

Gordana Krstić\*

## Besplatna pravna pomoć u Republici Srbiji

### Sadržaj

1. Uvod
2. Pojam prava na besplatnu pravnu pomoć
3. Procesne garancije prava na besplatnu pravnu pomoć
  - 3.1. Besplatna pravna pomoć u krivičnom postupku
  - 3.2. Besplatna pravna pomoć u parničnom postupku
  - 3.3. Besplatna pravna pomoć u upravnom postupku
  - 3.4. Besplatna pravna pomoć po Zakonu o sudskim taksama
  - 3.5. Besplatna pravna pomoć po Zakonu o advokaturi
  - 3.6. Besplatna pravna pomoć javnih beležnika
4. Garancije prava na besplatnu pravnu pomoć od strane državnih organa, nezavisnih službi i nevladinih organizacija
  - 4.1. Besplatna pravna pomoć sudova
  - 4.2. Besplatna pravna pomoć javnih tužilaštava
  - 4.3. Besplatna pravna pomoć Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti
  - 4.4. Besplatna pravna pomoć javnih beležnika
  - 4.5. Besplatna pravna pomoć advokata
  - 4.6. Besplatna pravna pomoć nevladinih organizacija
5. Praksa Evropskog suda za ljudska prava
6. Praksa Ustavnog suda Republike Srbije
7. Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći
8. Zaključak

### 1. Uvod

Reforma pravosudnog sistema Republike Srbije, započeta krajem 2009, obuhvatila je organizacione promene sedišta i područja sudova i javnih tužilaštava<sup>1</sup>, uvođenje novih

\* Tužilački pomoćnik u Tužilaštvu za organizovani kriminal u Republici Srbiji; ističem da stavovi izneti u radu predstavljaju moj lični stav kao autora, a ne državnog organa u kom sam zaposlena.

<sup>1</sup> Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, Sl. gl. RS 116/08, 101/13, koji se primenjuje od 01. 01. 2010. i Zakon o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava, Sl. gl. RS 101/13, koji se primenjuje od 01. 01. 2014.

pravničkih profesija ustrojavanjem izvršitelja<sup>2</sup> i javnih beležnika<sup>3</sup> i izmene i dopune zakonskih i podzakonskih propisa<sup>4</sup>. Nova rešenja imala su za cilj jačanje institucija, obezbeđivanje principa pravne države, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, unapređenje stručnosti i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija, državnih službenika i nameštenika.

Srpsko društvo i dalje je u tranziciji, postupci privatizacije društvenih preduzeća nisu okončani, privredni razvoj stagnira uz privredu orijentisanu na tradicionalne grane, a stopa siromaštva se povećava. Nepovoljne društveno-ekonomske okolnosti odražavaju se na pristup nezavisnom i nepristrasnom sudu i na ostvarivanje ljudskih prava, a njihovo ignorisanje formira jaz između stvarnih i formalnih ljudskih prava i prepreka su za dostizanje pravde kako za bogate pripadnike takve zajednice, tako i za one koji imaju skromnija ili minimalna primanja.

Barijera adekvatnom pristupu pravdi je i pravna nesigurnost, česte izmene i dopune zakona<sup>5</sup>, donošenje sistemskih zakona po hitnom postupku<sup>6</sup> bez javne rasprave, donošenje zakona za koje je naknadno utvrđeno da su neprimenljivi u praksi i njihovo stavljanje van pravne snage<sup>7</sup>... Zbog toga jedna od važnih konsekvenci pravosudne reforme je skuplji mehanizam za zaštitu prava, koji implicira i garancije siromašnima i drugim ugroženim kategorijama građana prava na besplatnu pravnu pomoć.

U ovom radu biće elaborirane različite vrste besplatne pravne pomoći u postupcima pred sudovima opšte i posebne nadležnosti, kao i pred drugim organima javne vlasti, način ostvarivanja ovog prava, entiteti koji pružaju pravnu pomoć i rešenja koja su inkorporisana u

<sup>2</sup> Zakon o izvršenju i obezbeđenju, Sl. gl. RS 31/11, 99/11, 109/13, 55/14, 139/14, u skladu sa kojim izvršitelji počinju sa radom od 18. 05. 2012.

<sup>3</sup> Zakon o javnom beležništvu, Sl. gl. RS 31/11, 85/12, 19/13, 55/14, 93/, 121/14, 6/15, 106/15, u skladu sa kojim javni beležnici otpočinju sa radom počev od 01. 09. 2014.

<sup>4</sup> Npr. zakoni koji su doneti i menjani po hitnom postupku su: Zakon o ministarstvima, Zakon o izmeni Zakona o privatizaciji, Zakon o prometu nepokretnosti, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku, Zakon o overavanju potpisa, rukopisa i prepisa, Zakon o izmeni Zakona o zdravstvenom osiguranju, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom beležništvu, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetu za 2014., Zakon o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

<sup>5</sup> Najznačajnije izmene Zakonika o krivičnom postupku, Sl. gl. RS 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, koji se primenjivao od 01. 10. 2013, izuzev u postupcima za koje je zakonom propisano da postupa javno tužilaštvo posebne nadležnosti u odnosu na koja je počeo da se primenjuje od 15. 01. 2012, te je praktično novi institut sprovođenja istrage od strane tužilaca uveden za najteža krivična dela, a onda i za sva druga; Krivični zakonik, Sl. gl. RS 85/05, 88/05, 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 je sedam puta menjan od dana donošenja.

<sup>6</sup> Analiza pod nazivom „Ka boljim zakonima – Unapređenje zakonodavne procedure kroz bolje definisanje procedure za hitni postupak“ iz maja 2015, koju je sproveo Otvoreni parlament, a koja se odnosi na period od 16. 04. 2014. do 15. 04. 2015. ukazuje na činjenicu da je tokom tog perioda doneto 193 zakona, od toga 124 po hitnom postupku (64%). Od ukupnog broja donetih zakona po hitnom postupku, doneto je predloga zakona – 26 (21%), izmena i dopuna zakona – 67 (54%), potvrđeno je međunarodnih sporazuma i ugovora – 31 (25%). Kada se izuzmu međunarodni sporazumi i ugovori, za godinu dana usvojeno je 93 zakona po hitnom postupku. Takođe, posebno zabrinjava podatak da je od 93 zakona 12 naknadno 18 menjano i to opet po hitnoj proceduri, što znači da je svaki osmi zakon donet po hitnom postupku menjan u roku manjem od godinu dana, <http://www.otvoreniiparlament.rs/wp-content/uploads/2015/05/Ka-boljim-zakonima-izvestaj.pdf>, očitavanje 01. 06. 2016.

<sup>7</sup> Zakonik o krivičnom postupku, Sl. gl. RS 46/06, nakon donošenja u dva navrata je menjan i na kraju je stavljen van pravne snage, nakon čega je 2011. donet novi, koji se danas primenjuje (bel. 5).

aktuelni nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji do današnjeg dana u Republici Srbiji nije donet.

## 2. Pojam prava na besplatnu pravnu pomoć (*eng. legal aid*)

Kao jedan od pojavnih oblika pristupa sudu, jemčenje prava na besplatnu pravnu pomoć prevashodno se odnosi na eliminisanje samovolje vlasti i superiornog položaja jednog građanina u odnosu na drugog. Nijedan akt zakonodavne ili izvršne vlasti, ili pojedinca, koji zadire u prava građanina ne može biti izuzet od sudske zaštite. Ipak, ovo pravo nije apsolutno. Totalna i efektivna pravna zaštita je iluzorna u smislu da nije moguće njome staviti van snage imperativne materijalne i procesne principe i norme o pravnoj sigurnosti i pravnoj zaštiti građana u širem smislu. Pravni put je otvoren i dostupan svima kojima su povređena ili ugrožena subjektivna prava samo ako je u okvirima pozitivnopravnog sistema, te tako poštovanje odredbi o stvarnoj i mesnoj nadležnosti suda, prekluzivnih rokova i drugih pretpostavki za ostvarivanje i zaštitu prava platforma su prava na slobodan pristup sudu. Ukoliko je zakonom ili podzakonskim aktom propisana odredba koja se može posmatrati kao barijera za ostvarivanje prava, ili koja stavlja stranku u nepovoljan položaj, besplatna pravna pomoć bi njoj trebalo da omogući prodor u sistem sudske zaštite pod jednakim uslovima u punom obimu. Sledstveno tome, pravo na besplatnu pravnu pomoć je fundamentalno za obezbeđivanje efikasnog pristupa pravdi kroz garancije jednakosti pred zakonom, prava na pravično suđenje i prava na branioca.

Domašaj ovog prava je širok, kompleksan i trodimenzionalan, jer se s jedne strane odnosi na neotuđiva i osnovna prava, kao što je npr. pravo okrivljenog na branioca u krivičnom postupku, i tu se manifestuje kroz obavezno zastupanje okrivljenog od strane stručnog lica ukoliko se postupak vodi za teža krivična dela. Pošto su ova prava garantovana međunarodnim ugovorima i ustavom, postoji opšti konsenzus o njihovoj implementaciji i ostvarivanju i inherentna su savremenim pravnim sistemima.

S druge strane, besplatna pravna pomoć je uslovna, jer u pojedinim slučajevima zavisi od odluke suda o dodeljivanju stranci branioca ili punomoćnika ili potpunom ili delimičnom oslobođenju od plaćanja troškova postupka ukoliko sud oceni da je stranka takvog imovnog stanja da ne može da obezbedi delotvornu pravnu pomoć. Posebnim zakonima u Republici Srbiji regulisani su uslovi i postupak za sticanje ovog prava.

Treći segment prava na besplatnu pravnu pomoć tiče se zahteva za davanje pravnih saveta i stručnog zastupanja licima koja nemaju dovoljno finansijskih sredstava da obezbede pravno zastupanje ili se zbog rase, pola, rodne pripadnosti, veroispovesti, invaliditeta ili drugog osnova mogu naći u inferiornom položaju, s ciljem ostvarivanja sudske zaštite njihovih prava i interesa. U zavisnosti od obima pravne pomoći koja se pruža, može se praviti razlika između:

1. *besplatne pravne pomoći u širem smislu*, koja obuhvata zahtev za davanje objašnjenja i instrukcija o pravnim aktima kojima su regulisana pitanja od značaja za položaj, prava i interese lica, načinu pokretanja, toku i mogućem ishodu postupka pred sudom ili organom uprave, sastavljanje podnesaka i isprava i zastupanje i
2. *besplatne pravne pomoći u užem smislu*, koja podrazumeva zastupanje stranke u građanskim i upravnim postupcima, odbranu okrivljenog u krivičnim postupcima kada nisu ispunjeni uslovi za obaveznu odbranu ili odbranu u prekršajnim postupcima.

U ovom delu nije postignut kompromis između advokature, službi u gradovima i opštinama i drugih institucija, s jedne strane, i države, s druge strane, u pogledu definisanja korisnika pravne pomoći, obima i postupka za njeno sticanje i načina finansiranja pružalaca besplatne pravne pomoći.

### 3. Procesne garancije prava na besplatnu pravnu pomoć

Iako u Republici Srbiji ne postoji celovit zakonski akt koji bi regulisao oblast besplatne pravne pomoći, pojavljuju se parcijalne norme u različitim zakonskim i podzakonskim aktima, koje se prvenstveno odnose na obavezno zastupanje i oslobođenje stranaka od naknade troškova u postupku pred sudovima i organima uprave.

#### 3.1. Besplatna pravna pomoć u krivičnom postupku

Opšti zahtev za primerenu pravnu pomoć utemeljen je na ustavnom principu pravne države, ali i konkretnim odredbama, koje regulišu ljudska prava i slobode. U slučaju kada se aktima javne vlasti zadire u pravo pojedinca na slobodu kretanja, kao što je slučaj sa licem lišenim slobode bez odluke suda, njegov položaj je zaštićen obavezom policije, koja ga je uhapsila, ili javnog tužioca da pre nego što odredi zadržavanje, pouči lice o tome da ima pravo da ništa ne izjavi, kao i da ne može biti saslušan na navode krivične prijave koja je protiv njega podneta za krivično delo koje se goni po službenoj dužnosti bez prisustva branioca, koga sam izabere ili branioca koje će mu besplatno pružiti pravnu pomoć ako ne može da je plati<sup>8</sup>. Ovakva regulativa prvenstveno se bazira na tzv. obaveznoj odbrani, koja obuhvata angažovanje branioca po službenoj dužnosti u slučajevima kada okrivljeni ima psihička oboljenja, fizičke mane i nedostatak, odnosno kada mu se u postupku ograničavaju prava slobode i kretanja ili mu se sudi, a postoji opravdana bojazan da samostalno ne može da iznese svoju odbranu i izjasni se na druga pitanja važna za njegov procesni status. Zakonikom o krivičnom postupku izričito i taksativno je određeno kada lice mora biti zastupano od strane branioca po službenoj dužnosti. U suprotnom, doći će do bitne povrede odredaba krivičnog postupka<sup>9</sup>. Takođe, ustanovljena je i obaveza organa postupka da obavesti osumnjičenog uz poziv za saslušanje u istrazi, odnosno na glavnom pretresu o pravu na branioca i uslovima za obaveznu odbranu, kao i o posledicama neodazivanja pozivu.

Jedan od najčešćih slučajeva koji dovode do aktivacije instituta obavezne odbrane u praksi jeste kada se postupak vodi zbog krivičnog dela za koje je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna, pošto okrivljeni mora imati branioca od prvog saslušanja do pravnosnažnog okončanja postupka. Otvara se i pitanje donje granice zaprećene kazne za obaveznu odbranu i adekvatan pristup pravdi. Pošto se za krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do osam godina vodi skraćeni postupak, a okrivljeni ima pravo da se upozna sa dokazima koji ga terete, da u neometanom izlaganju iznese svoju odbranu, da predlaže dokaze itd, potpun pristup pravdi bi postojao i da je ova granica limitirana na 10 godina zaprećene kazne zatvora, posebno i iz

<sup>8</sup> Čl. 29 st. 1 Ustava Republike Srbije, Sl. gl. RS 98/06.

<sup>9</sup> Čl. 438 st. 2 tač. 3 u vezi sa čl. 74 Zakonika o krivičnom postupku, a ako je glavni pretres održan bez branioca i do bitne povrede iz čl. 438 st. 1 tač. 5 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 5).

razloga što je prema odredbama materijalnog zakona to donji prag za osudu na kaznu zatvora<sup>10</sup>, koji isključuje izricanje mere upozorenja uslovne osude, najčešće krivične sankcije. Iako se kao negativne posledice sprovođenja istrage od strane javnog tužioca potenciraju neravnopravnost između tužioca i okrivljenog, kao i bojazan da takav sistem nije primeren siromaštvu građana koji nisu u stanju da plate nagradu i troškove branilaca, položaj okrivljenog je zaštićen i odredbom o obaveznoj odbrani u postupku zaključenja sporazuma o priznanju krivičnog dela i to od početka pregovora sa javnim tužiocem do donošenja odluke po sporazumu.

Ustavotvorac je pružio okrivljenom i posebno pravo da mu bude dodeljen besplatno branilac radi pripremanja odbrane, ako to zahteva interes pravičnosti<sup>11</sup>, pod dodatnim uslovima: da nema mesta obaveznoj odbrani i da ne može da snosi troškove branioca. Konkretizacija ove norme izvršena je kroz priznavanje tzv. siromaškog prava okrivljenog<sup>12</sup>, koje se primenjuje ako:

1. okrivljeni prema svom imovnom stanju ne može da plati nagradu i troškove branioca,
2. ne postoje zakonom predviđeni razlozi za obaveznu odbranu i
3. da se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko tri godine,

ili ako

4. to nalažu razlozi pravičnosti.

Uslovi u oba slučaja su arbitrarni i nedovoljno određeni, jer nisu determinisani parametri na osnovu kojih bi se jasno i nedvosmisleno mogle odrediti granice imovnog stanja i razlozi pravičnosti koji bi bili relevantni za primenu ovog instituta. Shodno tome, ostavljen je prostor sudskoj praksi da ceni navode okrivljenog prilikom odlučivanja o njegovom zahtevu da troškovi odbrane padnu na teret budžetskih sredstava suda. Odluku donosi sudija za prethodni postupak ako je u toku preduzimanje dokaznih radnji, a nakon podnošenja optužnog akta predsednik veća ili sudija pojedinac. Branioca rešenjem postavlja predsednik suda pred kojim se vodi postupak po redosledu sa spiska advokata koji dostavlja nadležna advokatska komora<sup>13</sup>. U praksi okrivljeni vrlo retko postavljaju zahtev za ostvarivanje siromaškog prava, te bi domen primene trebalo proširiti na krivična dela za koja je zaprećena kazna zatvora do osam godina, a granicu obavezne odbrane okrivljenog postaviti za redovan, a ne za skraćeni krivični postupak, kakvo je sadašnje procesno rešenje.

Za razliku od punoletnih osumnjičenih, kod kojih je obavezna odbrana uslovljena težinom krivičnog dela, zdravstvenim stanjem osumnjičenog i drugim okolnostima, bez čijeg nastupanja sud nije ovlašćen da postavi osumnjičenom branioca, maloletnik mora imati branioca prilikom prvog saslušanja i tokom čitavog postupka. Ako branioca ne angažuje maloletnik, njegov zakonski zastupnik ili srodnici, sudija za maloletnike će ga *ex officio* postaviti<sup>14</sup>. Advokat mora posedovati posebna znanja iz oblasti prava deteta i prestupništva mladih. Na taj način pruža se potpuna pravna zaštita maloletnicima, ali bi za lakša krivična dela bilo opravdano i isključiti obavezno postavljanje advokata, jer je suštinska obaveza i sudije i javnog tužioca za maloletnike

<sup>10</sup> Čl. 66 st. 2 Krivičnog zakonika (bel. 5).

<sup>11</sup> Čl. 33 st. 3 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

<sup>12</sup> Čl. 77 st. 1 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 5).

<sup>13</sup> Čl. 77 st. 2 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 5).

<sup>14</sup> Čl. 49 Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, Sl. gl. RS 85/05.



da sa naročitom pažnjom i obazrivo postupaju prema ovoj kategoriji okrivljenih. Konačnu procenu o tome trebalo bi da postavi zakonodavac donošenjem novog Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela, što je jedan od strateških ciljeva u suzbijanju maloletničke delinkvencije.

Osim okrivljenog, oštećeni kao tužilac ima pravo da od suda zahteva postavljanje punomoćnika<sup>15</sup>, kada se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora u trajanju preko pet godina, ako je to u interesu postupka i ako oštećeni prema svom imovnom stanju ne može snositi troškove zastupanja.<sup>16</sup> Time je u minimalnoj meri poboljšan položaj oštećenog kao tužioca u krivičnom postupku, kome je pristup sudu faktički onemogućen. Međutim, kada javni tužilac odbaci krivičnu prijavu, obustavi istragu ili odustane od krivičnog gonjenja do potvrđivanja optužnice, oštećeni nema pravo da preuzme krivično gonjenje, nego jedino da podnese prigovor protiv odluke neposredno višem javnom tužiocu<sup>17</sup>.

Kada se maloletno lice pojavljuje u krivičnom postupku kao oštećeni mora imati punomoćnika od prvog saslušanja okrivljenog<sup>18</sup>, što je u skladu sa obavezom pažljivog postupanja i zaštite interesa maloletnika. S tim u vezi, javlja se jedna nedoslednost u zakonu koji reguliše maloletničko krivično zakonodavstvo, koji od 2005. nije menjan. Ona se ogleda u tome da predsednik suda postavlja punomoćnika maloletnom oštećenom iz reda advokata, koji su stekli posebna znanja iz oblasti prava deteta i krivičnopravno zaštite maloletnih lica, iako istragu protiv punoletnih osumnjičenog sprovodi javni tužilac, što prolongira ceo postupak dostavljanjem spisa sudu na odlučivanje o nespornim procesnim situacijama.

### 3.2. *Besplatna pravna pomoć u parničnom postupku*

Zakon o parničnom postupku izričito reguliše pravo na besplatnu pravnu pomoć, koje je sud dužan da prizna stranci kada je potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka, ako je to nužno radi zaštite prava stranke, odnosno ako je to propisano posebnim zakonom<sup>19</sup>. Ono se ogleda u postavljanju besplatnog punomoćnika od strane suda po redosledu sa spiska advokata koji dostavlja nadležna Advokatska komora, u roku od osam dana od dana podnošenja predloga. Ukoliko od preduzimanja određene radnje zavisi i ostvarivanje i zaštita prava stranke, tada rok počinje da teče od dana dostavljanja rešenja kojim je odlučeno o zahtevu stranke za besplatnu pravnu pomoć<sup>20</sup>.

Kada je reč o implementaciji prava na besplatnog punomoćnika, u praksi Prvog osnovnog suda u Beogradu<sup>21</sup>, kao najvećeg prvostepenog suda u Republici Srbiji i sa najviše predmeta, u periodu od 1. februara 2012, kada je na snagu stupio važeći Zakon o parničnom postupku do početka 2013, nije podnet nijedan zahtev za postavljanje besplatnog punomoćnika. Po prethodnom

<sup>15</sup> Čl. 58 st. 1 tač. 4 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 5).

<sup>16</sup> Čl. 59 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 5).

<sup>17</sup> Čl. 51 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 5).

<sup>18</sup> Čl. 154 Zakona o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (bel. 14).

<sup>19</sup> Čl. 170 st. 1 Zakona o parničnom postupku, Sl. gl. RS 72/11, 49/13, 74/13, 55/14; s tim u vezi čl. 207 Porodičnog zakona, Sl. gl. RS 18/05, 72/11, 6/15, propisuje da o naknadi troškova postupka u vezi sa porodičnim odnosima sud odlučuje po slobodnoj oceni, vodeći računa o razlozima pravičnosti.

<sup>20</sup> Čl. 170 st. 3 Zakona o parničnom postupku (bel. 19).

<sup>21</sup> Ova analiza urađena je po zahtevu Ustavnog suda za dostavljanje podataka, radi donošenja odluke IUz-51/2012 od 23. 05. 2013, o kojoj će biti reči u nastavku rada.

Zakonu o parničnom postupku<sup>22</sup>, koji se primenjivao u postupcima koji su započeti pre 1. februara 2012, besplatni punomoćnici postavljeni su samo dvema strankama, tokom 2012. i 2013.

Pored prava na besplatnog punomoćnika, u parničnom postupku stranka može da podnese predlog sudu za oslobođenje od plaćanja troškova postupka ako prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi te troškove<sup>23</sup>. Sud može dostaviti pismeno obaveštenje stranci o pouci o pravu na oslobađanje od plaćanja troškova, prava na besplatnu pravnu pomoć i besplatno zastupanje, kao i o pravu na besplatnog tumača i medijaciju, uz poziv za pripremno ili prvo ročište za glavnu raspravu, kao i u postupku prethodnog ispitivanja tužbe, ukoliko proceni da je to potrebno<sup>24</sup>. Stranka bi u predlogu trebalo da navede činjenice koje ukazuju da bi isplatom izdataka za preduzimanje parničnih radnji ili sudskih taksi dovela u pitanje svoje ili nužno izdržavanje lica koja je po zakonu dužna da izdržava, i da o tome priloži dokaze, kao npr. uverenje o imovnom stanju stranke i članova njene porodice. Prilikom odlučivanja o ovom pitanju, prvostepeni sud ceni sve okolnosti, a naročito vrednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava i prihode i imovinu koje imaju stranka i članovi njene porodice<sup>25</sup>. Stranka predlog za uživanje siromaškog prava može da podnese sudu pismeno<sup>26</sup> ili na zapisniku o održanom pripremnom ročištu ili glavnoj raspravi do pravnosnažnog okončanja postupka zaključenjem sudskog poravnjanja ili presudom. Protiv rešenja suda kojim se usvaja predlog stranke nije dozvoljena posebna žalba<sup>27</sup>. Oslobođenje od plaćanja troškova postupka može biti *delimično ili potpuno*, u zavisnosti od toga da li se odnosi na obavezu stranke da prethodno predujmi izdatke koji nastaju da bi preduzela parnične radnje (troškovi svedoka, veštaka, uviđaja i sudskih oglasa) ili oslobođenje od plaćanja sudskih taksi, ili konzumira obe ove obaveze. Međutim, institut siromašnog prava ne primenjuje se na obavezu naknade troškova parničnog postupka, s obzirom na to da ako tužba stranke kojoj je priznato siromaško pravo bude odbijena ili ukoliko tužba protiv nje bude usvojen, sud je ne može osloboditi obaveze da naknadi drugoj strani troškove parničnog postupka.

Pod pretpostavkom da stranka bude oslobođena u potpunosti od plaćanja troškova postupka, tada se iz budžetskih sredstava suda isplaćuje predujam za preduzimanje dokaznih radnji, kao i nagrada i stvarni izdaci besplatnog punomoćnika<sup>28</sup>. Ovo pravo na besplatnu pravnu pomoć je relativno, zato što ukoliko sud ustanovi u toku postupka da se materijalno stanje stranke popravilo toliko da može da podnese teret isplate troškova postupka, može da ukine rešenje o oslobađanju plaćanja troškova i postavljanju besplatnog punomoćnika i obaveže stranku da delimično ili čak potpuno nadoknadi i one troškove za koje je inicijalno bila oslobođena od plaćanja. Takođe, troškovi koje je sud isplatio, kao i stvari izdaci i nagrada besplatnog punomoćnika čine deo parničnih troškova<sup>29</sup> i sud u presudi ili posebnom rešenju o troškovima može obavezati protivnika stranke koja je oslobođena od plaćanja troškova da naknadi sve te

<sup>22</sup> Zakon o parničnom postupku, Sl. gl. RS 125/04 i 111/09.

<sup>23</sup> Čl. 168 st. 1 Zakona o parničnom postupku (bel. 19).

<sup>24</sup> Čl. 102 Sudskog poslovnika, Sl. gl. RS 110/09, 70/11, 19/12, 89/13, 96/15, 104/15, 113/15, 39/16, 56/16.

<sup>25</sup> Čl. 168 st. 4 Zakona o parničnom postupku (bel. 19).

<sup>26</sup> U zavisnosti od procesne uloge stranke u podnescima predviđenim čl. 98 st. 1 Zakona o parničnom postupku (bel. 19), kao što su tužba, protivtužba, odgovor na tužbu i pravni lekovi.

<sup>27</sup> Čl. 169 st. 4 Zakona o parničnom postupku (bel. 19).

<sup>28</sup> Čl. 171 Zakona o parničnom postupku (bel. 19).

<sup>29</sup> Čl. 173 st. 1 Zakona o parničnom postupku (bel. 19).

troškove. Ako protivnik nije u stanju da isplati troškove, sud može naknadno da odredi da parnične troškove u celini ili delimično naknadi stranka koja je oslobođena plaćanja troškova iz onoga što joj je dosuđeno. Pored toga, ta stranka ima pravo da traži naknadu od protivnika, ali samo onih troškova koje je sama platila<sup>30</sup>.

### 3.3. *Besplatna pravna pomoć u upravnom postupku*

Upravni organ koji vodi postupak ima diskreciono ovlašćenje da oslobodi stranku od plaćanja troškova u celini ili delimično, ako nađe da ih ne može podneti bez štete po svoje nužno izdržavanje, odnosno po nužno izdržavanje svoje porodice<sup>31</sup>. Ukoliko oceni da je predlog stranke zasnovan na uverenju o imovnom stanju osnovan, organ će doneti zaključak. Oslobođenje od plaćanja troškova se odnosi na takse, izdatke organa koji vodi postupak npr. putne troškove službenih lica, izdatke za svedoke, veštace i tumače, uviđaj, oglase, i polaganje obezbeđenja za troškove<sup>32</sup>. Ukoliko u toku postupka prestanu razlozi zbog kojih je stranka bila oslobođena od plaćanja troškova, organ može ukinuti prethodni zaključak, a protiv te odluke, kao i odluke kojom se odbija zahtev stranke za oslobođenje od plaćanja troškova, stranka može izjaviti posebnu žalbu. Pod uslovom reciprociteta pravo na oslobođenje od plaćanja troškova upravnog postupka može biti priznato i stranim državljanima.

Pored ovih opštih pravila, u upravnom postupku garantovano je *azilantima* pravo na korišćenje besplatne pravne pomoći i zastupanje od strane Kancelarije Visokog Komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice i nevladinih organizacija, čiji su ciljevi i delovanje usmereni na pružanje pravne pomoći izbeglicama.<sup>33</sup> Prvostepeni postupak za davanje azila vodi se pred nadležnom organizacionom jedinicom Ministarstva unutrašnjih poslova, Odeljenjem za strance, Odsekom za azil<sup>34</sup>, a o žalbama na odluke te jedinice rešava Komisija za azil, čije članove imenuje Vlada<sup>35</sup>. Protiv odluke Komisije za azil lice koje traži azil može da pokrene upravni spor pred Upravnim sudom. U praksi tog suda najčešće je zahtev za davanje azila bio odbijen iz razloga što je lice koje traži azil došlo iz treće sigurne države, a nije dokazalo da ta država za njega nije sigurna<sup>36</sup>, te se u tom slučaju nalaže licu da, ukoliko nema drugi osnov za boravak, napusti Republiku Srbiju u roku od tri dana od dana pravnosnažnosti odluke.

### 3.4. *Besplatna pravna pomoć u radnim sporovima*

Zaposleni ima pravo da zatraži stručnu pomoć za rešavanje pitanja koja se tiču njegovog radnopravnog statusa od sindikata. Vršeci funkciju unapređenja i zaštite profesionalnih, radnih, ekonomskih, socijalnih, kulturnih i drugih pojedinačnih i kolektivnih interesa, predstavnici sindikata daju pojašnjenja i informacije svojim članovima besplatno. Zaposleni može protiv rešenja kojim je povređeno njegovo pravo ili kad je saznao za povredu prava da pokrene radni

<sup>30</sup> Čl. 173 st. 4 Zakona o parničnom postupku (bel. 19).

<sup>31</sup> Čl. 110 Zakona o opštem upravnom postupku, Sl. l. SRJ 33/97, 31/01, Sl. gl. RS 30/10.

<sup>32</sup> Čl. 110 st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 31).

<sup>33</sup> Čl. 10. st. 2 Zakona o azilu, Sl. gl. RS 109/07.

<sup>34</sup> Čl. 19 Zakona o azilu (bel. 33).

<sup>35</sup> Čl. 20 Zakona o azilu (bel. 33).

<sup>36</sup> Čl. 33 st. 1 tač. 6 Zakona o azilu (bel. 33).



spor protiv poslodavca pred nadležnim sudom, ili da ovlasti predstavnika sindikata<sup>37</sup> da to učini u njegovo ime i za njegov račun pred sudom ili pred arbitrom kada se mirnim putem rešava kolektivni radni spor<sup>38</sup>. Troškove zastupanja i sudskih taksi može snositi sindikat ili zaposleni.

Ustavni sud je odlučujući o neustavnosti odredbi o obaveznom zastupanju stranke od strane advokata iz čl. 85 st. 1 Zakona o parničnom postupku<sup>39</sup>, izveo zaključak da je ta odredba Zakona u koliziji sa odredbama Zakona o radu<sup>40</sup>, kojim se na sistemski način uređuju prava zaposlenih i ostvarivanje tih prava, a među kojima je i pravo zaposlenog da njegove interese u postupku u parnicama iz radnih odnosa<sup>41</sup> štiti i zastupa sindikat, te da narušava jedinstvo pravnog poretka<sup>42</sup>. To je važan argument u prilog stavu da zaposlenog može da predstavlja i lice koje ne mora striktno biti pravničke struke, već da poseduje profesionalne veštine i, zahvaljujući angažovanju u radu sindikata i zalaganju za poboljšanje prava radnika, uživa poverenje zaposlenog da može da efikasno i kvalitetno da zaštiti njegova prava i interese.

### 3.5. *Besplatna pravna pomoć po Zakonu o sudskim taksama*

Troškovi sudskih taksi često su važan parametar za opredeljivanje građana da li će pokrenuti sudski postupak ili ne. Prema izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije o stanju u pravosuđu oni su izuzetno visoki naspram prosečne zarade. Kad se visina troškova postupka u Republici Srbiji uporediti sa troškovima u Republici Hrvatskoj, može se konstatovati da je praktično identična cena odbrane, ali pristup sudu košta manje iako je prosečna neto zarada u odnosu na Srbiju veća za 43%<sup>43</sup>. Zakon o sudskim taksama reguliše fakultativno oslobođenje taksenog obveznika od plaćanja takse ukoliko bi njihovim plaćanjem sredstva iz kojih se obveznik i članovi njegovog domaćinstva izdržavaju bila u tolikoj meri umanjena da bi time bila ugrožena njihova socijalna sigurnost<sup>44</sup>. Odluku o tome donosi prvostepeni sud na predlog taksenog obveznika, pri čemu treba da ceni sve okolnosti konkretnog slučaja, a posebno da uzme u obzir vrednost merodavnu za naplatu takse, ukupan prihod taksenog obveznika i članova njegovog domaćinstva, broj lica koje takseni obveznik izdržava. Radi preciznosti, ovaj zakon je definisao pojam domaćinstva kao zajednicu života, privređivanja i trošenja ostvarenih prihoda i odredio da se u krug izdržavanih lica ubrajaju maloletna deca, odnosno usvojenici, deca, odnosno usvojenici na redovnom školovanju ili na vanrednim studijama, ako su nezaposleni do navršene 26. godine života, unuci, ako ih roditelji ne izdržavaju i ako žive u domaćinstvu sa obveznikom, braćni drug i roditelji, odnosno usvojioci.

<sup>37</sup> Čl. 195 st. 1 Zakona o radu, Sl. gl. RS 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14.

<sup>38</sup> Čl. 2 Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova, Sl. gl. RS 125/04, 104/09.

<sup>39</sup> V. o odluci Ustavnog suda u odeljku 6. pod nazivom *Praksa Ustavnog suda Republike Srbije*.

<sup>40</sup> Čl. 195 i čl. 213 Zakona o radu, Sl. gl. RS 24/05, 61/05 i 54/09.

<sup>41</sup> Čl. 436-441 Zakona o parničnom postupku (bel. 19).

<sup>42</sup> Čl. 4 st. 1 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

<sup>43</sup> Izveštaj o stanju u pravosuđu Agencije za borbu protiv korupcije, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/Pravosudje%20konacno%20!.pdf>, očitavanje 30. 05. 2016.

<sup>44</sup> Čl. 10 st. 1 Zakona o sudskim taksama, Sl. gl. RS 28/94, 53/95, 16/97, 34/01, 9/02, 29/04, 61/05, 116/08, 31/09, 101/11, 93/12, 93/14, 106/15.

#### 4. Garancije prava na besplatnu pravnu pomoć od strane državnih organa, nezavisnih službi i nevladinih organizacija

##### 4.1. Besplatna pravna pomoć sudova

Adjudikacija predstavlja fundamentalni i meritorni vid zaštite ljudskih prava i sloboda. Kad se postupak pokrene, sud treba da bude nezavisan, nepristrasan i samostalan organ. Međutim, pre toga momenta i sudovi, odnosno prevashodno sudska uprava i sudske osoblje dužni su da građanima pruže pravnu pomoć<sup>45</sup>, koja se ogleda u davanju opštih pravnih informacija o pravnom statusu stranke, mogućnostima postizanja mirnog rešavanja spora, toka postupka pred sudom, nadležnosti, sudskim troškovima, načinu i mestu izvršenja odluka, ostvarivanja prava na primarnu i sekundarnu besplatnu pravnu pomoć, pružaocima besplatne pravne pomoći, registru posrednika za rešavanje sporova i o pravu na obaveznu odbranu<sup>46</sup>. Pored osnovnih sudova, viši sudovi obezbeđuju i pružaju pomoć i podršku svedocima i oštećenima<sup>47</sup>. Odluku o formiranju takve Službe donosi Visoki savet sudstva<sup>48</sup>. Kada se stranci dostavlja poziv za ispitivanje u svojstvu svedoka, uz njega se prilaže i obaveštenje o mogućnosti korišćenja usluga Službe u vidu napomene.

##### 4.2. Besplatna pravna pomoć javnih tužilaštava

Javni tužioci, zamenici javnog tužioca, tužilački pomoćnici, tužilački pripravnici i volonteri uzimaju krivične prijave na zapisnik od građana. Krivične prijave se podnese protiv poznatog ili nepoznatog lica za krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti. Pre sačinjavanja zapisnika<sup>49</sup>, uzimaju se lični podaci od podnosioca prijave, koji se zatim upozorava da lažno prijavljivanje<sup>50</sup> predstavlja krivično delo, budući da svaka prijava ima za posledicu angažovanje državnog aparata s ciljem rasvetljavanja okolnosti konkretnog slučaja. Podnosilac krivične prijave treba detaljno da opiše određeni krivičnopравни događaj i nabroji dokaze koji su mu poznati, a pravnu kvalifikaciju može da determiniše i zaposleni u javnom tužilaštvu. Sa naročitom hitnošću se postupa u javnom tužilaštvu kada se prijavljuju krivična dela sa elementima nasilja<sup>51</sup>, kad postoje osnovi sumnje da su krivičnim delom oštećena maloletna lica<sup>52</sup> i sl. Osim neposrednog pristupanja u javno tužilaštvo, postoji mogućnost da stranka podnese krivičnu prijavu telefonom ili drugim telekomunikacijskim sredstvom, o čemu se sačinjava službena beleška, ili elektronskom poštom, kada se ona štampa i dodeljuje obrađivaču predmeta u rad. Svako javno tužilaštvo dužno je da primi krivičnu prijavu, s tim što ukoliko ustanovi da nije stvarno ili mesno nadležan za rešavanje, dostaviće je odmah nadležnom javnom tužiocu. Opisano postupanje javnog tužioca, odnosno drugog lica koje je ovlašćeno da ga zastupa predstavlja *sui generis* vrstu pružanja pravne pomoći, koja je inherentna kompetencijama tog

<sup>45</sup> Čl. 22 st. 4 Zakona o uređenju sudova, Sl. gl. RS 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15, 106/15, 13/16.

<sup>46</sup> Čl. 101 Sudskog poslovnika (bel. 24).

<sup>47</sup> Čl. 23 st. 3 Zakona o uređenju sudova (bel. 45).

<sup>48</sup> Čl. 38a st. 2 Sudskog poslovnika (bel. 24).

<sup>49</sup> Čl. 281 st. 1 i st. 2 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 5).

<sup>50</sup> Čl. 334 Krivičnog zakonika (bel. 5).

<sup>51</sup> Npr. krivično delo nasilje u porodici iz čl. 194 Krivičnog zakonika, krivično delo ugrožavanje sigurnosti iz čl. 138 Krivičnog zakonika (bel. 5).

<sup>52</sup> Npr. krivično delo nedavanje izdržavanja iz čl. 194 Krivičnog zakonika (bel. 5).

državnog organa, kao što su gonjenje učinilaca krivičnih i drugih kažnjivih dela i zaštita ustavnosti i zakonitosti. Opšteg je karaktera, jer svako ima pravo da podnese krivičnu prijavu. Sa aspekta podnosioca prijave, bez obzira da li je to državni ili drugi organ, pravno ili fizičko lice ono predstavlja i obavezu prijavljivanja krivičnog dela koje se goni po službenoj dužnosti, jer su Krivičnim zakonikom predviđena kao posebna krivična dela neprijavlivanje pripremanja krivičnog dela i neprijavlivanje krivičnog dela i učinioca<sup>53</sup>.

Republičko javno tužilaštvo je dana 20. februara 2015. zaključilo *Memorandum o razumevanju sa Viktimološkim društvom Srbije* s ciljem formiranja Službi za podršku oštećenim licima i svedocima u višim javnim tužilaštvima. Reč je u stvari o jednom operativnom i informativnom centru, gde će se učesnici u krivičnom postupku upoznati i poučiti o svojim pravima. U odnosu sa oštećenima javno tužilaštvo treba da se stara o ažurnom, efikasnom i brzom rukovođenju krivičnim postupkom, a konkretizacija tog principa ogleđa se u neposrednom razgovoru nosilaca javnotužilačke funkcije, tužilačkih pomoćnika, pripravnika i volontera, koji treba da vladaju veštinom aktivnog slušanja spornih životnih situacija žrtava, da im pružaju blagovremene i precizne informacije i pojasne primenu određenih instituta i njihov procesni status, a ukoliko nisu nadležni za rešavanje, da ih upute u specijalizovane ustanove.

#### 4.3. *Besplatna pravna pomoć Zaštitnika građana i Poverenika za zaštitu ravnopravnosti*

U delokrug poslova Zaštitnika građana, kao nezavisnog državnog organa, koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, drugih organa, organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja, spada i postupanje po pritužbi fizičkog ili pravnog, domaćeg ili stranog lica koje smatra da mu je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređeno ljudsko ili manjinsko pravo ili slobode. Premda su Zakonom o zaštitniku građana<sup>54</sup> propisani obavezni elementi koje pritužba treba da sadrži da bi bila uzeta u razmatranje, ustanovljena je dužnost stručnih lica u službi Zaštitnika građana da na zahtev podnosioca pritužbe pruže bez naknade stručnu pomoć u sastavljanju pritužbe, kojom se inicira postupak provere načina rada organa uprave. Pružanje pravnih usluga podrazumeva sačinjavanje zapisnika na osnovu usmenog kazivanja građana, povodom kog Zaštitnik građana nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti, donosi odluku da je pritužba neosnovana ili, ako ustanovi da su postojali nedostaci u radu organa uprave, upućuje preporuku organu kako bi uočeni nedostaci bili otklonjeni. Iako besplatna pravna pomoć ima za predmet sačinjavanje tačno određenog pravnog sredstva, koje je striktno u ingerenciji Zaštitnika građana, evidentno je konstantno nastojanje za staranjem o zaštiti prava građana.

<sup>53</sup> Krivičnim delom neprijavlivanje pripremanja krivičnog dela iz čl. 331 Krivičnog zakonika inkriminisane su radnje osumnjičenog koje se sastoje u propuštanju obaveštavanja nadležnog organa da se neko lice priprema da učini krivično delo za koje se može izreći pet godina zatvora ili teža kazna, a teži oblik ovog krivičnog dela zahteva nastupanje kvalifikatorne okolnosti, koja je određena prema težini krivičnog dela i odnosi se na neprijavlivanje pripremanja krivičnog dela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od trideset do četrdeset godina; *Ratio legis* te inkriminacije jeste sprečavanje izvršenja krivičnog dela, a kod krivičnog dela neprijavlivanje krivičnog dela i učinioca iz čl. 332 Krivičnog zakonika (bel. 5) suština je u otkrivanju učinjenog krivičnog dela i osumnjičenog, a zakonska obaveza prijavljivanja građanina ili službenog lica odnosi se samo na najteža krivična dela, odnosno ona za koja je zaprećena kazna zatvora od trideset do četrdeset godina.

<sup>54</sup> Čl. 27 st. 1 i st. 2 Zakona o Zaštitniku građana, Sl. gl. RS 79/05, 54/07.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima ingerencije u domenu otklanjanja različitih oblika i vidova diskriminacije. Svako lice koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju aktivno je legitimisano da podnese pritužbu Povereniku bez obaveze plaćanja takse ili druge naknade<sup>55</sup>. Osim toga, Poverenik podnosiocu pritužbe pruža informacije o njegovom pravu i mogućnostima pokretanja sudskog ili drugog postupka zaštite, odnosno da preporučuje postupak mirenja<sup>56</sup>. Nakon ispitivanja navoda pritužbe Poverenik daje mišljenje o povredi načela zabrane diskriminacije i daje preporuku licu protiv kojeg je podneta pritužba o načinu otklanjanja povrede prava. Ukoliko se lice ogлуši o preporuku, Poverenik izriče mere opomene, a kasnije i izveštavanja javnosti<sup>57</sup>. U praksi Poverenika najčešće se građani pritužuju na diskriminaciju u oblasti rada, na osnovu pola, seksualne orijentacije, s obzirom na zdravstveno stanje itd.

#### 4.4. *Besplatna pravna pomoć javnih beležnika*

Javni beležnici prihvataju od stranaka izjave volje i daju im potrebnu pismenu formu, o čemu izdaju isprave koje imaju karakter javnih isprava, čuvaju orginale tih isprava i druge poverene dokumente - novac, hartije od vrednosti itd, izdaju prepise isprava, javno potvrđuju činjenice i daju strankama savete o pitanjima koja su predmet njihove delatnosti<sup>58</sup>. Očigledno je da javni beležnici nisu *de iure* pružaoci besplatne pravne pomoći, ali u vršenju poslova iz svoje nadležnosti kao nosioci javnih ovlašćenja, imaju kapacitet da pruže pravnu pomoć bez naknade strankama davanjem informacija i upozorenja o pravnim posledicama zaključenja pravnog posla i relativnoj ili apsolutnoj ništavosti pojedinih ugovornih odredaba. Ovakav stav potvrđuju i zakonske norme o obavezi javnog beležnika da prilikom sačinjavanja javnobeležničkog zapisa ili javnobeležničkog zapisnika, i potvrđivanja privatnih isprava stavljanjem solemnizacione klauzule, pouči stranke i druge učesnike o sadržini i pravnim posledicama pravnog posla, zaveštanja ili izjave, kao i o nejasnim, nerazumljivim ili dvosmislenim izjavama<sup>59</sup>.

Pored toga, Javnobeležnička tarifa<sup>60</sup> uređuje oslobođenje plaćanja nagrade javnom beležniku u punom iznosu, čiji titulari mogu biti lica sa invaliditetom i deca bez roditeljskog staranja, i umanjenje nagrade, koje javni beležnik na osnovu prethodno podnete dokumentacije, može priznati licima koja su primaoci socijalne pomoći u visini do 50% nagrade.

#### 4.5. *Besplatna pravna pomoć advokata*

Prema Ustavu, osim jedinica lokalne samouprave, advokati su nosioci organizacionih ovlašćenja u pogledu obrazovanja službi besplatne pravne pomoći, a ovo rešenje standardizovano je u dužem vremenskom intervalu. Naime, Zakon o advokaturi i službi pravne pomoći<sup>61</sup> iz 1997. predviđao je organizovanje službi pravne pomoći građanima u opštinama, koje su mogle pod uslovima propisanim aktima o njihovom ustrojstvu urediti u kojim slučajevima se ona pruža bez

<sup>55</sup> Čl. 35 Zakona o zabrani diskriminacije, Sl. gl. RS 22/09.

<sup>56</sup> Čl. 33 st. 1 tač. 2 Zakona o zabrani diskriminacije (bel. 55).

<sup>57</sup> Čl. 39 i čl. 40 Zakona o zabrani diskriminacije (bel. 55).

<sup>58</sup> Čl. 2 st. 4 Zakona o javnom beležništvu (bel. 3).

<sup>59</sup> Čl. 84 st. 1 tač. 8, čl. 89 st. 1 tač. 9 i čl. 93b st. 1 tač. 10 Zakona o javnom beležništvu (bel. 3).

<sup>60</sup> Tarifni broj 19 Javnobeležničke tarife, Sl. gl. RS 91/14, 103/14, 138/14, 12/16.

<sup>61</sup> Čl. 80 st. 1 Zakona o advokaturi i službi pravne pomoći, Sl. gl. SRS 27/77.

naknade. Od ovog pravila nije odstupao u većoj meri ni Zakon o advokaturi<sup>62</sup> iz 1998, po kom su članovi advokatske komore mogli da daju pravne savete građanima na teritoriji opštinskog, odnosno osnovnog suda isključivo na osnovu ugovora zaključenog između advokatske komore i opštine, a koja je imala obavezu da obezbedi materijalne i druge uslove za pružanje te pomoći. Važeći Zakon o advokaturi<sup>63</sup> organizovanje pružanja besplatne pravne pomoći građanima svrstava u delokrug poslova advokatske komore Srbije i advokatskih komora u njenom sastavu, pored njenih autonomnih i osnovnih funkcija, kao što su: donošenje opštih akata, zastupanje interesa advokata, ostvarivanje međunarodne saradnje, predstavljanje advokata pred profesionalnim udruženjima i organizacijama, sprovođenje stalne obuke advokata, izdavanje publikacija, davanje mišljenja na predloge zakona i druge propise koji su od interesa za položaj advokature. Prvi put ustanovljeno je i samostalno konsolidovanje nadležne advokatske komore u stvaranju uslova za ostvarivanje prava na pravnu pomoć, pored mogućnosti ugovornog udruživanja sa jedinicom lokalne samouprave<sup>64</sup>.

#### 4.6. Besplatna pravna pomoć nevladinih organizacija

Pored državnih organa i nezavisnih profesija, važnu ulogu u pružanju besplatne pravne pomoći imaju nevladine organizacije, koje su po pravilu specijalizovane za savetovanje građana u pojedinim pravnim oblastima. Delatnost tih organizacija determinisana je položajem i potrebama ugroženih kategorija građana, a najčešće se radi o žrtvama nasilja u porodici, Romima, žrtvama trgovine ljudima, osoba sa invaliditetom itd. Usmerene su na pružanje direktne pomoći i podrške žrtvama, permanentno jačanje svesti o ljudskim pravima, nediskriminaciji i toleranciji i obezbeđenju prostornih kapaciteta za smeštaj najugroženijih. Osim pristupa u prostorije, nevladine organizacije besplatnu pravnu pomoć pružaju i telefonom, putem elektronske korespondencije ili slanjem pošte.

*Exempli causa*, takve organizacije su: *ASTRA*, koja se bavi edukacijom, prevencijom, istraživanjima i pružanjem pravne, psihološke i medicinske pomoći žrtvama trgovine ljudima u postupku njihove reintegracije, *Autonomni ženski centar Beograd*, posvećen zaštiti žena od nasilja u porodici, čiji predstavnici pružaju pravne konsultacije i zastupaju oštećene u sudskim i upravnim postupcima<sup>65</sup>, *Viktimološko društvo Srbije – VDS*, koje je fokusirano na poboljšanje položaja i podršku žrtava kriminaliteta, rata, kršenja ljudskih prava i drugih oblika stradanja davanjem informacija o njihovim pravima, upućivanjem na nadležne organe ili službe, „*Iz kruga – Beograd*“, organizacija koja promovise zaštitu prava i pruža besplatnu pravnu pomoć ženama sa invaliditetom i preduzima aktivnosti radi unapređenja zdravlja osoba sa invaliditetom, *Dečiji Romski centar – Beograd*, pomaže pripadnicima romske zajednice koji su preživela nasilje u porodici, izdržali kaznu zatvora, koji se bave prostitucijom ili su materijalno ugroženi.

<sup>62</sup> Čl. 25 Zakona o advokaturi, Sl. gl. RS 24/98.

<sup>63</sup> Čl. 66 st. 1 tač. 7 Zakon o advokaturi, Sl. gl. RS 31/11, 24/12.

<sup>64</sup> Čl. 73 st. 1 Zakona o advokaturi (bel. 63).

<sup>65</sup> Prema Izveštaju o radu *Autonomnog ženskog centra Beograd* za 2015, u oblasti individualnog zastupanja dvadeset osam žena je zastupano u četrdeset sudskih postupaka na sto ročišta, podnete su dve revizija Vrhovnom kasacionom sudu i jedna ustavna žalba, u domenu institucionalnog zastupanja tri pritužbe na rad Centra za socijalni rad i pritužba Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, a u oblasti javnog zagovaranja za unapređenje rada institucija podneto je osam pritužbi Zaštitniku građana, Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, [http://www.womenngo.org.rs/images/izvestaji-o-radu/pdf/Izvestaj\\_o\\_radu\\_2015.pdf](http://www.womenngo.org.rs/images/izvestaji-o-radu/pdf/Izvestaj_o_radu_2015.pdf), očitano 23. 07. 2016.



## 5. Praksa Evropskog suda za ljudska prava

Praksa Evropskog suda za ljudska prava otvorila je put tumačenju i primeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (*Konvencija*) zauzimajući stav da države članice Saveta Evrope i potpisnice Konvencije imaju obavezu da uredе pravo na pristup sudu i obezbede građanima supstancijalne garancije za zaštitu od arbitrnosti konstituišući efektivni sistem pravne pomoći u okviru države. Član 6 Konvencije garantuje pravni integritet ličnosti, koji se sastoji iz prava na pravično suđenje i zabrane retroaktivne primene krivičnog zakonodavstva. Pravo na pravično suđenje obuhvata pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na pravičnu raspravu u građanskim i krivičnim stvarima, suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, koji je zakonom osnovan, javnost suđenja i izricanja presude, poštovanje pretpostavke nevinosti, pravo pojedinca da odmah i na jeziku koji razume bude obavešten o prirodi i razlozima optužbe, pravo optuženog na odgovarajuće vreme i mogućnost za pripremu odbrane, pravo na branioca i pravo na besplatnu pravnu pomoć, pravo da se ispituju svedoci, kao i pravo na besplatnu pravnu pomoć prevodioca<sup>66</sup>.

U kontekstu prava na pravično suđenje su i pravo na delotvoran pristup sudu i besplatnu pravnu pomoć o kojima je Evropski sud za ljudska prava u svojoj dosadašnjoj praksi više puta odlučivao i zauzimao pravne stavove. U predmetu *Airey v. Irske*<sup>67</sup>, podnosilac predstavke je bila siromašna žena, oštećena krivičnim delom nasilje u porodici, koje je učinio njen supružnik, koji ju je potom napustio. Kako 1972. u Irskoj nije bio dozvoljen razvod braka, a njen supružnik nije hteo da zaključi sporazum o rastavi i tako je oslobodi dužnosti ostvarenja zajednice života, podnosilac predstavke je prethodno pokušala da pokrene postupak za tzv. rastavu od stola i postelje pred nadležnim sudom. Međutim, nije imala dovoljno materijalnih sredstava da plati troškove zastupanja advokata i troškove postupka, a besplatna pravna pomoć u takvom postupku nije postojala. U predstavki je istakla da joj je povređeno pravo na pravično suđenje iz člana 6 stav 1 Konvencije, što je Vlada Irske pokušavala da ospori prigovorima da je g-đa Airey imala mogućnost da potpiše sporazum o separaciji sa svojim mužem ili da je mogla da podnese tužbu za određivanje mere zaštite od nasilja u porodici u vidu zabrane približavanja i komuniciranja protiv supružnika. Evropski sud je u presudi izneo stanovište da pravo pristupa sudu nije apsolutno pravo i da država ima legitimno pravo da ograniči vršenje prava na pravnu zaštitu u građanskopravnim stvarima, uz ispunjenje dva osnovna uslova: *da se takvim ograničenjem postiže legitimni cilj i da ograničenja nisu tako širokog karaktera da se njima ugrožava sama suština ovog prava*. Sud je, takođe, konstatovao da je svrha Konvencije da garantuje prava koja su praktična i efikasna, a ne teorijska ili iluzorna prava. U svetlu složene procedure i pravnih pitanja koja su se pojavila u konkretnom slučaju, kao i neophodnih dokaznih sredstava i osobenosti bračnih sporova, mogućnost da g-đa Airey sama sebe zastupa pred Višim sudom ne bi obezbedila delotvorno pravno sredstvo, jer je predlaganje dokaza i učestvovanje u njihovom izvođenju teško za neuku stranku. Iako Konvencija ne sadrži izričitu odredbu o pružanju besplatne pravne pomoći u građanskim sporovima, član 6 stav 1 u izvesnim slučajevima nalaže državi da preduzme pozitivne obaveze i obezbedi pravnog zastupnika ako je pravna pomoć od neprocenjive važnosti za delotvoran pristup sudu, te je u konkretnom slučaju utvrđena povreda prava.

<sup>66</sup> M. Paunović/S. Carić, *Evropski sud za ljudska prava nadležnost i postupak*, Beograd 2007, s. 21.

<sup>67</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/eng>, očitavanje 15. 06. 2016.

U predmetu *Steel and Morris v. Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>68</sup> podnosioci predstavke su bili gospođa Steel, zaposlena kao konobarica na određeno vreme, i gospodin Moris, bivši radnik u Pošti, koji je izdržavao četvorogodišnje dete, i oboje su primali socijalnu pomoć. Sarađivali su sa organizacijom, koja je sredinom 80-ih godina pokrenula kampanju protiv multinacionalne kompanije brze hrane McDonalds. Pošto ta organizacija nije imala pravni subjektivitet, kompanija McDonalds je angažovala privatne detektive da utvrde ko je sastavio, štampao i distribuirao u javnosti letke i organizovao kampanju. Nakon četrdesetak sastanaka markirali su podnosiocima predstavki i još nekoliko lica koji su bili tesno povezani sa organizacijom i koji su imali aktivnu ulogu na sastancima. Posle toga kompanija McDonalds je podnela tužbu protiv podnosilaca predstavke za klevetu i još tri lica tražeći naknadu štete zbog povrede ugleda u iznosu od po 100.000 dolara. Podnosioci predstavke su se pozivali na pravo na besplatnu pravnu pomoć, ali u takvoj vrsti građanskog postupka ono nije moglo biti priznato. Za razliku od tužioca, koga je zastupao ekspertska tim advokata, podnosioci su imali *pro bono* i *ad hoc* pomoć advokata, ali su u pretežnom delu postupka samostalno istupali. Suđenje je trajalo najduže u istoriji britanskog pravosuđa zbog obimnog dokaznog materijala (20.000 strana transkripata, 40.000 strana dokumentacije, 130 svedoka, mišljenja veštaka o ishrani, bezbednosti hrane itd.) i složenih pravnih pitanja (odgovornost tuženih za objavljivanje letaka, prihvatljivost dokaza i postupanja tuženih prilikom preinačenja tužbe). Prvostepeni sud je usvojio tužbeni zahtev tužioca i obavezao podnosiocima predstavke da na ime naknade štete plate ukupno 115.000 dolara. Drugostepeni sud je delimično usvojio žalbu tuženih i obavezao gospođu Steel da plati 36.000 dolara, a gospodina Morisa 40.000 dolara. U predstavci koju su podneli Evropskom sudu za ljudska prava podnosioci su istakli da im je pre svega povređeno pravo iz člana 6 stav 1 Konvencije, da u odnosu na McDonalds nisu bili ravnopravni u postupku, da im nisu na raspolaganju stajala jednaka pravna oružja, te da nisu imali dovoljno finansijskih sredstava ni da obezbede kopije zapisnika sa ročišta i transkripte, a kamoli advokate ili veštake, zbog čega su napravili niz procesnih propusta i nisu uspeali da ospore navode tužbenog zahteva. Uprkos argumentima pravnog zastupnika tužene države da je zbog ograničenih budžetskih sredstava legitimno u takvoj vrsti građanskog postupka isključiti besplatnu pravnu pomoć, da su podnosioci predstavke imali adekvatan pristup sudu, jer su im pravnici *pro bono* sačinili odgovor na tužbu i davali pravne savete, a da je postupak trajao dugo upravo zbog njihovog iscrpnog izlaganja, sud je našao da je postojala povreda člana 6 Konvencije. Ovakvo stanovište bazirano je na stavu da priznavanje prava na besplatnu pravnu pomoć treba da bude određeno prema faktičkom stanju i okolnostima svakog konkretnog slučaja, a *inter alia*, zavisi od složenosti pravnih akata i postupka, značaja koji ima za podnosiocima predstavke i njihove sposobnosti da efikasno zastupaju svoja prava i interese, posebno jer su finansijske posledice po tužene u slučaju da ne uspeju da ospore tužbeni zahtev bile ogromne. *Sporodična pravna pomoć prilikom rešavanja kompleksnih pravnih pitanja, predlaganja, analize dokaza radi adekvatne pripreme za suđenje i unakrsnog ispitivanja svedoka ne može biti zamena za kompetentno i trajno zastupanje.* Kako su zbog nepriznavanja prava na pravnu pomoć podnosioci predstavke bili lišeni mogućnosti da efikasno predstavke svoj slučaj pred sudom i zbog nejednakosti pravnih sredstava sa tužiocem, utvrđena je povreda prava iz člana 6 Konvencije.

<sup>68</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/eng>, očitavanje 18. 06. 2016.

Analizirajući presude u navedenim i sličnim predmetima, mogu se izdvojiti relevantni kriterijumi za ocenu da li pod članom 6 Konvencije može da se podvede pravo na besplatnu pravnu pomoć i to su sledeći<sup>69</sup>:

1. složenost pravnih pitanja i pravnog postupka (Airey v. Irske);
2. sposobnost podnosioca predstavke da samostalno i efikasno štiti svoja prava (Steel and Morris v. Ujedinjenog Kraljevstva; P, C. and S. v. Ujedinjenog Kraljevstva, McVicar v. Ujedinjenog Kraljevstva);
3. postojanje uslova propisanih zakonom za postavljanje punomoćnika (Airey v. Irske; Gnahoré v. Francuske);
4. važnost prava ili interesa koji se štite (Steel and Morris v. Ujedinjenog Kraljevstva).

Kako pravo na besplatnu pravnu pomoć nije apsolutno, pored navedenih kriterijuma, prilikom donošenja odluke o povredi prava garantovanih članom 6 Konvencije Sud je cenio i sledeće parametre:

1. imovinsko stanje podnosioca predstavke (Steel and Morris v. Ujedinjenog Kraljevstva);
2. izgleda za uspeh u postupku (Steel and Morris v. Ujedinjenog Kraljevstva).

U postupku odlučivanja o priznavanju stranci prava na besplatnu pravnu pomoć od ključne važnosti je da sud države članice obrazloži razloge za odbijanje priznavanja tog prava i da o svakom zahtevu posveti posebnu pažnju. Država koja postavi punomoćnika stranci ne preuzima time odgovornost za njegove postupke. Ovo pravilo zasnovano je na načelu nezavisnosti advokatske profesije, a odnos između advokata i stranke je *inter partes*, i ne tiče se trećih lica. Ipak, postoji jedan izuzetak, koji se proteže na slučajeve nemarnog preduzimanja radnji od strane advokata u korist zastupanog lica ili nepružanja efikasne pravne pomoći, o čemu država ima saznanja. Kada su obavešteni o tome, nadležni organi su dužni da razreše postavljenog punomoćnika i postave drugog, a ako to ne učine, stranka će biti lišena efektivne pravne pomoći u praksi (Bertuzzi v. Francuske) i praktičnog i delotvornog pristupa sudu (Staroszczyk v. Poljske; Siakowska v. Poljske)<sup>70</sup>.

## 6. Praksa Ustavnog suda Republike Srbije

U jurisprudenciji Ustavnog suda Republike Srbije različiti aspekti prava na besplatnu pravnu pomoć bili su analizirani, i oslanjajući se na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, presude Evropskog suda za ljudska prava i tumačenje ustavnih normi, koncept ovog prava baziran je na pravu na pristup sudu, koje predstavlja temelj prava na pravično suđenje.

Ustavni sud je odlučujući o ustavnoj žalbi podnositeljke, koja je istakla povredu prava na suđenje u razumnom roku<sup>71</sup> zbog neažurnog postupanja suda, razmatrao<sup>72</sup> i zahtev za naknadu troškova

<sup>69</sup> Guide on Article 6: Right to fair trial (civil limb), European Court of Human Rights, Council of Europe 2013, s. 17, [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf), očitavanje 25. 06. 2016.

<sup>70</sup> Council of Europe 2013 (bel. 69), s. 18.

<sup>71</sup> Čl. 32 st. 1 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

postupka pred Ustavnim sudom. S tim u vezi zauzet je negativan stav, koji se zasniva na članu 6 stav 2 Zakona o Ustavnom sudu<sup>73</sup>, u skladu sa kojim učesnici u postupku sami snose svoje troškove. Pravo na izjavljivanje ustavne žalbe je opšte, jer svako poslovno sposobno lice može da inicira postupak pred Ustavnim sudom ukoliko smatra da su mu povređena zajemčena prava i nije obavezno da bilo koju radnju u postupku preduzima preko punomoćnika. Ukoliko podnesak kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom ne sadrži sve podatke za njegovo vođenje ili ima druge nedostatke koji onemogućavaju postupanje u predmetu, Ustavni sud će podnosioca poučiti da te nedostatke naknadno otkloni<sup>74</sup>. Osim toga, Ustavni sud licima koja žele da izjave ustavnu žalbu pruža svojevrsnu pravnu pomoć kroz standardizovan obrazac ustavne žalbe i pisano uputstvo za njegovo popunjavanje, koji su dostupni preko internet stranice Ustavnog suda ili se na zahtev dostavljaju zainteresovanom licu.

O načinu organizovanja pružanja pravne pomoći građanima u jedinici lokalne samouprave Ustavni sud<sup>75</sup> je raspravljao povodom ocene ustavnosti Odluke o pružanju pravne pomoći, koju je donela Skupština gradske opštine Palilula<sup>76</sup> i utvrdio da član 2 stav 1 te Odluke nije u saglasnosti sa pravom na pravnu pomoć, garantovan članom 67 stav 2 Ustava. Prema toj odredbi Ustava postoje dve službe koje omogućavaju građanima korišćenje pravne pomoći:

1. *advokatura*, kao samostalna i nezavisna služba, i
2. *službe pravne pomoći*, koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave u skladu sa zakonom, pri čemu se zakonom određuje kada je pravna pomoć besplatna<sup>77</sup>.

Osporenom normom podzakonskog akta predviđeno je da gradska opština Palilula pruža pravnu pomoć građanima u saradnji sa Advokatskom komorom Beograda, a preko advokata, članova komore, dok je shodno ranije važećoj Odluci o pružanju pravne pomoći<sup>78</sup>, opština obrazovala posebnu Službu pravne pomoći, kao unutrašnju organizacionu jedinicu Odeljenja za opštu upravu. Zakonom o lokalnoj samoupravi<sup>79</sup> uređeno je da jedinice lokalne samouprave u okviru svoje nadležnosti organizuju službe pravne pomoći građanima preko svojih organa obrazovanih na osnovu statuta. Imajući u vidu ove ustavne, zakonske i podzakonske norme, Ustavni sud je ocenio da opština ne može da organizuje poslove pružanja pravne pomoći van delokruga organa opštinske uprave bilo u saradnji ili preko drugih institucija, kao što je advokatska komora. Ustav

<sup>72</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije Už-633/2011 od 08. 05. 2013, <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/9015/?NOLAYOUT=1>, očitavanje 27. 06. 2016.

<sup>73</sup> Čl. 6 st. 2 Zakona o Ustavnom sudu, Sl. gl. RS 109/07, 99/11, 18/13, 40/15, 103/15.

<sup>74</sup> Čl. 44 Poslovnika o radu Ustavnog suda, Sl. gl. RS 24/08, 27/08, 76/11, koji je važio u vreme donošenja odluke Ustavnog suda (bel. 72); u čl. 45 Poslovnika o radu Ustavnog suda, Sl. gl. RS 103/13, koji je sada na snazi, takođe je propisano u okviru prethodnog ispitivanja podnesaka da kada su predlog, ustavna žalba, zahtev ili drugi akt kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom, odnosno inicijativa nerazumljivi, nepotpuni, ne sadrže podatke neophodne za vođenje postupka ili imaju druge nedostatke koji onemogućavaju postupanje u predmetu, sudija izvestilac će od podnosioca zatražiti da, u roku od 15 dana, otkloni nedostatke i upozoriti na posledice propuštanja iz čl. 36 st. 1 tač. 4 Zakona o ustavnom sudu (bel. 73) u vidu odbacivanja podneska, a ukoliko nedostatak bude otklonjen, kao dan podnošenja akta smatraće se dan kada je prvi put podnet sudu.

<sup>75</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije IU1-45/2009 od 18. 02. 2010, <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/7205/?NOLAYOUT=1>, očitavanje 28. 06. 2016.

<sup>76</sup> Čl. 2 st. 1 Odluke o pružanju pravne pomoći Skupštine opštine Palilula, Sl. l. grada Beograda 56/08.

<sup>77</sup> Čl. 67 st. 2 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

<sup>78</sup> Odluka o pružanju pravne pomoći Skupštine opštine Palilula, Sl. l. grada Beograda 4/00, koja je prestala da važi 10. 12. 2008.

<sup>79</sup> Čl. 20 st. 1 tač. 28 i 31 Zakona o lokalnoj samoupravi, Sl. gl. RS 129/07, 83/14.



je eksplicitno definisao advokate i jedinice lokalne samouprave kao pružaoce besplatne pravne pomoći, ali time nije zabranio davanje saveta i obaveštenja građanima od strane drugih organizacija i udruženjima, s tim što opština nema zakonsko ovlašćenje da delegira poslove pružanja pravne pomoći drugim entitetima. Iz tih razloga, Ustavni sud je izveo zaključak da poveravanje poslova pružanja pravne pomoći koje opština vrši u skladu Zakonom o lokalnoj samoupravi i Statutom grada Beograda članovima Advokatske komore Beograda, Skupština gradske opštine Palilula nije mogla svojim aktom da odredi, i utvrdio da je osporena odredba neustavna.

U odluci<sup>80</sup> Ustavnog suda u postupku za utvrđivanje neustavnosti odredbi Zakona o parničnom postupku<sup>81</sup>, koje su regulisale da stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika, *koji mora da bude advokat*, kao i da punomoćnik pravnog lica može biti diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, koji je stalno zaposlen u tom pravnom licu, razjašnjene su različite dimenzije prava na pravnu pomoć.

Izneto je stanovište da pristup stranaka nižim sudskim instancama i učešće u prvostepenom postupku treba da bude najšire postavljeno, a opravdano je suziti ga vodeći računa o svrsi ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim suženjem prava. Analogno tome, propisivanjem da stranku mora zastupati advokat u postupku po vanrednim pravnim sredstvima, ili pred najvišim sudom u Republici<sup>82</sup>, građani nisu ograničeni u zaštiti svojih prava, već se zahtevom za stručnim zastupanjem, zbog složenosti postupka, važnosti spora i efikasnosti suđenja pred najvišim sudom, štite prava stranaka za čiju zaštitu je neophodno stručno pravno znanje i iskustvo i istovremeno omogućava im se da o njihovim pravima i obavezama bude odlučeno delotvorno i u razumnom roku. Pravo na pravnu pomoć, zajemčeno Ustavom<sup>83</sup> mora biti praćeno istovremenom obavezom države da ga poštuje, da ga ne povređuje i da pruži zaštitu, kako bi ono bilo dostupno, stvarno i efikasno. Međutim, ovo pravo zakonom nije konkretizovano, i nisu na celovit način uređene situacije u kojima je pravna pomoć besplatna, tako da uslov da stranku, ukoliko sama ne preduzima parnične radnje, mora zastupati advokat, predstavlja teško podnošljiv teret, tako da ne samo teorijski, nego i praktično i efektivno može da dovede u pitanje stvarnu zaštitu imovinskih i drugih prava velikog broja lica. Ovo dalje ima za posledicu da ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć biva sporno za širok krug ugroženih osoba, jer stranke koje zbog imovnog stanja ne mogu priuštiti advokata, ili zbog bolesti, starosti, invaliditeta, neobrazovanosti nisu u mogućnosti da lično preduzimaju radnje, i gube automatski svako pravo na zaštitu pred sudovima u parničnom postupku, jer su uskraćeni za sastavljanje, podnošenje pismena i uzimanje učešća u postupku pred sudom, naročito onda kad im nije priznato pravo na besplatno zastupanje. Osim diskriminatorne prirode sporne zakonske odredbe, narušeno je pravo građana da pravnu pomoć dobiju ne samo od advokata, već i od službi pravne pomoći osnovanih u jedinicama lokalne samouprave. Ukidanjem mogućnosti slobodnog izbora punomoćnika, odnosno zakonskim uslovljavanjem da stranka koja ne želi ili iz bilo kog razloga ne može sama da preduzima radnje u postupku do pravnosnažnog okončanja postupka, mora imati punomoćnika koji je advokat, dovodi u pitanje ravnopravnost stranaka i

<sup>80</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije IUz-51/2012 od 23. 05. 2013, <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/8915/?NOLAYOUT=1>, očitavanje 29. 06. 2016.

<sup>81</sup> Čl. 85 st. 1 i 2 Zakona o parničnom postupku, Sl. gl. RS 72/11.

<sup>82</sup> Npr. čl. 483 st. 3 Zakonika o krivičnom postupku (bel. 5), koji reguliše da zahtev za zaštitu zakonitosti okrivljeni može podneti isključivo preko branioca.

<sup>83</sup> Čl. 67 Ustava Republike Srbije (bel. 8).



limitira pravo na pristup sudu, kao i pravo na pravnu pomoć. Shodno tome, Ustavni sud je izveo zaključak da ograničenje iz člana 85 stav 1 u delu: „koji mora da bude advokat“ nije legitimno, proporcionalno ni nužno, pa je time u izašao iz okvira ograničenja ljudskih i manjinskih prava<sup>84</sup> i u koliziji je sa pravom na pravično suđenje<sup>85</sup>, principom jednakosti zaštite prava pred sudovima i predstavlja vid posredne diskriminacije građana po osnovu imovnog stanja<sup>86</sup>. Razmatrajući član 85 stav 2 Zakona o parničnom postupku, Ustavni sud je našao<sup>87</sup> da zbog međusobne povezanosti sa stavom 1, da je i ta odredba u nesaglasnosti sa Ustavom, jer nema utemeljenja da se po tom osnovu dovode u različit položaj fizička i pravna lica, i insistira na tome da pravna lica zastupaju punomoćnici koji su diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom stalno zaposleni u tom pravnom licu.

## 7. Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

S ciljem proklamovanja pravne države Vlada je 2010. usvojila Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji<sup>88</sup>, ali ni utvrđene smernice i akcioni plan još uvek nisu doveli do uspostavljanja delotvornog i finansijski održivog sistema besplatne pravne pomoći. Donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kao sistemskog pravnog akta, predstavlja jedan od strateških ciljeva u okviru reforme pravosuđa i stub za pristup pravdi i pravično suđenje. Izrađeno je desetak radnih verzija i nacrtu toga zakona, ali konsenzus o spornim pitanjima nije postignut, tako da zakonske regulative još uvek nema.

Aktuelni nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>89</sup> (*nacrt Zakona*) odredio je *korisnike besplatne pravne pomoći* na jedan glomazan način budući da prvo ovo svojstvo daje fizičkim licima koja ispunjavaju uslove da budu korisnici prava na novčanu socijalnu pomoć<sup>90</sup>, korisnicima prava na dečiji dodatak<sup>91</sup> i članovima njegove porodice, odnosno zajedničkog domaćinstva. Nejasnoća se ogleda u blanketnom karakteru ove norme, koja upućuje na dva zakona – Zakon o socijalnoj zaštiti i Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom. Drugo, i lica koja ne ispunjavaju uslove po posebnim zakonima mogu postati korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć ukoliko bi zbog finansiranja pravne pomoći iz sopstvenih sredstava ušli u krug lica koja ispunjavaju uslove za korišćenje tih prava, pri čemu je u svakom konkretnom slučaju potrebno proveriti da li visina troškova negativno utiče na materijalni status fizičkog lica u toj meri da prihod koji ostvaruje bude niži od iznosa socijalne pomoći koji se utvrđuje po Zakonu o socijalnoj zaštiti, što ponovo zahteva primenu tog zakona. Dalje je definisano da besplatnu pravnu pomoć mogu koristiti državljanin Republike Srbije, apatrid koji zakonito boravi u Republici Srbiji, strani državljanin sa stalnim boravkom u domaćoj državi i druga lica koja bi to pravo ostvarivala na osnovu zakona ili međunarodnog ugovora. Nakon toga, krug korisnika besplatne pravne pomoći proširen je *ratione materiae* sistemom enumeracije, i vezuje se sa pojedine postupke. Ovde spadaju deca o čijem pravu, obavezi ili interesu se odlučuje u postupku

<sup>84</sup> Čl. 20 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

<sup>85</sup> Čl. 32 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

<sup>86</sup> Čl. 21 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

<sup>87</sup> Čl. 45 st. 1 tač. 1 Zakona o Ustavnom sudu (bel. 73).

<sup>88</sup> Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji, Sl. gl. RS 74/10.

<sup>89</sup> <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, očitavanje 10. 07. 2016.

<sup>90</sup> Čl. 81-91 Zakona o socijalnoj zaštiti, Sl. gl. RS 24/11.

<sup>91</sup> Čl. 5-6 i čl. 17-22 Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, Sl. gl. RS 16/02, 115/05, 107/09.

pred organom javne vlasti, lice u odnosu na koje se sprovodi mera zadržavanja i smeštaja bez pristanka u psihijatrijskoj ustanovi, lice prema kome se sprovodi postupak delimičnog ili nepotpunog lišenja ili vraćanja poslovne sposobnosti, lice koje ostvaruje pravo na pravnu zaštitu od porodičnog nasilja, odnosno od torture ili trgovine ljudima, lice koje traži azil u Republici Srbiji, izbeglice, lice pod supsidijarnom zaštitom, interno raseljeno lice, osoba sa invaliditetom i dete, koji je korisnik usluge smeštaja u sistemu socijalne zaštite, deca i mladi koji su napustili uslugu socijalnog smeštaja do navršene 26. godine života, odrasla i stara lica koja su bez pristanka na smeštaju u ustanovi socijalne zaštite, i lice koje ostvaruje pravo na upis u matičnu knjigu rođenih u vanparničnom postupku. Umesto ovakvog prenormiranja i taksativnog nabranja fizičkih lica čiji socijalni status je ugrožen, tj. onih koji ne mogu samostalno da brinu o svojim pravima i interesima, a kojima bi nesporno trebalo da pripada pravo na pravnu zaštitu bez naknade, adekvatnije rešenje prilikom definisanja korisnika prava na besplatnu pravnu pomoći bi bila generalna klauzula, čime se izbegava mogućnost da određene kategorije građana budu izostavljene. *Stricto sensu*, besplatna pravna pomoć često je potrebna i građanima, koji ne moraju nužno biti na rubu egzistencije, kao što su npr. žrtve nasilja u porodici, torture, žrtve trgovine ljudima i mobinga, pripadnici romske populacije, azilanti, koji bi prema postojećoj radnoj verziji zakona bili lišeni pružanja pravnih usluga na teret države. Svrha Zakona bi trebalo da bude efektivno i kvalitetno omogućavanje uživanja besplatnih pravnih usluga svim građanima koji potencijalno mogu biti ugroženi, tako da objektivna ograničenja koja su ustanovljena u postojećem nacrtu Zakona u vidu njihovog izjednačavanja sa korisnicima socijalne pomoći, na duži rok nisu održiva i nisu usklađena sa savremenom evropskom pravnom praksom.

Kada je reč o *pružaocima besplatne pravne pomoći*, nacrt Zakona je ustanovio širi krug od onog garantovanog Ustavom, predviđajući da taj status mogu steći osim advokata i službi pravne pomoći obrazovane u jedinicima lokalne samouprave, i javni beležnici, drugi organi javne vlasti, udruženja i pravni fakulteti. Takvo rešenje jeste opravdano ukoliko je u domenu osnovne, odnosno primarne pravne pomoći, koja se odnosi na davanje osnovnih informacija o rešavanju spornih pravnih pitanja, posebno npr. kada je reč o udruženjima čija delatnost obuhvata zaštitu od nasilja u porodici. Ipak, kako je Ustav propisao da se zakonom određuje kada je pravna pomoć besplatna<sup>92</sup>, zastupanje stranaka ne bi trebalo isključivo da bude rezervisano za advokate i gradske i opštinske službe pravne pomoći, nego i za druge organizacije koje ispunjavaju uslove za kompetentno zastupanje. Ova razgraničenja nacrt Zakona nije precizno postavio, već je ostavio diskreciono ovlašćenje organu koje odlučuje o davanju pomoći da odluči kome će biti povereno pružanje pravne pomoći. Interesantno je da sekundarna pravna pomoć prema nacrtu Zakona obuhvata osim zastupanja i odbrane, i preduzimanje radnji u postupku posredovanja od strane pružalaca besplatne pravne pomoći, iako su posebnim zakonom<sup>93</sup> uređeni uslovi za obavljanje posredovanja i prava i dužnosti posrednika, te bi u ovom domenu zbog načela ravnopravnosti stranaka, ličnog učestvovanja i vrste sporova jedino bilo adekvatno angažovanje punomoćnika bez naknade koji bi davao pravne savete. Posredovanje je uobičajeno u privrednim sporovima<sup>94</sup>, a po nacrtu Zakona zahtev za priznavanje prava na sekundarnu pravnu pomoć odbija se ako se odnosi na tu vrstu sporova, te su predlozi za takvo pravno uređenje kontradiktorni i neusklađeni sa pozitivnom regulativnom.

<sup>92</sup> Čl. 67 st. 3 Ustava Republike Srbije (bel. 8).

<sup>93</sup> Zakon o posredovanju u rešavanju sporova, Sl. gl. RS 55/14.

<sup>94</sup> Čl. 3 st. 2 Zakona o posredovanju u rešavanju sporova (bel. 93).

Nacrtom Zakona predviđen je postupak za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, koji se pokreće zahtevom za korišćenje sekundarne pravne pomoći, a o čijoj osnovanosti rešava organ opštinske ili gradske uprave nadležan za socijalnu zaštitu. Shodno tome, isključena je mogućnost direktnog obraćanja korisnika Advokatskoj komori ili njenim članovima, koji postaju pružaoci besplatne pravne pomoći pod uslovom da organ uprave rešenjem uputi korisnika na njih. Iako je ovaj postupak hitan, i nakon određivanja pružaoca postoji mogućnost da ukazivanje pravne pomoći bude odbijeno od strane pružaoca, kao i organa uprave iz formalnih razloga (npr. zahtev korisnika nije blagovremen), ako se odnosi na vrstu spora za koju je isključeno pružanje pravne pomoći (privredni postupak, postupak registracije pravnih lica, naknade štete za povredu časti i ugleda, prekršajni postupak osim ako je zaprećena kazna zatvora za prekršaj), kao i ako se zahtev korisnika odnosi na postupak u kome bi vrednost spora bila u očiglednoj i znatnoj nesrazmeri sa troškovima postupka, ili na postupak u kome je očigledno da ne bi bilo izgleda na uspeh u sporu, ili kad podnosilac zahteva očigledno zloupotrebljava pravo na besplatnu pravnu pomoć ili drugo pravo. Poslednja tri slučaja su ekstenzivno postavljena, te bi posebno trebalo utvrđivati njihovu ispunjenost. O žalbi na rešenje o odbijanju zahteva odlučuje ministarstvo, koje osim instancione kontrole, vrši nadzor nad sprovođenjem zakona i inicira postupak kontrole kvaliteta pruženih usluga. Savet za praćenje sistema besplatne pravne pomoći kao povremeno radno telo Vlade, trebalo bi da bude osnovano s ciljem praćenja i unapređenja sistema pružanja besplatne pravne pomoći, međutim alokacija sredstava i širenje birokratije je suvišno, dovodi do disperzije i skretanja sa rešavanja elementarnih problema, te bi ove nadležnosti trebalo da vrši ministarstvo. Osim toga, nacrt Zakona sadrži i posebna pravila za pružanje besplatne pravne pomoći u prekograničnom sporu, koja proizilazi iz Direktive Saveta 2003/8/EZ od 27. januara 2003. o unapređenju pristupa pravdi u prekograničnim sporovima<sup>95</sup> putem utvrđivanja minimuma zajedničkih pravila koja se odnose na pravnu pomoć u takvim sporovima i odnosi se na troškove prevođenja, putne troškove, odnosno naknadu za pomoć lokalnog advokata ili drugog lica ovlašćenog za pravno savetovanje.

## 8. Zaključak

Besplatna pravna pomoć u Republici Srbiji je fragmentarno regulisana, što ima za posledicu da veliki broj građana nije upoznat sa mehanizmima za ostvarivanje svojih prava i interesa bez naknade. Delovanje različitih organizacija na lokalnom, gradskom, pokrajinskom i državnom nivou u takvom pravnom sistemu dovodi do polarizacije pravne zaštite i nejednakog, neravnopravnog tretmana i nesupstancijalnog odnosa prema građanima. Davanje prednosti i naglašavanje određene društvene pojave kao primarne vodi u latentnu opasnost od marginalizacije drugih ugroženih grupacija.

Zbog toga je od ključnog značaja za unapređenje ljudskih i manjinskih prava i osnovnih sloboda donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i institucionalna konsolidacija tog prava. Ono treba da bude dostupno svim građanima i treba da zadovolji savremene standarde na taj način što će njegovo vršenje biti garantovano od strane entiteta koji imaju kapacitet za pružanje kvalitetnih usluga od davanja opštih informacija preko uputstva i saveta za postupanje do zastupanja u postupcima pred sudovima, organima uprave. Jedino tako pravna pomoć bez naknade može da

<sup>95</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0008>, očitavanje 29. 06. 2016.

doprinese efikasnijem, bržem i kvalitetnijem ostvarivanju prava stranaka i adekvatnom pristupu sudu.

Afirmacija materijalne dostupnosti pravde jedan je od strateških ciljeva reforme pravosuđa u Republici Srbiji, nužan za zadovoljenje kriterijuma postavljenih od strane Evropske unije u Poglavlju 23 - Pravosuđe i osnovna prava. U narednom periodu potrebno je preispitati postojeću mrežu pružalaca besplatne pravne pomoći i garancije uživanja prava bez naknade garantovanih posebnim zakonima, a zatim revidirati nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći tako što će ekstenzivno biti definisani korisnici besplatne pravne pomoći, koji će moći direktno da se obrate svim pružaocima za dobijanje pravnih usluga, bez centralnog odlučivanja i imenovanja primalaca od strane centra za socijalni rad. S tim u vezi, važno je zakonom ustanoviti autonomni sistem pružalaca besplatne pravne pomoći, u kom će biti omogućena participacija nevladinim organizacijama u pružanju primarne pravne pomoći, ali i sekundarne pravne pomoći u domenu njihove delatnosti i koordinacija rada svih ovlašćenih subjekata. Determnisanje sadržaja pravne pomoći je jedna je od ključnih stavki novog zakona, a on mora biti detaljan, jasan i usklađen sa važećom zakonskom regulativom. Dodatna finansijska sredstva u budžetu Republike Srbije predstavljaju *sine qua non* faktor za primenu zakona, te je važno osmisliti i isplanirati izvore finansiranja i način raspodele novčanih sredstva pružaocima besplatne pravne pomoći.

Uz ozbiljan pristup ovoj reformskoj aktivnosti, analizu i rešenost države da uspostavi delotvoran sistem besplatne pravne pomoći, posebno zbog postojanja zadovoljavajuće mreže pružalaca pravne pomoći, Republika Srbija je na dobrom putu da ispuni i taj uslov iz Poglavlja 23 i napravi bitan korak ka integraciji evropskih tekovina.