



PRAVO **NACIONALNIH MANJINA**

NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ



YUCOM
Komitet pravnika
za ljudska prava



BUGARSKA
RAZVOJNA
POMOĆ

PRAVO NACIONALNIH MANJINA
NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

PRAVO NACIONALNIH MANJINA NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

**Izdavač:**

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

Za izdavača:

Katarina Golubović

Autor:

Milan Filipović

Lektura:

Ljiljana Korica

Tiraž: 200**Dizajn:**

Ivana Žoranović

Štampa:

Dosije studio

ISBN-978-86-82222-00-2



Publikacija „Pravo nacionalnih manjina na besplatnu pravnu pomoć“ nastala je uz finansijsku podršku Bugarske razvojne pomoći. Stavovi izneti u ovoj publikaciji su isključiva odgovornost Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM, i ne odražavaju nužno stavove Republike Bugarske i Bugarske razvojne pomoći.

PRAVO
**NACIONALNIH
MANJINA**
NA BESPLATNU
PRAVNU POMOĆ

Autor:
Milan Filipović



SADRŽAJ

I UVOD I METODOLOŠKE NAPOMENE	7
II PRAVNI OKVIR	11
1. Domaći pravni okvir	11
2. Međunarodni pravni okvir	14
III USLOVI ZA PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI	17
IV PRUŽAOCI BESPLATNE PRAVNE POMOĆI	21
1. Advokatura	22
2. Udrženja	24
3. Službe besplatne pravne pomoći	28
V ZAKLJUČCI I PREPORUKE	37
1. Preporuke	39

1

I UVOD I METODOLOŠKE NAPOMENE

Prema popisu iz 2011. godine, oko 13% stanovništva Republike Srbije čine pripadnici nacionalnih manjina (Mađari, Romi, Bošnjaci, Slovaci, Hrvati, Crnogorci, Vlasi, Rumuni, Makedonci, Bugari, Rusini, Bunjevci, Slovenci, Albanci, Ukrajinci, Poljaci, Aškalije i Grci). Pored opštih ljudskih prava koja su svima garantovana pod jednakim uslovima, pripadnicima nacionalnih manjina su Ustavom zajemčena i posebna manjinska ljudska prava koja imaju za cilj očuvanje njihove kulture, jezika i identiteta. Ove dve grupe prava su međusobno povezane i uslovljene. Puno uživanje prava na pravnu pomoć za pripadnike nacionalnih manjina teško je ostvarivo bez uživanja prava na službenu upotrebu manjinskog jezika i pisma. Upotreba složene pravne terminologije predstavlja prepreku u ostvarivanju prava čak i za one građane koji dobro vladaju srpskim jezikom. Nepoznavanje ili slabo poznавање језика може predstavljati značajnu prepreku za ravnopravno učešće pripadnika nacionalnih manjina u pravnom postupku.

Borba sa pandemijom COVID-19 predstavlja veliki izazov za uživanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Tokom trajanja vanrednog stanja građani su bili izloženi brojnim ograničenjima. U jeku pandemije, sudovi su zatvoreni za većinu građana, opštine su ograničile pružanje besplatne pravne pomoći, i to u trenutku kada je potreba građana rasla jer su njihova prava i obaveze bile uređene merama koje su se često menjale i bile teško razumljive pravnim laicima. Građani su imali niz pitanja, od obavezne samoizolacije u kući, radnih prava, do viđanja dece razvedenih roditelja. Prepreke su bile još veće kada je reč o pripadnicima nacionalnih manjina, a ograničenja su naročito pogodila građane koji žive u blizini državne granice, a koji su ranije redovno odlazili na posao u susedne države.

Predmet istraživanja u ovoj publikaciji jeste dostupnost besplatne pravne pomoći pripadnicima nacionalnih manjina u 2020. godini. Istraživanje je sprovedeno prikupljanjem podataka slanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja odabranim jedinicama lokalne samouprave i analizom druge javno dostupne dokumentacije. Izabrane su opštine i gradovi u kojima je manjinski jezik u službenoj upotrebi, s obzirom na dodatni kriterijum relativne blizine državne granice.

Istraživanjem su obuhvaćena pitanja postojanja i načina funkcionisanja službi za besplatnu pravnu pomoć, informisanja građana o postojanju ovog prava, dostupnosti obrasca zahteva na jezicima nacionalnih manjina, kao i pružanja besplatne pravne pomoći na ovim jezicima. Analiza ovih informacija bila je neophodna radi davanja odgovora na pitanje da li je, i u kojoj meri, pripadnicima nacionalnih manjina dostupna besplatna pravna pomoć. Istraživanje je sprovedeno u 27 jedinica lokalnih samouprava¹ u Srbiji kojima su poslati zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja. Dobijeno je 25 od 27 odgovora.

¹ Aleksinac, Apatin, Bač, Bela Crkva, Bosilegrad, Bujanovac, Dimitrovgrad, Kanjiža, Kikinda, Leskovac, Mali Idoš, Medveđa, Novi Kneževac, Novi Pazar, Odžaci, Plandište, Požarevac, Pirot, Preševac, Prijepolje, Sečanj, Sjenica, Sombor, Subotica, Surdulica, Vršac i Žitište.



2

II PRAVNI OKVIR

1. Domaći pravni okvir

1.1. *Ustav Republike Srbije*

Ustavom Republike Srbije² je 2006. godine, po prvi put, građanima izričito zajemčeno pravo na pravnu pomoć (čl. 67). Pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Zakonom se određuje kada je pravna pomoć besplatna. Ovo pravo je garantovano i kroz Dopunska prava u slučaju lišenja slobode bez odluke suda (čl. 29) i Posebna prava okriviljenog (čl. 33).

Pripadnicima nacionalnih manjina garantovano je pravo na upotrebu manjinskog jezika i pisma kao službenih u sredinama u kojima čine značajnu populaciju (čl. 79, st. 1). U sredinama u kojima manjinski jezik nije u službenoj upotrebni garantovano je i pravo na upotrebu besplatnog prevodioca u postupku pred sudom (čl. 32, st. 2). Ustav jemči da svako ima pravo da koristi svoj jezik u postupku pred sudom, drugim državnim organom ili organizacijom koja vrši javna ovlašćenja, kada se rešava o njegovom pravu ili obavezi. Neznanje jezika na kome se postupak vodi ne sme biti smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava (čl. 199).

1.2. *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći*

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP)³ je po prvi put propisao način ostvarivanja prava na pravnu pomoć garantovanu Ustavom Republike Srbije. Cilj Zakona je da se svakom licu omogući delotvoran i jednak pristup pravdi. Zakonom su uređeni uslovi za besplatnu pravnu pomoć (čl. 4), oblici besplatne

2 Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006).

3 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018).

pravne pomoći (čl. 6), korisnici (čl. 8) i pružaoci besplatne pravne pomoći (čl. 9), postupak odlučivanja po zahtevu za besplatnu pravnu pomoć (čl. 27-34) i način finansiranja pružanja ove usluge (čl. 39-42).

1.3. *Zakonik o krivičnom postupku*

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)⁴ propisuje da se okriviljenom postavlja branilac po službenoj dužnosti u slučajevima u kojima je obavezna odbrana, ukoliko okriviljeni nema branioca (čl. 76 st. 1). Okriviljenom koji prema svom imovinskom stanju ne može da plati nagradu i troškove branioca, postaviće se na njegov zahtev branilac iako ne postoje razlozi za obaveznu odbranu, ako se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko tri godine ili ako to nalažu razlozi pravičnosti (čl. 77 st.1).

Zakonik o krivičnom postupku takođe propisuje da stranke, svedoci i druga lica koja učestvuju u postupku imaju pravo da u toku postupka upotrebljavaju svoj jezik i pismo. Ako se postupak ne vodi na njihovom jeziku i ako, nakon pouke o pravu na prevodenje, ne izjave da znaju jezik na kome se postupak vodi i da se odriču prava na prevodenje, obezbediće im se na teret budžetskih sredstava prevodenje onoga što oni ili drugi iznose, kao i prevodenje isprava i drugog pisanog dokaznog materijala (čl. 11). ZKP takođe propisuje i da je pravo okriviljenog da u najkraćem roku, a uvek pre prvog saslušanja, podrobno i na jeziku koji razume, bude obavešten o delu koje mu se stavlja na teret, o prirodi i razlozima optužbe, kao i da sve što izjavi može da bude korišćeno kao dokaz u postupku (čl. 68 st. 1 tač. 1). Uhapšeni ima pravo da odmah na jeziku koji razume bude obavešten o razlogu hapšenja (čl. 69 st. 1 tač. 1). Ukoliko je optuženom, braniocu, oštećenom ili privatnom tužiocu, protivno njegovom zahtevu, uskraćeno da na glavnom pretresu upotrebljava svoj jezik i da na svom jeziku prati tok glavnog pretresa, reč je o bitnoj povredi odredaba krivičnog postupka (čl. 438 st. 1 tač. 5) koja predstavlja osnov za izjavljivanje žalbe na presudu.

1.4. *Zakon o parničnom postupku*

Zakon o parničnom postupku (ZPP)⁵ propisuje pravo na besplatnog punomoćnika u parničnom postupku za stranku koja je oslobođena troškova postupka (čl. 170). Sud će da oslobodi od plaćanja troškova postupka stranku koja prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi ove troškove (čl. 168 st. 1). Kako ZPP-om nije propisan rok za donošenje odluke suda po zahte-

⁴ Zakonik o krivičnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - odluka US i 62/2021 - odluka US).

⁵ Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US, 55/2014, 87/2018 i 18/2020).

vu za oslobođanje od troškova postupka, koja je preduslov za donošenje odluke o dodeljivanju besplatnog punomoćnika, u praksi su građani veoma retko bili u prilici da iskoriste ovo pravo.

Zakon o parničnom postupku propisuje da su u sudovima na čijim područjima žive pripadnici nacionalnih manjina, u službenoj upotrebi njihovi jezici i pisma, u skladu sa Ustavom i zakonom. Stranke i drugi učesnici u postupku imaju pravo da se služe svojim jezikom i pismom, u skladu sa odredbama Zakona (čl. 4). Ovo podrazumeva: obezbeđivanje usmenog prevodenja onoga što se iznese na ročištu, kao i usmeno prevodenje isprava koje se koriste radi dokazivanja (čl. 95 st. 2);⁶ dostavljanje sudskega pisma na jezicima koji su u službenoj upotrebi u sudu, strankama koje se u postupku služe tim jezikom (čl. 96 st. 2); podnošenje tužbi, žalbi i drugih podnesaka na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu (čl. 97 st. 1). Ukoliko je protivno odredbama zakona sud odbio zahtev stranke da u postupku slobodno upotrebljava svoj jezik i pismo, ili ako parnični postupak nije vođen na službenom jeziku nacionalne manjine iako su za to bile ispunjene zakonske pretpostavke, reč je o bitnoj povredi odredaba parničnog postupka (čl. 374 st. 2 tač. 8) koja predstavlja osnov za izjavljivanje žalbe na presudu.

1.5. *Zakon o opštem upravnom postupku*

Zakon o opštem upravnom postupku⁷ propisuje da se na područjima u kojima je u službenoj upotrebi i jezik nacionalne manjine, postupak vodi i na jeziku i uz upotrebu pisma te nacionalne manjine, u skladu sa zakonom (čl. 4 st. 2). Dodatno, ako se postupak ne vodi na jeziku stranke ili drugog učesnika u postupku, a oni ne razumeju srpski jezik, prevodi im se, na njihov zahtev, tok postupka i omogućava obaveštavanje na njihovom jeziku i pismu, odnosno jeziku i pismu koji razumeju (čl. 55 st. 1).

1.6. *Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama*

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama⁸ propisuje obavezu da jedinice lokalne samouprave uvedu u ravnopravnu upotrebu manjinski jezik i pismo ukoliko procenat pripadnika nacionalnih manjina na njenoj teritoriji dostiže 15%. Ovo podrazumeva: korišćenje jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudsakom postupku i vođenje upravnog postupka i sudskega postupka na jeziku nacionalne

6 Ukoliko je u sudu jezik u službenoj upotrebi, prevodenje se obezbeđuje na teret suda (čl. 95 st. 3).

7 Zakon o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje).

8 Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama („Sl. glasnik RS”, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 - ispr.).

manjine; upotrebu jezika nacionalne manjine u komunikaciji organa sa javnim ovlašćenjima sa građanima; izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencijskih i zbirkličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih isprava na tim jezicima kao punovažnijih; upotrebu jezika nacionalnih manjina na glasačkim listićima i biračkom materijalu; upotrebu jezika nacionalnih manjina u radu predstavničkih tela (čl. 11).

2. Međunarodni pravni okvir

2.1. Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama⁹ garantuje pravo na pravično suđenje (čl. 6), te između ostalog, garantuje i pravo opstuženog da, bez odlaganja, podrobno i na jeziku koji razume bude obavešten o prirodi i razlozima optužbe; ako nema dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć dobije branioca po službenog dužnosti kada to interesi pravde zahtevaju, kao i besplatnu pomoć prevodioca ako ne razume ili ne govori jezik koji se upotrebljava na sudu. Potvrđeni međunarodni ugovori su deo pravnog poretkaa Republike Srbije (čl. 16 st. 2 Ustav RS), i sudovi su dužni da 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 (čl. 18 st. 3 Ustav RS).

2.2. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina¹⁰ je ratifikovani međunarodni ugovor, usvojen pod okriljem Saveta Evrope, čiji cilj je zaštita prava nacionalnih manjina. Srbija se Konvencijom, između ostalog, obavezala da u oblastima u kojima živi značajan broj pripadnika nacionalnih manjina, omogući upotrebu manjinskih jezika u odnosu sa organima uprave (čl. 10 st. 2). Prateći primenu Okvirne konvencije, Komitet ministara Saveta Evrope je 2021. godine Srbiji preporučio: prikupljanje podataka o jezicima koje govore javni službenici u oblastima u kojima u značajnom broju žive pripadnici nacionalnih manjina, sprovođenje treninga kako bi broj službenika u meri u kojoj je to moguće odgovarao

9 Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, Savet Evrope, Strazbur, 1952. Dostupno na: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRPpdf.

10 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina („Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori”, br. 6/98).

broju pripadnika manjina; informisanje pripadnika manjina o pravu na upotrebu manjinskog jezika u kontaktu sa organima uprave; kao i sprovođenje istraživanja o stepenu primene zakonskog okvira u vezi sa službenom upotrebot manjinskih jezika.¹¹

2.3. *Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicim*

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima¹² je ratifikovana međunarodni ugovor, usvojen pod okriljem Saveta Evrope, čiji cilj je zaštita i očuvanje regionalnih i manjinskih jezika, sa naglaskom na oblasti obrazovanja, pravosuđa, uprave, informisanja, društvenog i privrednog života. Ratifikacijom se Srbija, između ostalog, obavezala da osigura da u okviru administrativne jedinice u kojoj živi određeni broj pripadnika nacionalnih manjina, službenici koji dolaze u kontakt sa njima upotrebljavaju jezike na kojima im se građani obraćaju, da građani mogu podnosit molbe i dobiti odgovore na tim jezicima, kao i da obezbedi široku upotrebu administrativnih tekstova i formulara, i objavljinje zvaničnih dokumenata na manjinskim jezicima (čl. 10). Komitet ministara Saveta Evrope je 2019. godine Srbiji preporučio¹³ da ojača upotrebu manjinskih jezika pred sudovima i organima uprave.

11 Rezolucija CM/ResCMN (2021)11 o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji, Komitet ministara Saveta Evrope, 2021.

Dostupno na: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a22771.

12 Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima („Sl. list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 18/2005)

13 Preporuka Komiteta ministara CM/RecChL (2019)2 državama članicama o primeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima u Srbiji, Komitet ministara Saveta Evrope, 2019. Dostupno na: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=090000168093d04d.

3

III USLOVI ZA PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

U skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, ovo pravo mogu ostvariti lica koja ispunjavaju uslove za socijalnu pomoć i dečiji dodatak, kao i lica koja bi plaćanjem pravne pomoći došla u situaciju da ispune ove uslove. Kako su uslovi za pomenuta novčana davanja propisani veoma restriktivno, Pravilnikom¹⁴ su uslovi za besplatnu pravnu pomoć, u vezi sa imovinom i prihodima, značajno ublaženi. U tom smislu, pravo na besplatnu pravnu pomoć tražilac može ostvariti ako mu prihodi nisu veći od minimalne zarade (čl. 6 st. 2 tač. 1), ako nepokretnost koju poseduje služi za stambeni prostor ili poslovnu delatnost koja služi izdržavanju tražioca ili člana porodice (čl. 6 st. 3 tač. 5) i ako vrednost vozila koje poseduje ne prelazi godišnji iznos minimalne mesečne zarade (čl. 6 st. 4 tač. 4).

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći pravo na besplatnu pravnu pomoć posebno je priznato i pripadnicima i pripadnicama ranjivih grupa, kojima je ugrožen delotvoran i jednak pristup pravdi. Oni nisu dužni da uz zahtev za besplatnu pravnu pomoć podnose i dokaze o imovini i prihodima jer pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvaruju nezavisno od ovog kriterijuma. ZBPP nije pripadnike nacionalnih manjina izričito predviđao kao posebnu, ranjivu grupu koja ostvaruje ovo pravo, ali se tačke 12 i 13 u najvećoj meri odnose na Rome kao populaciju koju disproportionalno više pogađa fenomen pravne nevidljivosti, kao i prinudno iseljenje, gubitak doma i beskućništvo.

14 Pravilnik o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 68/2019).

Uslovi za pružanje besplatne pravne pomoći**Član 4**

Besplatna pravna pomoć može da se pruži državljaninu Republike Srbije, licu bez državljanstva, stranom državljaninu sa stalnim nastanjnjem u Republici Srbiji i drugom licu koje ima pravo na besplatnu pravnu pomoć prema drugom zakonu ili potvrđenom međunarodnom ugovoru, ako:

1) ispunjava uslove da bude korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć saglasno zakonu kojim se uređuje socijalna zaštita ili korisnik prava na dečiji dodatak saglasno zakonu kojim se uređuje finansijska podrška porodici sa decom, kao i članovima njegove porodice odnosno zajedničkog domaćinstva, čiji je krug određen ovim zakonima;

2) ne ispunjava uslove da bude korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć ili na dečiji dodatak, ali bi zbog plaćanja pravne pomoći iz sopstvenih prihoda u konkretnoj pravnoj stvari ispunilo uslove da postane korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć ili na dečiji dodatak.

Članom porodice, odnosno zajedničkog domaćinstva lica iz stava 1. ovog člana ne smatra se lice protiv kojeg tražilac besplatne pravne pomoći pokreće postupak zaštite od nasilja u porodici ili drugi postupak zaštite. Prihodi i imovina lica protiv kojeg se pokreće postupak zaštite ne utiču na pravo tražioca da ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć, ako on ispunjava uslove propisane stavom 1. ovog člana.

Državljaninu Republike Srbije, licu bez državljanstva, stranom državljaninu sa stalnim nastanjnjem u Republici Srbiji i drugom licu koje ima pravo na besplatnu pravnu pomoć prema drugom zakonu ili potvrđenom međunarodnom ugovoru besplatna pravna pomoć može da se pruži i ako je reč o:

1) detetu o čijem se pravu, obavezi ili interesu zasnovanom na zakonu odlučuje u postupku pred sudom, drugim državnim organom odnosno organom javne vlasti;

2) licu prema kome se izvršava mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi ili zaštitna mera obaveznog psihijatrijskog lečenja;

3) licu prema kome se vodi postupak delimičnog ili potpunog lišenja ili vraćanja poslovne sposobnosti;

4) licu koje ostvaruje pravnu zaštitu od nasilja u porodici;

5) licu koje ostvaruje pravnu zaštitu od torture, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja ili trgovine ljudima;

6) licu koje traži azil u Republici Srbiji;

- 7) izbeglici, licu pod supsidijarnom zaštitom ili interno raseljenom licu;
- 8) osobi sa invaliditetom;
- 9) detetu koje je zaštićeno uslugom smeštaja u sistemu socijalne zaštite;
- 10) deci i mladima kojima je prestala usluga socijalnog smeštaja do navršene 26 godine života;
- 11) odraslim i starim licima koja su bez sopstvenog pristanka smeštena u ustanovu socijalne zaštite;
- 12) licu koje ostvaruje pravo na utvrđivanje vremena i mesta rođenja saglasno zakonu kojim se uređuje vanparnični postupak;
- 13) licu koje je pogodjeno postupkom prinudnog iseljenja i preseljenja u skladu sa zakonom kojim se uređuje stanovanje.

4

IV PRUŽAOCI BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Pružaoci besplatne pravne pomoći su službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave, advokatura i udruženja u ograničenom obimu (diskriminacija i azil).

Pružaoci

Član 9

Besplatnu pravnu pomoć pružaju advokatura i službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave.

Udruženja mogu pružati besplatnu pravnu pomoć samo na osnovu odredbi zakona koji uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije.

Besplatnu pravnu pomoć u ime udruženja pružaju advokati.

Besplatnu pravnu pomoć u službi pravne pomoći u jedinici lokalne samouprave ili u ime udruženja mogu pružati diplomirani pravnici, samo u okviru ovlašćenja koja su diplomiranim pravnicima određena zakonom kojim se uređuje odgovarajući postupak.

Pružaoci besplatne pravne pomoći, a udruženja u okviru ciljeva zbog kojih su osnovana, mogu da pružaju opšte pravne informacije i popunjavaju formularе, kao oblike besplatne pravne podrške.

Jedinica lokalne samouprave može organizovati zajedničku službu besplatne pravne pomoći sa drugim pružaocem, u okviru ovlašćenja koja su tim pružaocima poverena ovim zakonom, ali ne može na njega preneti pružanje besplatne pravne pomoći u potpunosti.

1. Advokatura

Prema izveštaju Ministarstva pravde o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2020. godinu,¹⁵ u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći upisano je ukupno 3213 advokata. Rešenjem kojim je odobren zahtev za besplatnu pravnu pomoć, jedinica lokalne samouprave upućuje korisnika na advokata iz Registra po redosledu upisivanja. Pravilnik o upućivanju¹⁶ ne vodi posebno računa o specijalizaciji advokata za određenu oblast, dok Pravilnik o registraciji¹⁷ navodi da prijava advokata sadrži i do tri oblasti u kojima advokat želi da pruža besplatnu pravnu pomoć. Uprkos tome, spiskovi objavljeni na sajtu Ministarstva pravde ne sadrže ove podatke, neujednačeni su po formatu i samo u delu njih je naznačeno da upisani advokat poseduje sertifikat za maloletnike. Registar ne sadrži podatke o manjinskim jezicima koje govore advokati. Ministarstvo pravde i Advokatska komora Srbije (AKS) potpisali su Protokol o razmeni podataka u postupku upućivanja na advokate radi pružanja besplatne pravne pomoći¹⁸, kojim je uspostavljen kol centar, a radi ravnomerne raspodele predmeta i prevencije korupcije. Kol centar AKS je počeo sa radom u septembru 2020. godine. Ranijim Protokolom sa Ministarstvom pravde AKS je uspostavio kol centar za postavljanje branilaca po službenoj dužnosti koji je počeo sa radom u februaru 2019. godine.¹⁹ Zakonik o krivičnom postupku propisuje da advokatska komora prilikom sastavljanja spiska branilaca po službenoj dužnosti vodi računa o tome da praktični ili stručni rad advokata u oblasti krivičnog prava daje osnova za pretpostavku da će odbrana biti delotvorna (čl. 76 st. 2). Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći obuhvaćen je niz ranjivih grupa čije adekvatno zastupanje takođe zahteva određenu specijalizaciju advokata. Zbog relativno malog broja ovakvih slučajeva ranije nije postojalo interesovanje za specijalizaciju, osim pod okriljem udruženja gde rade advokati specijalizovani za oblasti poput lišenja poslovne sposobnosti, prava žr-

15 Izveštaj o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde, jun 2021. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>.

16 Pravilnik o upućivanju podnosioca zahteva na pružaoca besplatne pravne pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 68/2019.).

17 Pravilnik o načinu upisa u Registar pružalaca besplatne pravne pomoći i vođenju Registra („Sl. glasnik RS”, broj 68/2019).

18 Vidi: <https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2020/09/INFORMACIJA-O-PO%C4%8CETKU-RADA-KOL-CENTRA-ZA-BPP-14.09.2020.-4.pdf>.

19 Vidi: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/210219/210219-vest3.html>.

tava torture, nasilja u porodici itd. Zakon, kao i podzakonski akti su propustili da uvaže specifičnosti zastupanja pripadnika ranjivih grupa.

U opštinama koje su obuhvaćene istraživanjem, u Registar je upisan 361 advokat. Advokat ostvaruje pravo na nagradu za svoje usluge u skladu sa Uredbom o tarifi²⁰ koja predviđa značajno umanjenu tarifu koja je dodatno ograničena i maksimalnim iznosom u određenim vrstama postupka. Primera radi, nagrada za sastav žalbe u prekršajnom postupku je 12.000 dinara, u odnosu na 54.000 dinara, koliko iznosi po redovnoj tarifi. Maksimalni iznos za ovu vrstu postupka u prvom stepenu je 30.000 dinara. Kako je Uredba usvojena nakon početka primene ZBPP-a, advokati koji su ranije podnosili zahteve za upis u Registar nisu bili upoznati sa Tarifom. Očekivalo se da će umanjena tarifa iznositi 50% redovne tarife, kao i u slučaju odbrana po službenoj dužnosti. Usvojena tarifa dovele je do javnih protesta advokata²¹ i YUCOM je u svojoj praksi zabeležio nekoliko slučajeva u kojima je došlo do odbijanja advokata da zastupaju stranku navodeći da im se to ne isplati. Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu²² u čijoj izradi je učestvovao YUCOM, pokazao je da nije bilo disciplinskih prijava protiv advokata u vezi sa primenom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Između dva izveštaja Ministarstva pravde o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći²³ broj advokata upisanih u Registar smanjio se za oko 400. Može se prepostaviti da bi broj advokata odjavljenih iz Registra bio i veći da je bio veći i broj građana upućenih na advokate, jer bi to dalo priliku advokatima da se upoznaju sa predviđenom tarifom.

Prema izveštaju Ministarstva pravde za 2020. godinu, samo 954 korisnika upućeno je advokatima. Poređenja radi, u obrazloženju predloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koje je sastavilo Ministarstvo pravde, izneta je procena da će samo u prvoj godini primene Zakona biti neophodno planirati sredstva za oko 32.000 sudskih predmeta.²⁴ Zanimljivo je da je u 2020. godini Ministarstvo pravde refundiralo lokalnim samoupravama deo sredstava isplaćenih advokatima za samo 23 zahteva. Podneta su i 32 nepotpuna zahteva, a za 13 potpunih zahte-

20 Uredba o tarifi za pružanje besplatne pravne pomoći (Sl. glasnik RS, br. 74/2019).

21 Vidi: <https://paragraflex.rs/dnevne-vesti/221019/221019-vest4.html>.

22 Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2020. godinu, CEP, 2021.

Dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2021/05/ovppo-lazni-zvestaj-o-pracenju-stanja-u-pravosudju-za-2020-godinu-1.pdf>

23 Izveštaj o sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde, mart 2020. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20sprovođenju%20ZBPP%201.okt%20do%2031.%20marta.pdf>

24 Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

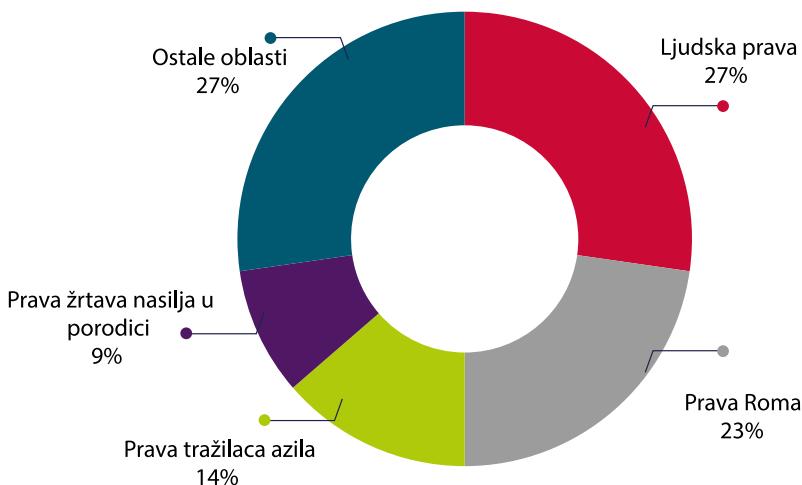
Dostupno na: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/301018/301018-vest7.html>.

va u trenutku sastavljanja izveštaja nije bilo izrađeno rešenje.²⁵ Ovo se može objasniti dugim trajanjem postupaka pred sudom, sporošću opština i Ministarstva pravde u isplati naknada advokatima i povraćaju dela sredstava, ali i odbijanjem advokata da zastupaju stranke koje su im upućene.

2. Udruženja

U Registar pružalaca besplatne pravne pomoći upisano je samo 22 udruženja. Najveći broj udruženja se bavi ljudskim pravima (6), pravima Roma (5), pravima tražilaca azila (3) i pravima žrtava nasilja u porodici (2). Upisane organizacije se bave i pravima roditelja, pravima manjina, pravima mladih i pravnim opismenjavanjem građana.

Oblasti rada udruženja koja pružaju besplatnu pravnu pomoć



U skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, udruženja mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć samo na osnovu odredbi zakona koje uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije (čl. 9 st. 2). Ovo rešenje znatno ograničava rad udruženja koja više od 20 godina pružaju besplatnu pravnu pomoć mnogim ranjivim grupama. Udruženja su i pre usvajanja ZBPP-a bila ograničena u broju i kapacitetu, specijalizovana i fokusirana na nekoliko većih gradova. Reč

25 Izveštaj o sprovodenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde, jun 2021.Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>.

je o organizacijama poput Autonomnog ženskog centra (AŽC) koji se bavi žrtvama porodičnog nasilja, Praxis-a koji se bavi pravno nevidljivim licima, Komiteta pravnika za ljudska prava – YUCOM koji se bavi ljudskim pravima i Centra za zaštitu tražilaca azila koji se bavi ovom ranjivom grupom. Advokati koji su sarađivali sa udruženjima specijalizovani su za određene ranjive grupe, a kako Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije obezedio odgovarajuću alternativu, građani se upućuju na advokate bez iskustva u određenoj oblasti, koji su dodatno demotivisani neadekvatnom tarifom, što može ugroziti pravo građana na delotvorno zastupanje.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije stvorio atmosferu pogodnu za razvoj i rast broja udruženja. Iz zakonskog rešenja nije jasno da li udruženja mogu angažovati advokate za pružanje besplatne pravne pomoći u drugim oblastima (osim azila i diskriminacije). Pravnu nesigurnost produbljuje i mogućnost brisanja udruženja iz Registra zbog postupanja suprotnog Zakonu (čl. 19 st. 1 tač. 4), kao i visoke novčane kazne za one koji besplatnu pravnu pomoć pružaju bez upisa u Registar (čl. 58 st. 1 tač. 2). Dodatno, Zakon zabranjuje pružanje besplatne pravne pomoći u određenim slučajevima pod pretnjom visoke novčane kazne (čl. 58 st. 1 tač. 1). Kazna je isključena kada se besplatna pravna pomoć ne finansira iz državnog budžeta, ali kršenje zabrane takođe može biti osnov za brisanje iz Registra. Posebno je problematično što se zabrane odnose na slučajeve koji su zbog svog strateškog karaktera tradicionalno predmet interesovanja udruženja koja se bave zaštitom ljudskih prava (npr. odbrana okrivljenih za prekršaje u vezi sa javnim okupljanjima, zastupanje novinara u parnicama za povredu časti i ugleda itd.). Zakonodavac je smatrao svrshodnim da se iz primene ZBPP-a isključe određene vrste postupaka, ali ostaje nejasna namera koja stoji iza zabrane usmerene i na udruženja, iako je njihov rad finansiran iz sopstvenih sredstava. Pojedina udruženja koja su višegodišnji pružaoci besplatne pravne pomoći nastavila su da pružaju pravnu pomoć bez registracije.

Zbog ograničenog broja i kapaciteta udruženja, ograničena je i dostupnost njihovih internet prezentacija, publikacija i pružanja besplatne pravne pomoći na jezicima nacionalnih manjina. Sajtovi udruženja registrovanih za pružanje pravne pomoći su uglavnom dostupni samo na srpskom i eventualno engleskom jeziku. Udruženje Romkinja *Osvit* ima izbor za romski jezik na internet prezentaciji, koji, međutim, nije u funkciji.²⁶ Pojedina udruženja na sajtovima imaju publikacije na jezicima nacionalnih manjina:²⁷ *Udruženje Roma Novi Bečeј* koje pruža pravnu

26 Vidi: <http://osvit.rs/zenski-pokret-u-srbiji/#>.

27 Vidi: <https://www.yucom.org.rs/vodic-za-ostvarivanje-prava-na-sudskog-tumaca-prevodioca/>.

pomoć, ima i SOS telefon za žrtve nasilja na jezicima nacionalnih manjina.²⁸ Izuzetku u ovom pogledu predstavljaju organizacije koje se bave tražiocima azila i one u svom radu angažuju prevodioce za strane jezike.

2.1. Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM *Odabrani slučajevi zastupanja*

Komitet pravnika za ljudska prava ima tradiciju pružanja besplatne pravne pomoći građanima kojima su ugrožena osnovna ljudska prava dužu od 20 godina. Na godišnjem nivou pravni tim pruži besplatnu pravnu pomoć za oko 2000 građana u oblastima radnog, porodičnog, upravnog i krivičnog prava. Advokati YUCOM-a uzimaju u zastupanje strateške slučajeve koji imaju potencijal da dovedu do promene zakonodavstva i prakse, i vode ih do najviših instanci u zemlji i inostranstvu. YUCOM je zastupao i brojne pripadnike nacionalnih manjina, a kao primere izdvajamo aktuelne slučajeve.

2.1.1. Pravo na dom

Komitet pravnika za ljudska prava zastupao je porodicu S. u decenijski dugom parničnom postupku, štiteći njihovo pravo na dom. Z.S. je Rom i osoba sa invaliditetom koji je dugi niz godina bio zaposlen u državnom preduzeću i bio je prvi na rang listi kada mu je i dodeljen stan na trajno korišćenje. Međutim, kako je došlo do eksproprijacije ove nepokretnosti u korist Direkcije za gradsko građevinsko zemljište i izgradnju grada Beograda, a potom i rušenja radi izgradnje nove stambene zgrade, porodica S. je preseljena u drugi stan, bez sticanja trajnog prava na stanu, ali uz usmeno obećanje da će njeno stambeno pitanje biti trajno rešeno u najkraćem mogućem roku. Kako nije bilo pravnog osnova za korišćenje novog stana u važećim zakonima Republike Srbije, Direkcija 2001. godine pokreće postupak za iseljenje ove socijalno ugrožene porodice, umesto da reši njeno stambeno pitanje. Kroz niz zahteva za odlaganje izvršenja i žalbi protiv odluka o iseljenju, Z.S. je kao jedino rešenje preostalo podnošenje tužbe protiv Direkcije, radi dodele adekvatnog smeštaja, kao što mu je i obećano. Sudski postupak započet je 2008. godine i okončan nakon više od jedne decenije. Prvi osnovni sud u Beogradu doneo je prvostepenu presudu kojom je utvrdio pravo trajnog korišćenja pomenutog stana u korist porodice S., pozivajući se na član 8 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Sud je ocenio da predmetni stan, iako nije u vlasništvu porodice S. za njih predstavlja jedini dom sa kojim su trajno povezani, budući da u njemu žive dvadeset punih godina. Sud je konstatovao da bi iseljenje tužioca u konkretnom slučaju predstavljalo neopravdano mešanje u njegovo pravo na dom i da bi iseljenjem ova porodica

28 Mađarski, romski i rumunski.

ostala bez jedinog smeštaja. Apelacioni sud je u oktobru 2020. godine potvrdio ovu presudu.

2.1.2. Pravo na imovinu

Porodica Barbalić živela je u Zemunu, u stanu na kom je imala stanarsko pravo od 1966. godine. Dok je porodica bila na godišnjem odmoru 1997. godine, njihove stvari iz stana su iseljene, a u stan je useljena članica Srpske radikalne stranke, koja je ubrzo stan i otkupila. Od tada, porodica Barbalić vodila je nekoliko parničnih i upravnih postupaka pokušavajući da dokaže da je bespravno iseljena iz stana. Čitav slučaj pratila je intenzivna medijska kampanja koju je predvodio funkcioner SRS-a, Vojislav Šešelj, koji je pred Mehanizmom za međunarodne kričiće sudove pravosnažno osuđen na 10 godina zatvora za progon, deportacije i druga nečovečna dela. Bezbednost porodice Barbalić bila je ugrožena čestim napadima u medijima, budući da je Vojislav Šešelj, tada predsednik Opštine Zemun, javno mahao putovnicom tada maloletnog D. B. i govorio kako „hrvatsko dete ne može ići u srpsko obdanište“. Napadnut je čak i advokat porodice Barbalić, Nikola Barović, a za napad je bio osuđen telohranitelj Vojislava Šešelja. Od 1997. do 2013. godine vođen je postupak pred domaćim sudovima, koji je okončan presudom Apelacionog suda u Beogradu. Protiv ove presude, Komitet pravnika za ljudska prava, podneo je ustavnu žalbu Ustavnom sudu Srbije 2015. godine, tvrdeći da je porodici Barbalić povređeno pravo na pravično suđenje, uključujući i suđenje u razumnom roku, kao i pravo na imovinu. Odlukom Ustavnog suda iz maja 2019. godine, od svih zahteva Komiteta pravnika za ljudska prava, usvojen je samo zahtev za utvrđenje da je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku i podnositelju je dosuđena naknada nematerijalne štete u iznosu od 600 evra u dinarskoj protivvrednosti. U ostalom delu zahtev je odbijen ili odbačen. Pravni tim Komiteta pravnika za ljudska prava podneo je, u novembru 2019. godine, predstavku Evropskom sudu za ljudska prava.

2.1.3. Govor mržnje

Apelacioni sud u Beogradu je, u aprilu 2019. godine, nakon šest godina suđenja, u predmetu Komiteta pravnika za ljudska prava protiv **Kurira**, koji je po zakonu označen kao hitan, potvrdio presudu Višeg suda u Beogradu i utvrdio odgovornost urednika portala **Kurir info** za govor mržnje prema albanskoj nacionalnoj manjini. Odgovornost urednika je utvrđena jer nije sprečeno objavljivanje komentara koji povećavaju tenzije među građanima Republike Srbije, na taj način što se nacionalna manjina stavlja u nepovoljniji položaj. Naime, na portalu **Kurir info**, u novembru 2012. godine, objavljen je tekst „Bruka: Čedin direktor slavio Dan albanske zastave“, koji je izazvao stotine diskriminatorskih komentara, među kojima su: „Ma, pravi je Albanac. (...) Ne bi me čudilo da ovakav učestvuje u prodaji

organu srpskih žrtava”; „Zbog ovakvih će za 50 godina na hramu Svetog Save da se vijori albanska zastava. Braćo Srbi osvestite se...”; „Evo zanimacije za navijače, a ne da se međusobno tuku. Ovaki bi im trebali biti domaći zadatak.”; „Ovu budalu pod hitno integrisati u temelj neke buduće zgrade!” itd. Sud je utvrdio da sporni tekst, sam po sebi, ne sadrži govor mržnje, ocenjujući da autorka teksta nije imala namjeru da izazove mržnju. Zakon o zabrani diskriminacije uopšte ne predviđa da je namera neophodna da bi se utvrdilo postojanje govora mržnje. Ovi komentari potvrđuju da je tekst izazvao i širio mržnju i jasan su pokazatelj zbog čega je, i prema slovu zakona, namera autora u potpunosti irelevantna, što je sud propustio da utvrdi. Položaj nacionalnih manjina u Srbiji uslovljen je dnevnopolitičkim potrebama zbog čega mnogi pripadnici manjinskih grupa svakodnevno trpe diskriminaciju. Komitet pravnika za ljudska prava vodio je ovaj postupak sa namjerom da se javnim glasilima prenese poruka o njihovoj odgovornosti za stvaranje nepovoljne društvene klime prema manjinama.

3. Službe besplatne pravne pomoći

U periodu pre usvajanja Ustava Republike Srbije 2006. godine, malobrojne opštine i gradovi imali su formirane službe besplatne pravne pomoći. Od prve garancije prava građana na pravnu pomoć u Ustavu do usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (2018) koji reguliše način ostvarivanja ovog prava prošlo je čak 12 godina. Pre usvajanja ZBPP-a, besplatna pravna pomoć pružana je u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi²⁹ (2007), kojim je organizovanje službi besplatne pravne pomoći građanima stavljeno u nadležnost opština i grada. Odlukama jedinica lokalnih samouprava ova usluga nije bila regulisana na ujednačen način, ali je uglavnom u primeni bio model po kojem je pomoć besplatno pružana socijalno ugroženim građanima, dok je ostalim građanima usluga naplaćivana po umanjenoj tarifi.³⁰ Pojedine jedinice lokalne samouprave i dalje naplaćuju uslugu po umanjenoj tarifi, i to licima koja ne ispunjavaju uslove. U budućnosti, ovo može biti mehanizam za finansijsku održivost lokalnih službi, ali usled ograničenih kapaciteta može i smanjiti pristup građanima koji ispunjavaju zakonske uslove. Prema trenutnom rešenju iz ZBPP-a reč je o prekršaju.³¹ Besplatnu pravnu pomoć su u praksi pružale službe besplatne pravne pomoći, pojedinci zaposleni u upravi, ali i lokalni ombudsmani i opštinski pravobranionici.

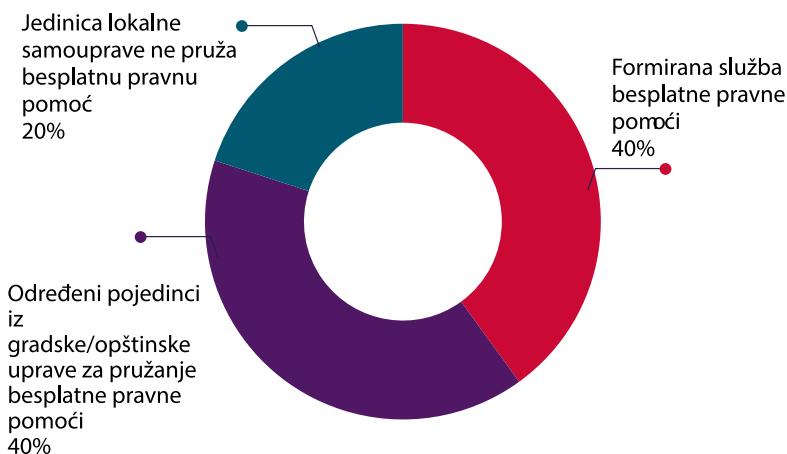
29 Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018).

30 20% do 50% advokatske tarife.

31 Čl. 58 st. 1 tač. 4.

Nekoliko istraživanja koja je YUCOM sproveo u prethodnom periodu pokazala su da su službe besplatne pravne pomoći retko formirane u praksi, već su za taj posao uglavnom bili zaduženi pojedinci.³² Dodatni problem jeste i neinformisanost građana o postojanju ove usluge. Istraživači YUCOM-a su neretko dobijali oprečne informacije o tome da li služba besplatne pravne pomoći u opštini postoji.³³ Veliki broj jedinica lokalnih samouprava nije organizovano pružao besplatnu pravnu pomoć. Glavna prepreka bio je nedostatak finansijskih sredstava. U siromašnijim opštinama gde nije bila dostupna socijalna pomoć koja se finansira iz lokalnog budžeta, nije bila dostupna ni besplatna pravna pomoć. Građani su se u ovom periodu mogli osloniti i na organizacije civilnog društva koje su pružale besplatnu pravnu pomoć. Usvajanjem ZBPP-a formiranje službi besplatne pravne pomoći postala je zakonska obaveza jedinica lokalne samouprave za čije neizvršavanje je zaprećena prekršajna kazna za rukovodioca JLS.³⁴

Besplatna pravna pomoć pri jedinicama lokalne samouprave



Analiza podataka prikupljenih istraživanjem pokazala je da se situacija nije značajno promenila na bolje. Od svih lokalnih samouprava obuhvaćenih istraživanjem, samo njih deset je formiralo službu besplatne pravne pomoći (40%), dok u deset tu uslugu pružaju pojedinci zaposleni u gradskoj/opštinskoj

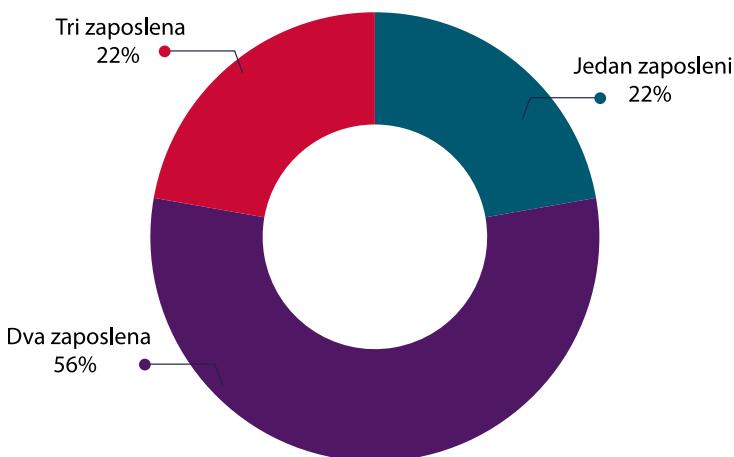
32 Npr. Pristup pravdi: Pružanje informacija, saveta i besplatne pravne pomoći u Srbiji, YUCOM, 2016. Dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2016/11/Pristup-pravdi-publikacija-YUCOM-srpska-verzija.pdf>

33 Različite informacije su dobijane slanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, pregledom internet prezentacija, pregledom budžeta JLS, informatora o radu, kao i putem telefonskog poziva.

34 Čl. 58 st. 4.

upravi (40%). Poređenja radi, prema YUCOM-ovom istraživanju o prvih šest meseči primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, sprovedenom na nacionalnom nivou, svega 17% jedinica lokalnih samouprava je formiralo službu besplatne pravne pomoći, dok su u 44% besplatnu pravnu pomoć pružali pojedinci.³⁵ Prema istom istraživanju, čak 39% jedinica lokalne samouprave nije organizovano pružalo besplatnu pravnu pomoć. Razlika između rezultata dva istraživanja govori o uticaju neravnometernog lokalnog razvoja na dostupnost besplatne pravne pomoći. Naime, većina opština obuhvaćenih istraživanjem nalaze se u AP Vojvodina koja je razvijenija od ostatka Srbije, čime se može objasniti i evidentna razlika.

Broj zaposlenih u službama besplatne pravne pomoći



Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći nije bliže definisano uređenje službe besplatne pravne pomoći, niti struktura i broj zaposlenih, što je omogućilo pojedinim opštinama da formalno ispune zakonsku obavezu, iako suštinski ne za pošljavaju dovoljan broj pravnika u odnosu na broj stanovnika. Najčešće je zaposlen samo jedan pravnik kojem nije obezbeđena podrška u vidu pratećeg osoblja, tako da je, pored neposrednog pružanja usluge građanima, dodatno opterećen i pratećim administrativnim poslovima. Istraživanje YUCOM-a o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći³⁶ pokazalo je da većina opština ima jednog ili dva zaposlena pravnika bez obzira na razlike u broju stanovnika.

35 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prvih šest meseci primene, YUCOM, 2020. Dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/07/Primen-a-zakona-BPP-2.pdf>

36 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prvih šest meseci primene, YUCOM, 2020. Dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/07/Primen-a-zakona-BPP-2.pdf>.

Recimo, i Leskovac (144.206 stanovnika) i Bosilegrad (8.129 stanovnika) imali su po jednog pravnika. Prema prikupljenim podacima iz ovog istraživanja, pet jedinica lokalne samouprave u službi besplatne pravne pomoći ima dva zaposlena, dok po dve jedinice imaju po jednog, odnosno po tri zaposlena.

Pet opština nije formiralo službu, niti je odredilo pojedinca koji pruža besplatnu pravnu pomoć (20%). U 45% opština neposrednim pružaocima ovo nije i jedino zaduženje, dok su u 30% opština pored pružanja besplatne pravne pomoći, oni ovlašćeni i da odlučuju po zahtevima za pružanje besplatne pravne pomoći. Prekomerno opterećenje pravnika koji neposredno pružaju ovu uslugu može uticati na kvalitet pružene pravne pomoći. Situacija u kojoj isto lice i odlučuje po zahtevima građana, deluje destimulativno jer blagovremenim rešavanjem po zahtevima građana to lice povećava sopstveno radno opterećenje. Prema istraživanju YUCOM-a o prvih šest meseci primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, čutanje uprave nije predstavljalo značajan problem, te je najveći broj zahteva građana usvojen.

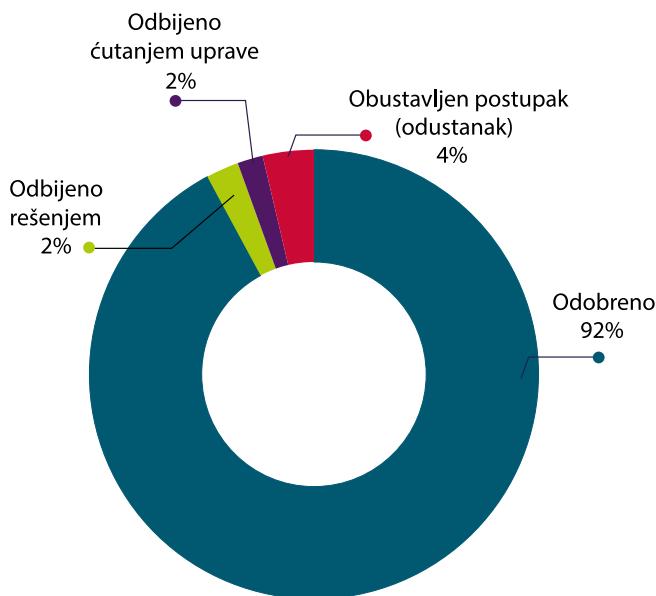
Samo šest opština (30%) ima zaposlenog pravnika sa položenim pravosudnim ispitom, i mogućnost da zastupa stranku na sudu bez angažovanja advokata i dodatnih troškova. Nijedna opština na poslovima besplatne pravne pomoći nema angažovano dodatno osoblje. Devet opština odgovorilo je da je prostor u kojem se pruža besplatna pravna pomoć dostupan osobama sa invaliditetom (45%), inače jednoj od kategorija koja pravo ostvaruje na osnovu svog statusa. Prema ranije navedenom istraživanju, osobe sa invaliditetom predstavljaju ranjivu grupu koja je uputila najveći broj zahteva za besplatnu pravnu pomoć.

U opštinama obuhvaćenim istraživanjem, građani su tokom 2020. godine ukupno podneli 762 zahteva za besplatnu pravnu pomoć: 701 zahtev podnet je u parničnoj materiji, 8 u krivičnoj i 42 u upravnoj materiji. Ukupno je odobreno 702 zahteva, 650 u parničnoj materiji, 7 u krivičnoj i 32 u upravnoj materiji. Ukupno je rešenjem odbijeno 18 zahteva, čutanjem uprave 14, dok su u ostalim predmetima građani odustali od podnetih zahteva. U većini odgovora se ne navodi da li su građani odustali, ili su propustili da u dodatnom roku dopune zahteve. Drugi slučaj se u smislu čl. 32 st. 5 ZBPP-a smatra odustankom, ali je iz odgovora pojedinih lica zaduženih za odlučivanje po zahtevima građana vidljivo da oni ne razlikuju ovu situaciju od odbijanja zahteva zbog neispunjavanja uslova. Kada su u odgovoru opštine navedeni razlozi odbijanja, najčešće nisu ispunjeni zakonski uslovi (4) ili je pravna pomoć zabranjena (2).

Najviše zahteva građana za besplatnu pravnu pomoć primljeno je u Leskovcu (299) i Somboru (188), dok je u Sečnju i Žitištu primljen samo po jedan zahtev. Pored razlike u veličini opština, ova diskrepancija se može objasniti i problemima u vođenju evidencije o besplatnoj pravnoj pomoći. Naime, očigledno

je da su neke opštine sva obraćanja građana evidentirala kao zahteve, iako za neke oblike pravne pomoći nije neophodno podnosi zahtev, jer se ne vrši provjeru uslova niti donosi rešenje. Ministarstvo pravde je u svom izveštaju o primećeni ZBPP-a napomenulo da je neophodno organizovati dodatne obuke u vezi sa vođenjem evidencije.³⁷ Dodatno, ova razlika se može povezati i sa nedostatkom informisanja građana na lokalnom nivou. Tako su i Leskovac i Sombor u odgovorima naveli da su i tokom 2020. godine informisali građane o pravu na besplatnu pravnu pomoć, dok su Sečanj i Žitište naveli da nisu to činili.

Ishodi zahteva za besplatnu pravnu pomoć



3.1. Informisanje građana o besplatnoj pravnoj pomoći

Važan aspekt ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć je i informisanost građana o postojanju ove usluge. U praksi, prepreke informisanju građana mogu biti nedostatak kapaciteta ili svesti o obavezi opštine da građane informiše o svom radu, nedostatak medija koji emituju lokalne informacije, odnosno informacije na jezicima nacionalnih manjina, kao i zabrana reklamiranja propisana Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.

³⁷ Izveštaj o sprovodenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde, jun 2021. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Godisnji%20izvestaj%20BPP%20mart%202021.pdf>

Ukoliko opština nema kapaciteta da adekvatno organizuje rad službe za besplatnu pravnu pomoć, ne postoji ni podsticaj da adekvatno informiše građane o ovoj usluzi. Nedostatak informacija o pitanjima od lokalnog značaja je problem koji je prisutan van većih gradova, tako da je i informisanje na jezicima nacionalnih manjina nejednakost dostupno različitim nacionalnim manjinama. Dodatni problem predstavlja i zabrana reklamiranja predviđena Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći (čl. 24 st. 3 ZBPP) preuzeta iz Zakona o advokaturi. Zabrana koja je u ZOA uvedena radi sprečavanja nelojalne konkurenциje je u suprotnosti sa načelima ZBPP-a, ali i sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i obavezom jedinica lokalnih samouprava da obaveštavaju građane o svom radu.

Informativna kampanja sprovedena na nacionalnom nivou bila je kratkog veka, u vreme početka primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, u oktobru 2019. godine. Istraživanje je pokazalo da polovina opština koje pružaju besplatnu pravnu pomoć nije sprovodila informativnu kampanju u toku 2020. godine (jedna opština se izjasnila da nije bilo ni potrebe, budući da ovu uslugu pruža građanima preko 40 godina). Ovaj podatak posebno zabrinjava imajući u vidu da su potrebe građana za ovom vrstom usluge porasle nakon proglašenja epidemije COVID-19 i uvođenja vanrednog stanja. Ako su građani i obaveštavani o ovoj mogućnosti putem medija, deljenjem promo materijala ili održavanjem sastanaka sa relevantnim akterima, retko je posebna pažnja posvećivana ranjivim grupama (30%). Od opština koje su ipak obratile posebnu pažnju na ranjive grupe, samo se jedna izjasnila i o načinu rada (saradnja sa centrom za socijalni radi i nevladinim organizacijama).

Tokom 2020. godine posebno su bila ugrožena lica u zatvorima i ustanovama socijalnog staranja. Članovima YUCOM-a koji su radili u okviru Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture Zaštitnika građana, nije bio omogućen ulazak u objekte ustanova socijalnog staranja. Prilikom revizije Akcionog plana za Poglavlje 23³⁸ usvojena je sugestija YUCOM-a da se kroz sprovođenje aktivnosti informativne kampanje ranjivim grupama omogući pristup obrascima za besplatnu pravnu pomoć. Građani su neretko informisali YUCOM da zaposleni u zgradji opštine nemaju informacije o tome da li opština pruža ovu uslugu ili ne, te da im nisu davali obrazac zahteva. Prema primljenim odgovorima, obrasci su uglavnom dostupni na šalteru za informacije (15), u samoj kancelariji za besplatnu pravnu pomoć (12) ili u pisarnici opštine (6). Obrazac je ređe bio dostupan na sajtu JLS (3).

38 Revidirani Akcioni plan za Poglavlje 23, Pravosuđe i osnovna prava, Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, jul 2020. Dostupno na: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%2020207.pdf>

U samo sedam slučajeva obrasci su prevedeni na jezike nacionalnih manjina (mađarski, albanski, crnogorski, hrvatski i bosanski). Jedna opština je dala odgovor da su prevedeni na jezike svih koji žive u opštini bez navođenja konkretnih jezika. Samo devet opština je odgovorilo da pruža besplatnu pravnu pomoć na jezicima nacionalnih manjina (albanski, romski, mađarski, crnogorski, bosanski i rumunski). Sajtovi, informatori o radu i službeni glasnici većinom nisu dostupni na jezicima nacionalnih manjina. Takođe, ni informacija o tome koji manjinski jezici su u službenoj upotrebi u opštini nije lako dostupna. Slična prepreka u upotrebi manjinskih jezika zabeležena je i u istraživanju³⁹ OEBS-a koje se odnosilo na upotrebu manjinskih jezika u sudovima i tužilaštвима. Prema tom istraživanju, manje od 50% pravosudnih organa koji su odgovorili na upitnike imalo je pravilna saznanja o jezicima i pismima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na njihovom području. Glavni razlog situacije notirane u jedinicama lokalne samouprave leži u nedostatku ljudskih resursa. Podaci o jezicima koje govore zaposleni u organima AP Vojvodina i jedinicama lokalnih samouprava, pokazuju da je broj onih koji govorile neki od manjinskih jezika skoro na nivou statističke greške.⁴⁰ Izuzetak koji potvrđuje pravilo su govornici mađarskog jezika kojih ima oko 9%, dok je na drugim manjinskim jezicima vođen vrlo mali broj upravnih postupaka.⁴¹ Dodatni razlog može biti i percepcija pripadnika nacionalnih manjina da će se postupak brže i lakše voditi na srpskom jeziku, ili da će nadležni organ pogrešno protumačiti zahtev da postupak bude vođen na manjinskom jeziku, kao pokušaj dugovlačenja.

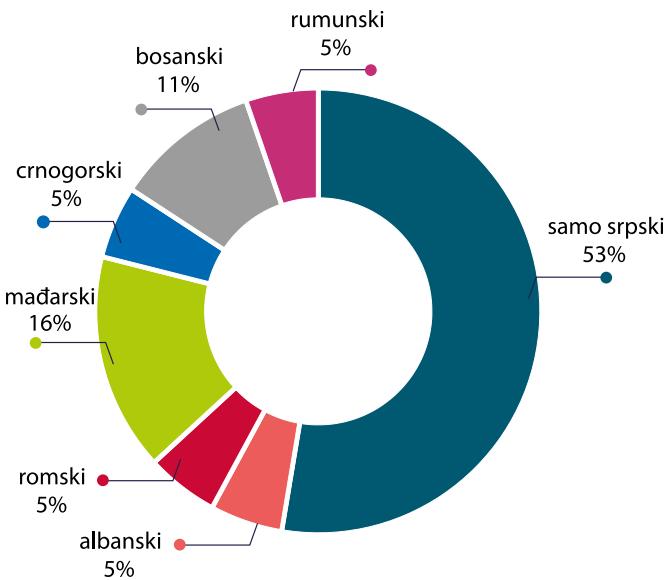
39 Upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina u sudovima i tužilaštвимa u Republici Srbiji, Predrag Dejanović, Dunja Poleti Čosić, 2020.

Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/f/461848.pdf>

40 Vidi: http://www.puma.vojvodina.gov.rs/sluzbeno_jezik/glavnalist.php

41 Najveći broj upravnih postupaka se vodio na mađarskom jeziku (20.941), slovačkom jeziku (848) i rumunskom jeziku (45).

Jezici na kojima se pruža besplatna pravna pomoć



5

V ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Istraživanje je pokazalo da je tokom 2020. godine besplatna pravna pomoć pripadnicima nacionalnih manjina bila dostupna u ograničenom obimu, što je posledica nasleđenih problema na koje Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije dao adekvatan odgovor, ali i novih okolnosti koje su uslovile zatvaranje institucija za građane. Pandemija COVID-19 dovela je do smanjenja obima rada postojećih opštinskih službi za besplatnu pravnu pomoć i prelazak na rad preko telefona i e-maila. Međutim, veliki broj lokalnih samouprava nije poštovao svoju zakonsku obavezu i formirao službu za besplatnu pravnu pomoć. Ako službe formalno i postoje, imaju mali broj zaposlenih koji ne odgovara veličini opštine i realnim potrebama građana. Budući da se te potrebe uglavnom odnose na dobijanje opštih pravnih informacija i pravnih saveta, u opštinama koje nemaju odgovarajuće službe ne postoji ni adekvatna zamena za ovu vrstu usluge. Bez podsticajne atmosfere za rad i napredak, malobrojna udruženja, uglavnom specijalizovana za ranjive grupe, nemaju kapacitete da popune ovu prazninu. Umesto da ovaj potencijal bude adekvatno iskorišćen, Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći nije uvažena činjenica da su udruženja više od 20 godina građanima pružala besplatnu pravnu pomoć, i njihov položaj znatno je ograničen.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći predviđao je da država daje povraćaj dela sredstava (50%) koje je opština isplatila za pružanje besplatne pomoći, što je, zajedno sa niskom advokatskom tarifom zamišljeno kao kompromis koji je trebalo da i građanima u siromašnijim opštinama omogući zastupanje na sudu. Istraživanje, međutim, govori o potrebi preispitivanja delotvornosti i održivosti ovog modela. Naime, osim što je veoma mali broj građana upućen na advokate, neke opštine čak nisu ni opredelile sredstva za plaćanje advokata.⁴² Osim advo-

42 Prema izveštaju Ministarstva pravde određene opštine nisu opredelile u svom budžetu sredstva za finansiranje pružalaca besplatne pravne pomoći koji se finansiraju 50% iz budžeta jedinice lokalne samouprave i 50% iz budžeta Republike Srbije.

kata, građane na sudu mogu zastupati i diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom zaposleni u opštini. U praksi, opštine imaju malo zaposlenih sa odgovarajućom kvalifikacijom. Proces izmena i dopuna Zakona o parničnom postupku u prvoj polovini 2021. godine je pod pritiskom javnosti obustavljen, pre svega zbog predloga odredbi koje bi pristup судu uslovile plaćanjem visokih sudske taksi. Izmenama je bila predviđena i mogućnost da registrovani pružaoci besplatne pravne pomoći mogu da zastupaju građane na sudu. Upućivanje na advokate ograničeno je visinom opštinskog budžeta, koji može biti nedovoljan da podmiri potrebe građana za ovom uslugom. Rešenje predviđeno izmenama ZPP-a omogućilo bi da pravnici bez pravosudnog ispita zaposleni u opštini zastupaju građane na sudu, što bi većem broju građana omogućilo dobijanje ove usluge.

Pored formalnih, u praksi YUCOM-a zabeležene su i neformalne prepreke. To su slučajevi u kojima se neuki i nepismeni građani usmeno odbijaju sa obrazloženjem da opština nema para za advokata, ili ih odbijaju advokati na koje su rešenjem upućeni jer su nezadovoljni niskom tarifom. Neformalne prepreke ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć su brojne, te uključuju i neinformisanost građana, neinformisanost ili opstrukciju opštinskih službenika, kao i nedostatak obrazaca zahteva za besplatnu pravnu pomoć.

Istraživanje je pokazalo da mnoge opštine u kojima je u službenoj upotrebi manjinski jezik nisu prevele obrazac zahteva za besplatnu pravnu pomoć, kao i da ovu uslugu ne pružaju na svim službenim jezicima. Obrazac zahteva ima čak 9 strana, pisan je formalnim jezikom i pravnom terminologijom koja je razumljiva samo uskom krugu ljudi. Problem postaje još veći ako nekome srpski jezik nije maternji. Treba imati u vidu da je ovo značajna prepreka jer su tražioci uglavnom socijalno ugrožena lica nižeg stepena pismenosti. Ni prilikom upisa advokata na spisak pružalaca besplatne pravne pomoći nije vođeno računa o jezicima koje govore. Dakle, neophodno je da se u budućnosti unapredi upotreba manjinskih jezika u radu lokalnih samouprava i njihovom kontaktu sa građanima. Uprkos preprekama, istraživanje je pokazalo da je besplatna pravna pomoć u većoj meri dostupna pripadnicima nacionalnih manjina, u odnosu na prosek na nacionalnom nivou, što je dobar primer uticaja lokalnog razvoja na dostupnost ove usluge i činjenice da su opštine obuhvaćene istraživanjem uglavnom u AP Vojvodina. Imajući sve navedeno u vidu, Komitet pravnika za ljudska prava – YUCOM upućuje sledeće preporuke Ministarstvu pravde i jedinicama lokalnih samouprava.

1. Preporuke

1.1. *Ministarstvu pravde*

- 1) Izmenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći usvojiti model finansiranja službi za pružanje besplatne pravne pomoći koji će omogućiti njihovo formiranje, kontinuiran rad i adekvatan kvalitet usluge.
- 2) Izmenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći jasno urediti položaj udruženja i uvažiti njihov dugogodišnji rad, stečena specijalizovana znanja i izgrađen odnos sa ranjivim i marginalizovanim društvenim grupama.
- 3) Izmenama i dopunama Pravilnika o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći, skratiti, pojednostaviti i prevesti obrazac zahteva za besplatnu pravnu pomoć na sve jezike koji se nalaze u službenoj upotrebi u Republici Srbiji.

1.2. *Jedinicama lokalne samouprave*

- 1) Formirati službe besplatne pravne pomoći u skladu sa Zakonom i voditi računa da struktura, kvalifikacije, znanje manjinskih jezika i broj zaposlenih odgovaraju veličini opštine i realnim potrebama građana.
- 2) Učiniti informacije o pružanju besplatne pravne pomoći i obrasce zahteva za besplatnu pravnu pomoć dostupnim na svim jezicima u službenoj upotrebi, koristeći sve pogodne kanale (lokalne medije, centre za socijalni rad, ustanove socijalne zaštite, ustanove za izdržavanje kazne zatvora itd.)
- 3) Uložiti napore da pripadnici nacionalne manjine kojima je odobreno pravo na besplatnu pravnu pomoć dobiju zastupanje advokata koji govore njihov jezik.



CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.921.8-054.57(497.11)"2020"

ФИЛИПОВИЋ, Милан, 1984-

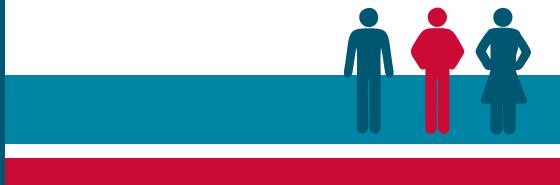
Pravo nacionalnih manjina na besplatnu pravnu помоћ / Milan Filipović. - Beograd : Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM, 2021 (Beograd : Dosije studio). - 39 str. : graf. prikazi ; 22 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-82222-00-2

a) Националне мањине -- Бесплатна правна помоћ
-- Србија -- 2020

COBISS.SR-ID 52101641



ISBN-978-86-82222-00-2



9 788682 222002

PRAVO
**NACIONALNIH
MANJINA**
NA BESPLATNU
PRAVNU POMOĆ