

Име и презиме, односно назив организације и институције: А 11 – Иницијатива за економска и социјална права, са седиштем на адреси Џорџа Вашингтона 54/7, 11000 Београд, коју заступа Данило Ђурчић, директор.

Контакт телефон: 011/3225172 и 011/3232030

Е-пошта: d.curcic@a11initiative.org и office@a11initiative.org

Назив закона на који упућујете предлоге и сугестије: Нацрт закона о бесплатној правној помоћи

Датум: 6. август 2018. године

Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину

Нацртом закона о бесплатној правној помоћи (надаље: Нацрт) *одустило се од сиврајешкој усмерења Републике Србије, заузимајући у сиврајешкој развојној систему бесплатне правне помоћи (надаље: Сиврајешкој)*¹ да се очувају и унапређују њихови ресурси у области удружења бесплатне правне помоћи, као и да се створе услови за специјализацију удружења услуга бесплатне правне помоћи за одређену област. Прописивањем да правну помоћ пружају искључиво адвокатура и службе бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, а да удружења могу пружати бесплатну правну помоћ само на основу одредби закона којима се регулишу питања азила и дискриминације, и тад искључиво преко адвоката у потпуности се одустаје од принципа специјализације удружења и занемарује се вишедеценијско искуство удружења грађана у пружању бесплатне правне помоћи корисницима и корисницама из најугроженијих друштвених група. Примера ради, мобилни правни тимови који годинама функционишу у појединим локалним самоуправама а организовани су, између осталог и од стране удружења грађана са циљем пружања бесплатне правне помоћи Ромима и Ромкињама који станују у неформалним насељима или избеглицама и интерно расељеним лицима која станују у колективним центрима, овим Нацртом нису препознати као механизми за пружања правне помоћи посебно угроженим категоријама становништва, које имају своје специфичности те им је стога неопходан флексибилнији и инклузивнији приступ услугама правне заштите. Стриктним прописивањем да удружења грађана могу да пружају бесплатну правну помоћ искључиво у две врсте поступака одустаје се од овог приступа и суштински угрожава доступност услуга бесплатне правне помоћи

¹ „Сл. гласник РС“ бр. 74/2010.

најугроженијим категоријама становништва. Исто тако, оваквим нормирањем крши се и Препорука Р (93)1 Комитета министара Савета Европе „*On effective access to the law and to justice for the very poor*“,² посебно став 3, тачка ф ове Препоруке.

Надаље, **услови за љуужање бесілајне љравне љомоћи љреуско су љосіављени**. Услови су недовољни да се омогући приступ правди свим оним грађанима којима је неопходан. Примера ради, Република Србија није успоставила процедуру утврђивања да је одређено лице апатрид, па самим тим није ни могуће имати својство лица без држављанства и истовремено законито боравити на територији Републике Србије. Надасве, лицима без држављанства може бити неопходна бесплатна правна помоћ управо како би могли да докажу свој статус лица без држављанства и да регулишу питање боравка и та правна помоћ би требало да буде бесплатна.³ У тренутној ситуацији, лица без држављанства су најчешће Роми који немају приступ личним документима, такозвани „правно невидљиви“, који не могу пријавити пребивалиште нити боравиште па самим тим не могу имати ни законито боравиште.

Поред тога, постављање услова да се бесплатна правна помоћ пружа само лицима која испуњавају услове да буду корисници новчане социјалне помоћи или корисници права на дечији додатак рестриктивно је и не одговара потребама грађана у Републици Србији, у којој само 15% лица која су у тешкој материјалној ситуацији остварује право на новчану социјалну помоћ. Штавише, према чл. 84. Закона о социјалној заштити⁴, покретање парничног поступка против сродника који су по закону дужни да учествују у издржавању радно неспособног лица које подноси захтев за новчану социјалну помоћ један је од услова за остваривање овог права. Стога, овако постављени услови у супротности су и са циљем Нацрта, прописаним у члану 2. према којем је циљ овог закона да се сваком лицу омогући делотворан и једнак приступ правди.

Чланом 4. Нацрта закона прописано је да се држављанину Републике Србије, лицу без држављанства које законито борави у Републици Србији, страном држављанину са сталним настањем у Републици Србији и другом лицу које има право на бесплатну правну помоћ према другом закону или потврђеном међународном уговору, бесплатна правна помоћ пружа и ако је реч о одређеном кругу лица за које је законодавац сматрао да је неопходно да буду додатно заштићена. Ипак, овај круг недовољно је одређен и мора се проширити и другим категоријама становништва, те ускладити са посебним прописима који регулишу одређена питања. Примера ради, чл. 84. Закона о становању и одржавању зграда⁵ прописано је да се бесплатна правна помоћ пружа лицима која су погођена поступком исељења и пресељења, што није препознато у нацрту Закона о бесплатној правној помоћи. Дерогација посебних правила која су прописана у овој

2 Усвојена 8. јануара 1993. године.

3 Видети: *UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 2: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person*, 5. април 2012. године, ставови 19 и 24.

4 „Сл. гласник РС“ бр. 24/2011.

5 „Сл. гласник РС“ бр. 104/2016.

области правним актом исте правне снаге, који регулише другу материју, са становишта праксе Уставног суда Србије у супротности је са начелом правне сигурности.

На крају, прописивање круга корисника бесплатне правне помоћи на начин на који је то предложено у Нацрту, у супротности је са Стратегијом, пре свега у оном делу у ком се Стратегијом одређује систем у ком је „примарна правна помоћ [...] доступна свима, а секундарна правна помоћ **особама слабої имовної сїања и особама из уїрожених и марїнализированих грушївених їруїа [курзив наш]**, укључујући и могућност пружања правне помоћи из разлога правичности и на основу обавеза које проистичу из међународних уговора“. **Лица слабої имовної сїања и особе из уїрожених и марїнализированих грушївених їруїа нису искључиво корисници новчане социјалне їомоћи и дечијег догаїка ниїи лица која би їлаћањем їравне їомоћи из соїсївених їрихода у конкретної їравної сївари исїунила услове да їосїану корисници новчане социјалне їомоћи или дечијег догаїка.** У том смислу, предложени законски текст одступа од стратешког плана развоја система бесплатне правне помоћи и ограничава приступ бесплатної правної помоћи најугроженијим категоријама становништва чиме утиче и на њихов приступ правди и остваривање њихових права и слобода.

Законским предлогом се **синдикаїи бришу из круїа їружаоца бесїлайне їравне їомоћи**, иако им је ова правна могућност опредељена посебним прописима који регулишу ову материју (видети чл. 85. Закона о парничном поступку).

Законом је прописано и да удружења могу да пружају бесплатну правну подршку само у виду попуњавања формулара и пружања општих правних информација и то у оквиру циљева због којих су основана. Иако је са једне стране круг правних радњи на које су овлашћена удружења (и онда када су овлашћена на то, правну помоћ пружају преко адвокатуре) изузетно узак, законом се са друге стране прописује низ обавеза које су такве природе да ће сасвим сигурно **уїицаїи на їо да їоједина удружења їресїану са їружањем їравне їомоћи** (услед обавезе регистровања, подношења обавезних извештаја и сл.) или ће њихово пружање бесплатне правне помоћи бити оптерећено изрицањем могућих казни које су у изузетно високом износу предвиђене у Одељку VIII – „Казнене одредбе“.

Посїуїак осїваривања їрава на бесїлайну їравну їомоћ неойходно је їоједносїавиїи и усаїласиїи са їоїїребама наїуїрожениїих їраћана којима је неойходна ова врсїа їравних услуїа. Захтевање од корисника да саставе опис правног проблема услед ког им је неопходна бесплатна правна помоћ, као и да приложе документа о описаном проблему превисоко је постављен захтев који многи корисници неће моћи да испуне. Такође, прописаним поступком захтев се подноси органу управе (чл. 27) без обзира да ли ће можда у конкретном случају корисник тражити правну помоћ од неког другог пружаоца. На овај начин, особа у потреби за правном помоћи, која је у највећем броју случајева хитна и подложна роковима (нпр. код писања правних лекова), ставља се у ситуацију да се обраћа органу управе и чека до осам дана на одобрење, пре него што му је уопште

указана помоћ. Овако прописан поступак ће обесхрабрити многе потенцијане кориснике и довести до неефикасног и неделотворног поступања.

Прописивање облика бесплатне правне помоћи и чињеница да се **у састављање њогнесака убраја и састављање њришужбе**, у примени ће значити да ће грађани морати да се обраћају јединицама локалне самоуправе или адвокатури ради састављања притужби на рад јавне управе као и притужби које се подносе Заштитнику грађана. Овакво законско решење рестриктивно је и ни на који начин не може допринети остваривању људских права и слобода грађана.

У њојледу начела на којима је заснован сисџем њружања бесџлајне њравне њомоћи, неѡходно је даље њрецизирање одређених њојмова, као и њихова доследна разрада у законском њтексџи. Наиме, иако је прописано да се бесплатна правна помоћ заснива на једнакој доступности права на бесплатну правну помоћ, искључивањем удружења грађана из круга пружалаца у свим поступцима осим у онима који се односе на заштиту од дискриминације и поступцима азила, фактички ће се велики број грађана онемогућити да приступи бесплатној правној помоћи која ће им остати недоступна.⁶

У погледу дела одредби којима се регулише питање контроле квалитета, остављена је **мојућносџ да орџани извршне власџи (минисџарсџво у чијој надлежносџи су њослови њравде), заједно са друџим њружаѡцима конџролишу рад удружења или факулџетџа који се јављају као њружаѡци бесџлајне њравне њомоћи и бесџлајне њравне њодршке.** Имајући у виду састав заједничке комисије за контролу квалитета из чл. 55. Нацрта закона, као и да није прописан поступак за утврђивање одговорности (видети чл. 56. став 2: „води свој поступак сагласно закону и својим правилима“), као и да последица овог поступка може бити брисање из регистра или забрана пружања бесплатне правне помоћи, неопходно је брисање ових одредби и успостављање система квалитета, као и прописивање поступка за утврђивање квалитета пружене бесплатне правне помоћи које ће испуњавати гаранције права на правично суђење из Устава Републике Србије и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

На крају, **неѡрецизносџи у законском њтексџу, као и кршење основних мѡјодолошких њравила за израду њројиса** у одређеним аспектима онемогућавају разумевање законског текста или интенције законодавца. Примера ради начело „очувања интегритета поступка у оквиру ког се пружа бесплатна правна помоћ“, нигде није дефинисано нити је начело које је познато у правном систему Републике Србије те би га у том смислу требало брисати или јасно прецизирати шта се под овом формулацијом подразумева. Исто тако, непрецизности у погледу одсуства обавезе пружања бесплатне правне помоћи онда када се корисник „не понаша у границама закона“ остаје нејасна и оствара велике могућности за злоупотребе самим тим што није дефинисано о ком пропису или о којој групи прописа се ради, као ни о томе шта су „границе закона“.

⁶ За више о овоме, видети одељке у коментарима изнад.

Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

/

Образложење упућеног предлога за измену Нацрта закона

Имајући у виду очигледне неусклађености Нацрта закона о бесплатној правној помоћи са стратешким документима Републике Србије, Уставом Републике Србије али и међународно преузетим обавезама у области људских права, предлагемо да се текст Нацрта који је на јавној расправи повуче из процедуре и да се његова израда посвети новој радној групи која ће задовољити минимална начела на којима је Република Србија још усвајањем Стратегије развоја система бесплатне правне помоћи одлучила да гради систем који ће омогућити једнак приступ правди за све.