

STUDIJA:

**UTICAJ ZAKONA
O BESPLATNOJ
PRAVNOJ POMOĆI
NA RAD ORGANIZACIJA
CIVILNOG DRUŠTVA**



Ova studija slučaja je deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene Srbija da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć“ koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u ovoj studiji slučaja isključivo su stavovi autora i ne odražavaju stavove USAID-a.



Autor:

Damjan Mileusnić

Saradnici na istraživanju:

Uroš Mišljenović i Ana Toskić Cvetinović

Recenzent:

Mihailo Pavlović

Lektura i korektura:

Nastasija Stojanović

Dizajn i prelom:

Dosije studio, Beograd


Izdavač:

Partneri Srbija

Za izdavača:


Ana Toskić Cvetinović

S A D R Ź A J



Rezime	6
Uvod	8
Zakonodavni okvir	10
Prvi efekti primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	14
Odgovor civilnog sektora na početak primene novog Zakona	16
Nedoumice organizacija civilnog društva u vezi sa primenom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći	20
Zaključak	22
Preporuke	24

REZIME



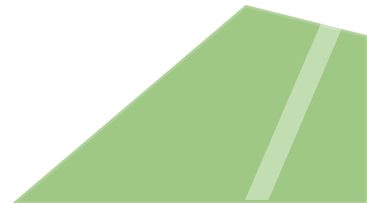
Pitanje besplatne pravne pomoći godinama je bilo predmet spora između predstavnika advokature i organizacija civilnog društva. Nakon višegodišnje diskusije ko, kada i pod kojim uslovima sme pružati pravnu pomoć, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći počeo je sa primenom 1. oktobra 2019. godine.

U samom tekstu Zakona primećeno je više nejasnoća, kako u pogledu određivanja pružalaca besplatne pravne pomoći, tako i u pogledu samih korisnika kojima pravna pomoć može biti pružena. Nedovoljnom preciznošću pojedinih odredaba takođe je ostavljena mogućnost za proizvoljno tumačenje.

Isto tako, Zakon predviđa ograničenja usmerena ka udruženjima građana kao pružaocima besplatne pravne pomoći, odnosno dopušta udruženjima građana da pružaju pravnu pomoć, ali samo na osnovu odredbi zakona koji uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije.

Nekoliko meseci nakon početka primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, neke jedinice lokalne samouprave i dalje nisu uspostavile svoje sisteme za pružanje besplatne pravne pomoći. Pravnicima u jedinicama lokalne samouprave trenutnom zakonskom formulacijom ostavljaju se preširoka ovlašćenja u proceni kome se može pružiti besplatna pravna pomoć, pošto ista neće biti omogućena ukoliko je očigledno da ne postoji šansa da stranka uspe u sporu. Na taj način, otvara se prostor za potencijalne zloupotrebe i greške. Problem u primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći uočen je i prilikom upućivanja građana na udruženja od strane jedinica lokalne samouprave, koje to neretko čine usmenim putem.

Sve navedeno doprinelo je da, nakon početka primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, građanima pristup besplatnoj pravnoj pomoći, a time i pristup pravdi, bude otežan i ograničen, dok su udruženja građana koja imaju višegodišnje iskustvo i odgovarajuću kadrovska i organizacionu infrastrukturu za pružanje besplatne pravne pomoći onemogućena da to čine kao ranije.



UVOD

Građanima u Srbiji neretko je potrebna pravna pomoć, kako u vidu zastupanja u postupcima, tako i u pogledu dobijanja određenih pravnih saveta i smernica. Do skoro, građani su imali mogućnost da se obrate organizacijama civilnog društva koje su dugi niz godina već bile pružaoci besplatne pravne pomoći. Međutim, donošenjem novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (u daljem tekstu Zakon), situacija se znatno promenila. Iz tog razloga, **fokus ove studije biće na utvrđivanju da li novouspostavljeni sistem besplatne pravne pomoći obezbeđuje adekvatan pristup pravdi građanima i kako je donošenje Zakona uticalo na rad organizacija civilnog društva.**

Donošenju Zakona prethodila je dugogodišnja polemika između predstavnika advokature i dela civilnog sektora oko toga ko može da pruža pravnu pomoć građanima. Sa jedne strane, advokatura uporište u svom stavu, da bi pravnu pomoć smeli da pružaju isključivo advokati, pronalazi u članu 67 Ustava koji propisuje da „pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.”¹ Sa druge strane, organizacije civilnog društva pozivaju se na svoj dugogodišnji rad i iskustvo u ovoj oblasti, razvijenu ekspertizu u specifičnim oblastima (poput zaštite od diskriminacije, zaštite prava ranjivih grupa, pravu azila, itd), desetine hiljada korisnika kojima je ista pomoć pružena, kao i na činjenicu da Ustav u istom članu u stavu 3 propisuje da će Zakon odrediti kada je pravna pomoć besplatna. Organizacije civilnog društva takođe smatraju da Ustav pomenutom odredbom propisuje minimum standarda u pogledu pružanja pravne

pomoći od strane advokata i službi pri jedinicama lokalne samouprave, ali da se norma ne može tumačiti na način kojim se ostalim učesnicima izričito zabranjuje pružanje besplatne pravne pomoći. Milan Antonijević, izvršni direktor Fondacije za otvoreno društvo Srbija, napominje da se organizacije mogu baviti i zastupanjem pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu², pa je iz tog razloga nejasno zašto se dovodi u pitanje njihova stručnost da pružaju pravnu pomoć građanima u svojoj zemlji.

Nakon više od decenije polemisanja ko, kada i pod kojim uslovima može pružati pravnu pomoć, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći³ počeo je sa primenom 1. oktobra 2019. godine. Ovim Zakonom je, između ostalog, ustanovljena podela između pravne pomoći i pravne podrške, propisana procedura pristupa pravnoj pomoći i regulisanja pitanja poput toga ko mogu biti pružaoci i korisnici besplatne pravne pomoći. Istog dana na snagu je stupilo i 7 pravilnika koje je 20. septembra 2019. donelo Ministarstvo pravde.

1 <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/139-100028/ustav-republike-srbije>

2 <http://www.yucom.org.rs/ko-ce-smeti-da-pruza-besplatnu-pravnu-pomoc/>

3 [Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.html) (“Sl. glasnik RS”, br. 87/2018) <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.html>

ZAKONODAVNI OKVIR

Po Zakonu, „besplatna pravna pomoć je pravna pomoć koju korisnik ostvaruje bez naknade saglasno odredbama ovog Zakona i ona se ostvaruje putem besplatne pravne pomoći u užem smislu, besplatne pravne podrške i besplatne pravne pomoći u prekograničnim sporovima.”⁴

„Besplatna pravna pomoć može da se pruži državljaninu Republike Srbije, licu bez državljanstva, stranom državljaninu sa stalnim nastanjenjem 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.”⁵

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

5 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 4 (“Sl. glasnik RS”, br. 87/2018)

Ovakvom zakonskom formulacijom iz kruga korisnika direktno su isključena lica koja ne ispunjavaju ove uslove. Kako je cilj ovog Zakona da se *omogući delotvoran i jednak pristup pravdi svima*⁶, nepoznato je zašto su ova lica onemogućena da pristupe sistemu besplatne pravne pomoći i postavlja se pitanje da li se bez ikakvog razumnog i opravdanog razloga čitave kategorije ljudi mogu isključiti iz pristupa ovom pravu. Takođe, ukoliko druga lica po drugim zakonima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ispunjavaju uslove da budu korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć, u Zakonu bi trebalo da se konkretno referiše na njih, kao što je učinjeno za oblasti azila i zaštitu od diskriminacije.

Zakon kao oblike besplatne pravne pomoći prepoznaje pružanje pravnih saveta, sastavljanje podnesaka, zastupanje i odbranu. Takođe, član 7 Zakona eksplicitno navodi i situacije u kojima besplatna pravna pomoć nije dozvoljena - „u privrednim sporovima, postupku registracije pravnih lica, postupku naknade štete za povredu časti i ugleda, postupku pred prekršajnim sudom, ako za prekršaj nije zaprećena kazna zatvora, postupku u kome bi vrednost spora bila u očiglednoj i značajnoj nesrazmeri s troškovima postupka, 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

6 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 2 (“Sl. glasnik RS”, br. 87/2018)

dobrim običajima, kao i u slučaju da postoji očigledan pokušaj da se zloupotrebi pravo na besplatnu pravnu pomoć ili neko drugo pravo.⁷ Takođe, Zakon u članu 39, st. 3 propisuje da se „zastupanje u prvostepenom upravnom postupku ne finansira iz budžeta Republike Srbije, niti iz budžeta jedinice lokalne samouprave“, pa se iz tog razloga postavlja pitanje adekvatne zaštite građana u prvostepenom upravnom postupku, jer proističe da se ona ne finansira uopšte.

Standardi Saveta Evrope i EU zakonodavstva, kada je u pitanju besplatna pravna pomoć, predviđaju sprovođenje finansijskog testa. Tako npr. u presudi Evropskog suda za ljudska prava, *Glaser v. the United Kingdom*⁸, Sud kaže da nema kršenja člana 6 Konvencije ako aplikant ostane izvan sistema pravne pomoći jer njegov/njen prihod premašuje finansijske kriterijume, pod uslovom da se ne naruši suština prava na pristup sudu. Dalje, u presudi Evropskog suda za ljudska prava, *Steel and Morris v. the United Kingdom*⁹, Sud kaže da države nisu u obavezi da troše javna sredstva kako bi obezbedile potpunu ravnopravnost oružja između osobe koja pruža pomoć i suprotne strane “sve dok se svakoj strani pruža razumna prilika da predstavi svoj slučaj pod uslovima koji ga ne stavljaju u suštinski neravnopravan položaj u odnosu na protivnika”. Takođe, neophodno je sprovesti i test procene. Da li interes pravde zahteva davanje pravne pomoći pojedincu zavisi od sledećih faktora: (a) značaj slučaja za pojedinca (videti npr: ECtHR, *Nenov v. Bulgaria*)¹⁰; (b) kompleksnost slučaja (videti npr. ECtHR, *Steel and Morris v. the United Kingdom*)¹¹ i (c) sposobnost pojedinca da zastupa sam sebe u postupku (videti npr. ECtHR, *Airey v. Ireland*)¹²

7 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 7

8 *Glaser v. the United Kingdom*, No. 32346/96, 19 September 2000, para. 99

9 *Steel and Morris v. the United Kingdom*, No. 68416/01, 15 February 2005

10 *Nenov v. Bulgaria*, No. 33738/02, 16 July 2009

11 *Steel and Morris v. the United Kingdom*, No. 68416/01, 15 February 2005

12 *Airey v. Ireland* No. 6289/73, 9 October 1979

Po Zakonu, besplatnu pravnu pomoć mogu pružati advokati i službe besplatne pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave, dok udruženja mogu pružati pravnu pomoć građanima isključivo za oblasti azila i diskriminacije.¹³ Imajući u vidu da Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u članu 85 propisuje da „lice na koje se podaci odnose, u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti, ima pravo da ovlasti predstavnika udruženja koje se bavi zaštitom prava i sloboda lica na koje se podaci odnose da ga, u skladu sa zakonom, zastupa, između ostalog i pred sudom“¹⁴, nejasno je zbog čega i ova oblast nije prepoznata u Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći. Formalnopravno, to bi značilo da udruženje takvu pravnu pomoć može da pruža, ali za to ne bi moglo da aplicira za budžetska sredstva, već bi moralo samo da finansira troškove iz svojih sredstava. Isto tako, udruženje ne bi moglo da traži troškove sudskog postupka ukoliko bi zastupalo samo, bez advokata, jer nema pravo da naplaćuje troškove po advokatskoj tarifi.

Sa druge strane, besplatnu pravnu podršku mogu pružati i notari, pravni fakulteti i posrednici u rešavanju sporova (medijatori), kao i udruženja građana (u okviru ciljeva za koje su osnovana), čime su njihove aktivnosti ograničene na pružanje opštih pravnih informacija i popunjavanje formulara.¹⁵

Neslaganja advokata i udruženja građana nastavila su se i nakon donošenja Zakona, pre svega u pogledu zakonskih odredbi koje propisuju ko može pružati usluge besplatne pravne pomoći. Kako je i samim Zakonom propisano da se besplatna pravna pomoć zasniva na jednakoj dostupnosti prava na besplatnu pravnu pomoć, bez diskriminacije pružalaca, tražilaca i korisnika, kao i usmerenosti na stvarne potrebe korisnika, ostaje nejasno iz kog razloga je organizacijama civilnog društva na ovaj način ograničen prostor za pružanje pravne pomoći, naročito imajući u vidu činjenicu da su udruženja usluge zastupanja korisnika svakako pružala angažovanjem advokata, u skladu sa procesnim zakonodavstvom.

13 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 9

14 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, čl. 85

15 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 12

Zakon dakle, dopušta udruženjima građana da pružaju pravnu pomoć, ali samo na osnovu odredaba zakona koji uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije, s tim što i u ovim situacijama pravnu pomoć za udruženje pruža advokat. Sa druge strane, „diplomirani pravnici zaposleni u jedinicama lokalne samouprave ili pravnici u ime udruženja mogu pružati pravnu pomoć, u okviru ovlašćenja koja su im određena zakonom kojim se uređuje odgovarajući postupak”¹⁶. Imajući u vidu odredbu koja udruženjima dopušta pružanje besplatne pravne pomoći isključivo za oblasti azila i zaštite od diskriminacije, nepoznato je iz kog razloga su pravnici u jedinicama lokalne samouprave kvalifikovaniji od pravnika zaposlenih u organizacijama civilnog društva, pogotovo ukoliko se uzme u obzir prethodno dugogodišnje iskustvo koje su ti pravnici stekli pružajući pravnu pomoć građanima i u drugim oblastima, pre donošenja Zakona.

Kao još jednu od obaveza koju predviđa novi Zakon, propisano je uvođenje Registra pružalaca besplatne pravne pomoći pri Ministarstvu pravde. Kako bi procedura upisa bila što jasnija, Ministarstvo pravde izradilo je Pravilnik o načinu upisa u registar pružalaca besplatne pravne pomoći i vođenju registra, koji propisuje da prijavu za upis u Registar podnose: Advokatska komora Srbije, službe pravne pomoći jedinica lokalne samouprave, udruženja, pravni fakulteti, javni beležnici i posrednici u rešavanju sporova.¹⁷

Međutim, važno je napomenuti da je Advokatska komora Beograda ubrzo nakon toga izdala saopštenje u kojem, između ostalog, navodi sledeće: „Advokatska komora Beograda očekuje da će samo advokati koje finansiraju udruženja sredstvima iz donacija imati interes da se prijave na listu kao advokati koji besplatnu pravnu pomoć pružaju navodno ‘pro bono’, kao i da će njihov rad biti predmet ocene nadležnih organa advokatske komore u svetlu odredbi Kodeksa profesionalne etike advokata koje zabranjuju ne-

lojalnu konkurenciju u okviru advokatske profesije.”¹⁸ Iz tog razloga, 14 nevladinih organizacija odlučilo je da podnese pritužbu Savetu advokatskih komora Evrope, kojom su zatražili od ove asocijacije da “pozove Advokatsku komoru Beograda da prekine sa taktikom zastrašivanja advokata koji su uključeni u rad nevladinih organizacija”. U pritužbi se još navodi da AK Beograda sprovodi postupak brisanja advokata koji su statutarni zastupnici nevladinih organizacija. Vest o ovome objavljena je na sajtu AK Beograda.¹⁹

U odgovoru Saveta advokatskih komora Evrope, urgira se da Advokatska komora Beograda prestane sa restrikcijama usmerenim ka pravnicima zaposlenim u udruženjima građana, kao i da svoje aktivnosti usmeri ka podršci vladavini prava i pristupu pravdi.²⁰

Na dopis Saveta advokatskih komora Evrope, Advokatska komora Beograda dostavila je sledeći odgovor, u kojem između ostalog navode da je „AK Beograda obavezna da obezbedi poštovanje normi koje uređuju advokatsku profesiju i da niko ne može biti privilegovan kada je reč o poštovanju odredbi koje zabranjuju nelojalnu konkurenciju i odredbi koje zabranjuju poslove koji su nespojivi sa advokaturom, zbog čega su donete odluke u odnosu na sve one koji bavljenjem advokaturom nisu usaglasili sa Zakonom i Kodeksom, kao i da smatraju da je jedini cilj podnete pritužbe zaštita privilegovanog statusa pojedinih advokata iz nevladinog sektora koji se ne bave advokaturom stvarno i stalno već je koriste ‘kao paravan’ za svoje druge aktivnosti, kao i advokata koji posredstvom udruženja građana pribavljaju klijente”²¹

16 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 9

17 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/9/reg>

18 <https://akb.org.rs/vesti/poziv-za-prijavu-na-listu-advokata-koji-pruzaju-besplatnu-pravnu-pomoc/?script=lat>

19 <https://akb.org.rs/vesti/novi-sistem-pausalnog-oporezivanja-advokata/?script=lat>

20 <https://akb.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/International-Bar-Association.pdf?script=lat>

21 <https://akb.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/ODGOVOR-AKB-IBA.pdf?script=lat>

PRVI EFEKTI
PRIMENE ZAKONA
O BESPLATNOJ
PRAVNOJ POMOĆI

Od početka primene Zakona, najviše građana obraćalo se jedinicama lokalne samouprave za pravna pitanja iz oblasti porodičnih odnosa, pre svega razvoda, izdržavanja, nasilja u porodici i održavanja kontakta sa decom. Znatno broj činili su i predmeti iz radnog prava, socijalne pomoći i prava na penziju.²² Prema navodima Biljane Bjelečić, članice upravnog odbora Advokatske komore Srbije i radne grupe za izradu ovog Zakona, za prvih 5 meseci, ukupno 286 ljudi dobilo je besplatnu pravnu pomoć od strane advokata.²³ „Prema podacima iz **šestomesečnog** Izveštaja u koji je Tanjug imao uvid, 1.902 građana dobilo je besplatnu pravnu pomoć za prvih 6 meseci primene Zakona. Više od 90 odsto zahteva građana za pružanje besplatne pravne pomoći je usvojeno, a više od petine rešili su pravnici u opštinskim službama za tu vrstu pomoći. Ukupan broj podnetih zahteva za besplatnu pravnu pomoć bio je 2.079, od čega je 1.902 zahteva odobreno. Većini korisnika besplatnu pravnu pomoć je pružila opštinska služba, dok je advokatima upućeno 416 korisnika, kojima je trebalo zastupanje pred sudom ili zahtevniji vid pravne pomoći. Kada je u pitanju besplatna pravna podrška, koju pružaju medijatori, odnosno posred-

nici u rešavanju sporova, javni beležnici i udruženja građana, ukupan broj korisnika kojima je pružen pravni savet je 7.460. Opšte pravne informacije dali su za 3.657 korisnika, dok je 635 njih dobilo podršku za sastavljanje formulara.”²⁴

Problemi su uočeni već prilikom prvih obraćanja građana jedinicama lokalne samouprave. Do kraja februara 2020. godine, dakle, pet meseci nakon početka primene Zakona, više od 40 opština i gradova i dalje nema službenike nadležne za vršenje inicijalne procene da li lice ispunjava uslove za korisnika besplatne pravne pomoći. Među njima su Smederevo, Prokuplje, Kosjerić, Bajina Bašta, Bela Palanka, Majdanpek, Lebane, Irig...²⁵

Dakle, jedna od posledica početka primene Zakona je da su pojedine nevladine organizacije, koje imaju odgovarajuću strukturu i mogućnosti za pružanje besplatne pravne pomoći, onemogućene da to čine, dok neke jedinice lokalne samouprave kojima su ta ovlašćenja poverena i dalje nisu uspostavile odgovarajući sistem, pa je građanima u pojedinim opštinama i gradovima na taj način otežan pristup pravdi.

22 <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:851775-Advokati-bez-placanja-zastupaju-286-gradjana-Prvi-efekti-primene-Zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci>

23 <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:851775-Advokati-bez-placanja-zastupaju-286-gradjana-Prvi-efekti-primene-Zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci>

24 https://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/za-6-meseci-1.902-gradjana-dobilo-besplatnu-pravnu-pomoc_1117081.html

25 <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:851775-Advokati-bez-placanja-zastupaju-286-gradjana-Prvi-efekti-primene-Zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci>

ODGOVOR CIVILNOG
SEKTORA NA
POČETAK PRIMENE
NOVOG ZAKONA

Krajem januara 2020. godine, Partneri Srbija održali su fokus grupu u Beogradu, na kojoj su učestvovali predstavnici 8 organizacija civilnog društva. U fokus grupi su učestvovali: Komitet pravnika za ljudska prava - YUCOM, Beogradski centar za ljudska prava, Praxis, Autonomni ženski centar, Share fondacija, A11 Inicijativa, Da se zna i Fond za humanitarno pravo. Cilj fokus grupe bila je razmena iskustava u dosadašnjoj primeni Zakona, i uticaj novog Zakona na rad civilnog sektora. Pored fokus grupe, organizovan je razgovor sa još jednom organizacijom izvan Beograda.

Sagovornici su zaključili da je procedura donošenja Zakona trajala izuzetno dugo, i da organizacije civilnog društva nisu na odgovarajući način bile uključene u ovaj proces. Predstavnik jedne od organizacija koji je učestvovao na lokalnom sastanku radne grupe za izradu Zakona, zaključio je da je sastanak bio prilično loše organizovan, da nije bilo prostora za diskusiju i davanje komentara, i da je vladala prilično neprijateljska atmosfera prema prisutnim predstavnicima organizacija civilnog društva.

Sve organizacije koje su učestvovale u fokus grupi, a poslale su pisane predloge na Nacrt Zakona, tvrde da su njihove sugestije odbijene bez ikakvog obrazloženja.

Uprkos tome, učesnici fokus grupe zaključili su da donošenje novog Zakona nije značajnije uticalo na obim njihovih aktivnosti u ovoj oblasti. Pojedine organizacije odlučile su da svoje aktivnosti usmere na upravne postupke i više se ne bave zastupanjem pred sudom.

Predstavnici civilnog sektora takođe smatraju da je Zakon konfuzan, kako za pružaoce tako i za građane koji su korisnici pravne pomoći. Odredbe bi trebalo pojednostaviti, kako bi građanima na odgovarajući način bila približena procedura pristupa sistemu besplatne pravne pomoći.

Samo upućivanje građana takođe je problematično, i iz dosadašnjeg iskustva organizacija može se zaključiti da jedinice lokalne samouprave, ukoliko procene da ne mogu da pruže pravnu pomoć, upućuju građane na organizacije civilnog društva, ali samo neformalnim putem, dakle bez izdatog rešenja. Sagovornici takođe smatraju da u Zakonu nije precizirano šta se dešava u situacijama kada su korisnici odbijeni za besplatnu pravnu pomoć pri jedinicama lokalne samouprave, odnosno da li u tim situacijama građani mogu da se obrate organizacijama i izvan oblasti predviđenih zakonom (azil i zaštita od diskriminacije). Gotovo svi predstavnici organizacija potvrdili su da im se obraćaju građani koje upućuju jedinice lokalne samouprave, ali bez donetog rešenja o upućivanju. Predstavnik jedne od organizacija ukazao je da su u jednoj od beogradskih opština korisnici odbijeni putem telefona, čak i u situacijama kada su popunili neophodni formular.

Jedna od organizacija je u prvih šest meseci primene Zakona dobila samo jedno rešenje o upućivanju, iako im se obratilo mnogo više građana, po savetima jedinica lokalne samouprave. U pomenutom rešenju lice je upućeno na organizaciju, a ne na konkretnog advokata ili drugo zaposleno lice u organizaciji. Građani su upućivani na organizacije civilnog društva kako od strane jedinica lokalne samouprave, tako i od strane sudova i centara za socijalni rad, uglavnom usmenim putem.

Prema navodima sagovornika iz organizacije sa juga Srbije, za razliku od njihovih beogradskih kolega, jedinice lokalne samouprave nisu upućivale korisnike na ovu organizaciju. Sa druge strane, građani koji su potraživali pravnu pomoć od organizacije koja nije bila u mogućnosti da im pruži pravnu pomoć upućivani su na službu besplatne pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave. Kako pravna pomoć nikada nije bila primarna delatnost organizacije, stupanje Zakona na snagu nije značajnije uticalo na njihove

dosadašnje aktivnosti. Za prvih šest meseci primene zakona, predstavnicima ove organizacije nije poznato da je iko od građana koji su im se prethodno obraćali uspeo da ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć u službama besplatne pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave. Ova organizacija nije registrovana kao pružalac pravne pomoći, upravo iz tog razloga što njihove aktivnosti trenutno više podrazumevaju vezu između korisnika i pružalaca, a ne direktno pružanje pomoći. S druge strane, kao organizacija često daju tumačenja pojedinih zakonskih odredaba i izradu opštih uputstava za građane.

S druge strane, i pojedine organizacije civilnog društva usmeno su upućivale korisnike na službe besplatne pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave, ukoliko su im se građani obraćali za pravnu pomoć u situacijama u kojima, po Zakonu, organizacije ne bi smele da pružaju pravnu pomoć. Po saznanjima jedne od organizacija koja je učestvovala na sastanku, niko od korisnika sa kojima su razgovarali, a koji su upućeni na opštinu, nije uspeo da ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć. Primera radi, u jednom slučaju je klijentu koji je želeo da pokrene sudski postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja, traženo da preda ličnu kartu na uvid, što u tom trenutku očigledno nije bilo moguće, pošto lice nije bilo upisano u matičnu knjigu rođenih i nije posedovalo uverenje o državljanstvu. Stoga, postoji bojazan da ovakvih slučajeva može biti mnogo više.

Jedan od prisutnih učesnika fokus grupe takođe je ukazao na problematiku odredbe koja propisuje da se pravna pomoć neće pružiti u sporovima u kojima je očigledno da ne postoji šansa da se uspe u sporu. Na ovaj način otvara se prostor za potencijalne zloupotrebe i omogućava se preširok stepen diskrecionih ovlašćenja pravnicima zaposlenim pri službama besplatne pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave da odlučuju o ovom pitanju. Po Zakonu, ovakve poslove može obavljati diplomirani pravnik koji ima preko tri godine radnog iskustva na poslovima pravne struke i potvrdu o uspešno završenoj obuci za primenu ovog zakona, a radavnika koji obavljaju ove poslove nadzire Ministarstvo.²⁶ Ovako definisane formalne uslove kritikovali su neki sagovornici iz udruženja građana, smatrajući ih prenisko

postavljenim, imajući u vidu odgovornost koju posao nosi i pravnu stručnost koju zahteva.

U pogledu azila, učesnici smatraju da Zakonom nije jasno definisano u kojim postupcima se sve može pružiti pravna pomoć - da li je to samo u postupku traženja azila ili se može proširiti i na lica kojima je odobren azil, na lica koja traže privremenu zaštitu itd.

Po mišljenju sagovornika, posebno je problematična odredba koja propisuje ko mogu biti korisnici besplatne pravne pomoći. Još jednom naglašavamo da je Zakonom propisano da korisnik može biti lice koje ispunjava uslove da bude korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć, korisnik prava na dečiji dodatak, članovi njegove porodice kao i lice koje ne ispunjava uslove da bude korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć ili na dečiji dodatak, ali bi plaćanjem pravne pomoći iz sopstvenih prihoda moglo da postane korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć ili na dečiji dodatak.²⁷ Nejasno je kako će se procenjivati da li je lice u opasnosti da postane korisnik socijalne pomoći, pošto se ne mogu precizno utvrditi troškovi samog postupka, pogotovo ne pre nego što je sam postupak otpočeo. Ovo pitanje regulisano je Pravilnikom o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći²⁸ koji u članu 6 propisuje da tražilac podnosi dokaze o imovinskom stanju kojima dokazuje da bi plaćanjem troškova besplatne pravne pomoći ili besplatne pravne podrške tražilac bio egzistencijalno ugrožen. Istim članom propisano je koje podatke o imovnom stanju tražilac mora navesti, međutim, i dalje nije precizirano na koji način će se utvrđivati potencijalni troškovi postupka. Pravilnik takođe propisuje da „tražilac ostvaruje besplatnu pravnu pomoć ako prihodi tražioca nisu viši od minimalne zarade koju u skladu sa zakonom utvrđuje Vlada.”²⁹

U pogledu izveštaja koji se dostavljaju Ministarstvu pravde među učesnicima postoje određene dileme. Stavovi o samom procesu izveštavanja se razlikuju, iako je donet Pravilnik o načinu vođenja evidencije

27 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 4

28 Pravilnik je dostupan na sledećem linku: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/68/11/reg>

29 Pravilnik o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći, čl. 6

o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći i besplatnoj pravnoj podršci. Naime, Pravilnik propisuje da se „u evidenciju o davanju opšte pravne informacije, popunjavanju formulara, kao i besplatnoj pravnoj pomoći koju, na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, pružaju udruženja, upisuje lično ime i prebivalište ili boravište korisnika besplatne pravne pomoći ili besplatne pravne podrške kome je pružena besplatna pravna pomoć ili besplatna pravna podrška, a koji ne ispunjava uslove propisane Zakonom.“³⁰ Prema informacijama koje su učesnici dobili od Ministarstva pravde, potrebno je izveštavati o svim slučajevima, a ne samo onim koji bi bili finansirani iz budžeta, što predstavlja dodatno opterećenje za organizacije civilnog društva. Dosadašnja praksa pojedinih organizacija pokazuje da građani u pojedinim slučajevima ne žele da daju svoje lične podatke, pogotovo ukoliko znaju da će ti podaci biti dalje prosleđeni drugim organima i institucijama. Svako, udruženja bi za svoje interne potrebe trebalo da vode evidenciju o svim korisnicima, pre svega zbog potencijalnog nadzora nad njihovim radom, ali je upitno da li se Ministarstvu prilikom dostavljanja izveštaja šalje samo statistički prikaz ili i određeni lični podaci korisnika.

Jedna od organizacija koja je bila uključena u konsultacije u procesu izrade ove studije prijavila se na spisak za pravnu podršku, a upisana je na oba spiska - i na onaj sa pružaocima besplatne pravne pomoći i onaj sa pružaocima besplatne pravne podrške. Slična situacija je i sa drugom organizacijom, koja se prijavila za pružanje besplatne pravne pomoći, a upisana je i na spisak pružalaca besplatne pravne podrške.

Predstavnik jedne od organizacija koja se nije prijavila Ministarstvu izjavio je da će se verovatno prijaviti za pružanje podrške, ali da najpre žele da utvrde da li je potrebno da se kao pružalac registruje lice zaposleno u organizaciji, ili to može biti i njihov eksterni saradnik, imajući u vidu prethodnu saradnju sa advokatom koji se bavio pružanjem pravne pomoći, ali nije zaposlen u organizaciji. Takođe nisu sigurni kome će se isplaćivati sredstva iz budžeta, da li organizaciji ili lično advokatu koji pruža pravnu pomoć.

Važno je napomenuti i da nijedna od osam organizacija koje su učestvovala u fokus grupi ne planira da se finansira iz budžeta Republike Srbije, već bi sve svoje aktivnosti u ovoj oblasti finansirali iz donatorskih sredstava tj. projekata. Dakle, na ovaj način ne planira se trošenje budžetskih sredstava i u tom pogledu organizacije civilnog društva ne bi predstavljale konkurenciju advokatima i jedinicama lokalne samouprave, već bi se građanima obezbedio jedan dodatni vid zaštite, koji bi omogućio blagovremeni pristup pravdi širem krugu korisnika.

Jedan od učesnika fokus grupe stava je da je postupak do te mere zakomplikovan da je građanima neophodna besplatna pravna pomoć ne bi li uspeli da ostvare pravo na pristup besplatnoj pravnoj pomoći.

Interesantno je i da nije bilo neke vidljivije kampanje koja bi sistem besplatne pravne pomoći približila građanima i na konkretniji način im prikazala na koji način to pravo mogu ostvariti. Pojedini učesnici fokus grupe smatraju da aktuelni sistem doprinosi daljoj viktimizaciji korisnika i dovodi do otežanog pristupa pravdi svim građanima, pošto su na ovaj način prinuđeni da isti problem ponavljaju prvo pred zaposlenima u opštini, potom pred advokatom na kojeg ih upute i na kraju pred sudom, ako do toga dođe. Deo sagovornika ukazao je da nedovoljna preciznost pojedinih odredaba Zakona utiče na udruženja koja besplatnu pravnu pomoć pružaju korisnicima koji nisu državljani Republike Srbije, dok su neka u novim okolnostima postala vrlo uzdržana od zastupanja korisnika pred sudom.

U okviru fokus grupe, Partneri Srbija proverili su da li su aktivisti, organizacije i advokati pretrpeli pritiske zbog svojih dosadašnjih aktivnosti u pogledu pružanja besplatne pravne pomoći. Iako nijedna od organizacija nije trpela konkretne pritiske, predstavnici jedne od organizacija smatraju da je donošenje Zakona nepovoljno uticalo na njihov rad pošto su advokati sa kojima su do tada saradivali odlučili da privremeno obustave saradnju, iz straha da će Advokatska komora Beograda pokrenuti postupak protiv njih, pa iz tog razloga organizacija funkcioniše u smanjenom kapacitetu.

30 Pravilnik o načinu vođenja evidencije o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći i besplatnoj pravnoj podršci ("Službeni glasnik RS", broj 68/2019), čl. 3

NEDOUMICE
ORGANIZACIJA
CIVILNOG DRUŠTVA
U VEZI SA
PRIMENOM ZAKONA
O BESPLATNOJ
PRAVNOJ POMOĆI

Imajući u vidu da nadzor nad sprovođenjem ovog Zakona sprovodi Ministarstvo, u nastavku studije pobrojane su neke od nedoumica i pitanja organizacija civilnog društva u vezi sa primenom Zakona i njegovim odredbama, na koje bi Ministarstvo pravde trebalo da pruži dalja razjašnjenja i tumačenja.

Sa jedne strane, postavlja se pitanje da li pritužbe i tužbe za diskriminaciju mogu da sastavljaju i podnose udruženja uz saglasnost diskriminisanog lica, iako nisu registrovana za pružanje pravne podrške i pomoći, s obzirom da to čine direktno na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije.

Takođe, upitno je da li udruženja mogu da snose troškove samog zastupanja korisnika, iako nisu registrovana za pružanje pravne pomoći.

Kako bi se građanima obezbedio blagovremeni pristup pravdi, postavlja se pitanje da li se građani mogu obratiti udruženjima građana u slučaju da su odbijeni od strane jedinica lokalne samouprave i da li udruženja koja su registrovana kao pružaoci besplatne pravne pomoći u tom slučaju mogu da pruže pravnu pomoć i izvan oblasti azila i zaštite od diskriminacije.

Takođe, s obzirom na problematiku odredbe koja propisuje da se pravna pomoć neće pružiti u sporovima u kojima je očigledno da ne postoji šansa za uspeh u sporu, neophodno je pojasniti na koji način će se ovo ispitivati, tj. da li će pravnik u jedinici lokalne samouprave ulaziti u utvrđivanje činjeničnog stanja i dokaza u konkretnim slučajevima.

Kako u Zakonu nije konkretno definisano da li se pravna pomoć odnosi isključivo na postupak traženja azila, ili se može proširiti i na lica kojima je već odobren azil ili lica koja traže privremenu zaštitu, takođe je neophodno precizirati da li udruženja građana mogu pružati pravnu pomoć u svim situacijama koje imaju veze sa postupkom azila u Republici Srbiji.


Kao još jedna od nedoumica izdvaja se i mogućnost angažovanja eksternih saradnika tj. advokata od strane organizacija civilnog društva radi pružanja besplatne pravne pomoći građanima. Sa jedne strane, potrebno je precizirati da li lice koje pruža pravnu pomoć mora biti zvanično zaposleno u organizaciji, kao i da li se sredstva iz budžeta Republike Srbije uplaćuju lično advokatu ili samom udruženju. Takođe, neophodno je utvrditi da li se organizacija može finansirati iz budžeta Republike Srbije ili isključivo iz projektnih sredstava, ukoliko jedinica lokalne samouprave rešenjem uputi korisnika na organizaciju civilnog društva, bez preciziranja kom konkretnom licu u organizaciji bi trebalo da se obrati.

Imajući u vidu da Zakon propisuje „obavezno vođenje evidencije o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći, odnosno besplatnoj pravnoj podršci, koja sadrži lično ime svakog korisnika kome je pružio besplatnu pravnu pomoć, odnosno besplatnu pravnu podršku i oblik pružene besplatne pravne pomoći, odnosno besplatne pravne podrške”³¹, postavlja se pitanje da li udruženja građana u tim izveštajima moraju navesti samo statistički prikaz broja klijenata kojima je pružena besplatna pravna pomoć, uz navođenje načina na koji im je pravna pomoć pružena (zastupanjem, davanjem pravnih saveta) i preciziranje u kojim oblastima je besplatna pravna pomoć pružena, ili se Ministarstvu dostavljaju i lični podaci korisnika. Po Zakonu “korisnik ima pravo da podnese pritužbu Ministarstvu, ako smatra da je pružalac neopravdano odbio pružanje odobrene besplatne pravne pomoći, da ne pruža besplatnu pravnu pomoć savesno ili profesionalno, da ne poštuje njegovo dostojanstvo ili ako tvrdi da pružalac traži naknadu za pružanje besplatne pravne pomoći”³².

31 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 22

32 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, čl. 36

ZAKLJUČAK



Iako je namera zakonodavca jasna i pokazuje potrebu da se što većem broju građana obezbedi blagovremen pristup pravdi, nedovoljna preciznost pojedinih odredbi kao i ograničenja usmerena ka udruženjima građana, nažalost, dovela su do suprotnog efekta.

Dok su, s jedne strane, udruženja građana koja imaju odgovarajuću strukturu i mogućnosti za pružanje besplatne pravne pomoći onemogućena da to čine, pojedine jedinice lokalne samouprave kojima su ta ovlašćenja poverena i dalje nisu uspostavile odgovarajući sistem, pa građani u tim područjima nisu u mogućnosti da na odgovarajući način pristupe sistemu besplatne pravne pomoći.


Problem je uočen i prilikom samog upućivanja građana na udruženja, jer jedinice lokalne samouprave često ne donose rešenja o tome, već samo usmeno usmeravaju građane na udruženja.

Pravnicima pri jedinicama lokalne samouprave trenutnom zakonskom formulacijom ostavljaju se preširoka ovlašćenja u proceni kome se može pružiti besplatna pravna pomoć, pošto ista neće biti omogućena ukoliko je očigledno da ne postoji šansa da stranka uspe u sporu. Na taj način, otvara se prostor za potencijalne zloupotrebe i dalja ograničenja pristupu pravdi.

Kako bi primarni cilj Zakona bio ispoštovan, neophodno je omogućiti blagovremen i jednak pristup pravdi svim licima i na odgovarajući način uključiti udruženja građana u ovaj proces, pošto je, na kraju, svima u interesu da što veći broj građana dobije odgovarajuću pravnu zaštitu.



PREPORUKE

- 
- ▶ Uvesti obavezu za jedinice lokalne samouprave da izdaju rešenja građanima ukoliko ih upućuju na udruženja građana (uprkos tome što zakonska obaveza postoji, očigledno je da se ne poštuje uvek u praksi). Uvesti kontrolu rada jedinica lokalnih samouprava kao i sankcije za neprimanje i nepostupanje po zahtevima građana za besplatnu pravnu pomoć.
 - ▶ Preporučuje se da jedinice lokalne samouprave naprave pisane formulare (zatvoreni formular sa većinom pitanja da/ne) koje bi tražioci besplatne pravne pomoći popunjavali. To bi ubrzalo postupak, skratilo vreme, omogućilo jedinicama lokalne samouprave da efikasnije obrade zahteve i unifikovalo postupanje svih službi besplatne pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave na nivou Srbije. Jasni formulari bi doprineli jednakoj pravnoj zaštiti, i pristupu pravdi, a sa druge strane bi olakšali i rad jedinica lokalne samouprave koje do sada možda nisu imale iskustvo u pružanju besplatne pravne pomoći.
 - ▶ Preporuka za udruženja građana je da i ona naprave formulare za postupanje. Kada im se npr. građani obrate zbog toga što su usmeno odbijeni u službi za besplatnu pravnu pomoć pri jedinici lokalne samouprave ili im pomenući organ nije pružio pomoć, one bi na taj način mogle odmah da reaguju i podnose pritužbe na rad, prigovore, ili pokreću postupke protiv odgovornih lica u jedinici lokalne samouprave zbog nepostupanja organa. Na ovaj način, uspostavio bi se odgovorniji pristup ovom procesu, kako za zaposlene pri jedinicama lokalne samouprave tako i za udruženja građana.
 - ▶ Objavljivanje periodičnih izveštaja (pre svega od strane udruženja građana, ali i države, pre svega Ministarstva pravde) o tome kako funkcioniše sistem besplatne pravne pomoći na terenu, kako postupaju jedinice lokalne samouprave, da li pružaju pomoć, gde su uočeni problemi itd. Na taj način bi se utvrdilo i da li je Zakon postigao željeni rezultat i postao delotvorno pravno sredstvo ili je samo „mrtvo slovo na papiru“.
 - ▶ Istu analizu rada potrebno je sprovoditi i u odnosu na advokate i udruženja građana (sprovođenje monitoringa suđenja u kojima se pruža besplatna pravna pomoć - da li advokati dolaze sami ili šalju npr. pripravnike, koliko se ozbiljno spremaju za ova suđenja, da li su upoznati sa predmetom na samom ročištu)
 - ▶ Osvrnuti se na standarde Saveta Evrope i EU zakonodavstva o značaju sprovođenja finansijskog testa i testa procene prilikom utvrđivanja da li će se pojedincu omogućiti pristup besplatnoj pravnoj pomoći.
 - ▶ Ministarstvo pravde trebalo bi da, u skladu sa svojom nadzornom ulogom u primeni Zakona, izradi mišljenje ili tumačenje o svim nedovoljno jasnim ili nepreciznim odredbama, prepoznatim u ovoj studiji.
- 