su određeni slučajevi u kojima je odbrana okrivljenog obavezna, između ostalog kada se postupak vodi zbog krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna, kao i kada je okrivljeni zadržan ili mu je zabranjeno da napušta stan ili je pritvoren (čl. 74, ZKP).¹⁴⁶ Zakonikom je propisana i odbrana siromašnog, te se licima, koja prema svom imovinskom stanju ne mogu da plate nagradu i troškove branioca, može na njihov zahtev postaviti branilac, pod uslovom da se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko tri godine ili ako to nalažu razlozi pravičnosti (čl. 77, ZKP). Zakonik o krivičnom postupku ne sadrži opštu odredbu o postavljanju zastupnika ošteće-

146 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.

nom, osim kada se oštećeni pojavljuje u ulozi supsidijarnog tužioca (čl. 59, ZKP). Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica¹⁴⁷ predviđa da maloletnik kao oštećeni mora imati punomoćnika od prvog saslušanja okrivljenog, te da će mu zastupnik sa specijalizovanim znanjima biti dodeljen o trošku suda (čl. 154, ZOMUKD).

Usvajanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći će, pre svega, otkloniti ovu prazninu i omogućiti dodeljivanje besplatnog zastupnika oštećenima u svim ostalim situacijama u kojima to do sada nije bilo moguće, među kojima se kao posebno opravdane izdvajaju ranjive grupe lica koja ostvaruju zaštitu od nasilja u porodici, torture i trgovine ljudima. Sa druge strane, odbrana siromašnog više neće biti ograničena samo propisanom kaznom ili razlozima pravičnosti, već će se ceniti i uslovi za socijalnu pomoć ili dečiji dodatak, odnosno pripadnost određenoj ranjivoj grupi. Kao i kada je reč o Zakonu o parničnom postupku, prilikom eventualnog usklađivanja Zakonika o krivičnom postupku trebalo bi voditi računa o tome da se odbrana siromašnog ne vezuje isključivo za kriterijume iz ZBPP-a, kako ovo pravo ne bi bilo dodatno suženo u praksi.

Izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku trebalo bi proširiti korpus posebnih prava oštećenog i dodati odredbu da oštećeni mogu ostvariti pravo na besplatnog punomoćnika, u skladu sa posebnim zakonom, bilo da se nalaze u procesnoj ulozi oštećenog, privatnog ili supsidijarnog tužioca. Izmenama ZKP-a bi trebalo predvideti i zastoj procesnih rokova do okončanja postupka za odobranje zahteva za besplatnu pravnu pomoć. Eventualnim izmenama ZKP-a pravo na odbranu siromašnog ne bi smelo biti ograničeno samo na lica kojima je odobrena besplatna pravna pomoć po osnovu ZBPP-a ili koja ispunjavaju uslove iz tog Zakona, budući da to može suziti krug socijalno ugroženih ljudi koji mogu ostvariti pravo na branioca siromašnog.

147 Čl. 154, Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica.



VII Zaključna zapažanja i preporuke

Šest meseci nakon zvaničnog početka primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, mnogobrojne opštine i gradovi još uvek nisu formirali sopstvene službe za pružanje besplatne pravne pomoći. Tamo gde je besplatna pravna pomoć dostupna, najčešće je pružaju pojedinci kojima to nije i jedino zaduženje. Ne postoje standardi o broju ili strukturi zaposlenih ili o adekvatnosti radnih prostorija. Pravilnikom o obrascu i sadržini zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći proširen je krug egzistencijalno ugroženih korisnika van strogih uslova za socijalnu pomoć. Značajan broj odobrenih zahteva odnosi se na pripadnike ranjivih grupa, iako neke kategorije¹⁴⁸ za sada nisu iskoristile to pravo. Broj zahteva koji se odnosi na posredovanje u rešavanju sporova je zabrinjavajuće nizak. Veza između prava na besplatnu pravnu pomoć i prava na oslobađanje od troškova postupka nije adekvatno uređena. Ograničeni ljudski i materijalni resursi lokalnih samouprava nisu dovoljni da se svim građanima omogući jednak pristup ovoj usluzi. Naknade za angažovanje advokata, iako značajno umanjene u odnosu na advokatsku tarifu, ipak mogu biti previsoke za jedinice lokalne samouprave u nerazvijenim područjima Srbije, ali i nedovoljne da motivišu advokate i obezbede delotvorno zastupanje. Marginalizovanjem uloge udruženja i ograničavanjem njihove mogućnosti da pružaju besplatnu pravnu pomoć propuštena je šansa da se njihov potencijal iskoristi za stvaranje sveobuhvatnog i funkcionalnog sistema besplatne pravne pomoći. Imajući u vidu procene zakonopisca o broju korisnika, kao i to da je za pripremu primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ostavljeno dovoljno vremena, stanje utvrđeno istraživanjem se ne može oceniti kao zadovoljavajuće. Iako je procenat odobrenih zahteva, posebno kada je reč o pripadnicima ranjivih grupa, ohrabrujući, ukupan broj korisnika ukazuje na potrebu sprovođenja kontinuirane medijske kampanje. Nejasne i nedovoljno precizne odredbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći unose pravnu nesigurnost u rad pružalaca i negativno utiču na dostupnost usluge besplatne pravne pomoći. Uzroci uočene situacije se moraju pažljivo analizirati kako bi se našla rešenja koja bi omogućila svim građanima, bez obzira na opštinu ili grad u kojem žive, jednak pristup besplatnoj pravnoj podršci, kao i besplatnoj pravnoj pomoći. U skladu sa rezultatima sprovedenog istraživanja, Komitet pravnika za ljudska prava iznosi sledeće preporuke:

1. Ministarstvu pravde i Narodnoj skupštini Republike Srbije

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i podzakonski akti

- Zakonom jasno definisati standard egzistencijalne ugroženosti kao uslov za pružanje besplatne pravne pomoći koji ne bi bio ograničen restriktivnim uslovima za socijalnu pomoć.

148 Lica u postupku prinudnog iseljenja, deca i mladi kojima je prestala usluga socijalnog smeštaja do navršene 26. godine i tražioci azila.

- Izmeniti sve nejasne i dvosmislene članove koji za pružaoce stvaraju stanje pravne nesigurnosti.
- Usvojiti model finansiranja službi za pružanje besplatne pravne pomoći pri lokalnim samoupravama koji će omogućiti njihov kontinuiran rad i adekvatan kvalitet usluge.
- Usvojiti standarde koji se odnose na obrazovanje i rad službi besplatne pravne pomoći u pogledu obezbeđivanja dovoljnog broja i odgovarajuće strukture zaposlenih, kao i adekvatnih prostorija za rad službe, dostupnih osobama sa invaliditetom.
- Jasno urediti položaj udruženja i uvažiti njihov dugogodišnji rad, stečena specijalizovana znanja i izgrađen odnos sa ranjivim i marginalizovanim društvenim grupama.

Zakon o parničnom postupku

- Predvideti zastoj procesnih rokova do donošenja konačne odluke o zahtevu za odobravanje besplatne pravne pomoći.
- Odrediti da punomoćnik fizičkog lica može biti i diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom zaposlen u udruženju koje pruža besplatnu pravnu pomoć.
- Razmotriti izmene Zakona o parničnom postupku u delu odredbi o dodeljivosti besplatnog punomoćnika u svetlu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.
- Propisati rok za donošenje odluke o oslobađanju od troškova postupka.

Zakonik o krivičnom postupku

- Pravima oštećenog dodati i pravo na besplatnog punomoćnika, u skladu sa posebnim zakonom.
- Predvideti zastoj procesnih rokova do donošenja konačne odluke o zahtevu za odobravanje besplatne pravne pomoći.

2. Jedinicama lokalne samouprave

- Informacije o pružanju besplatne pravne pomoći učiniti dostupnim građanima kroz kontinuiranu medijsku kampanju, korišćenje interneta, društvenih mreža i izradu informativnih postera i lifleta, kao i dostupnost formulara.
- Informativnom kampanjom obuhvatiti ranjive kategorije koje mogu biti korisnici Zakona i učiniti im dostupnim informacije i formulare.
- Prostorije službi za besplatnu pravnu pomoć učiniti dostupnim osobama sa invaliditetom.
- Obezbediti besplatnu pravnu podršku prilikom popunjavanja formulara zahteva za besplatnu pravnu pomoć.

3. Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave

- Razmotriti mogućnost pojednostavljenog podnošenja zahteva za besplatnu pravnu pomoć elektronskim putem kroz portal e-uprava, ili za to određenog specijalizovanog servisa koji bi sadržao i osnovne informacije o pružaocima (mapa pružalaca besplatne pravne pomoći).

4. Sudovima

- U zgradama sudova i na šalterima za informacije postaviti informativne postere i liflete, kako bi se informacije o pružanju besplatne pravne pomoći učinile dostupnim.
- Obezbediti formulare za besplatnu pravnu pomoć, kao i podršku pri popunjavanju istih.

