

KOMENTARI ZAKONA

Komentari na Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

<https://www.a11initiative.org/>



Opšti komentari i sugestije u odnosu na Zakon kao celinu

Nacrtom zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (nadalje: Nacrt) odustalo se od strateškog usmerenja Republike Srbije, zauzetom u Strategiji razvoja sistema besplatne pravne pomoći (nadalje: Strategija) da se očuvaju i unapređuju postojeći resursi u oblasti pružanja besplatne pravne pomoći, kao i da se stvore uslovi za specijalizaciju pružalaca usluga besplatne pravne pomoći za određenu oblast. Propisivanjem da pravnu pomoć pružaju isključivo advokatura i službe besplatne pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave, a da udruženja mogu pružati besplatnu pravnu pomoć samo na osnovu odredbi zakona kojima se regulišu pitanja azila i diskriminacije, i tad isključivo preko advokata u potpunosti se odustaje od principa specijalizacije pružalaca i zanemaruje se višedecenijsko iskustvo udruženja građana u pružanju besplatne pravne pomoći korisnicima i korisnicama iz najugroženijih društvenih grupa. Primera radi, mobilni pravni timovi koji godinama funkcionišu u pojedinim lokalnim samoupravama a organizovani su, između ostalog i od strane udruženja građana sa ciljem pružanja besplatne pravne pomoći Romima i Romkinjama koji stanuju u neformalnim naseljima ili izbeglicama i interno raseljenim licima koja stanuju u kolektivnim centrima, ovim Nacrtom nisu prepoznati kao mehanizmi za pružanja pravne pomoći posebno ugroženim kategorijama stanovništva, koje imaju svoje specifičnosti te im je stoga neophodan fleksibilniji i inkluzivniji pristup uslugama pravne zaštite. Striktnim propisivanjem da udruženja građana mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć isključivo u dve vrste postupaka odustaje se od ovog pristupa i suštinski ugrožava dostupnost usluga besplatne pravne pomoći najugroženijim kategorijama stanovništva. Isto tako, ovakvim normiranjem krši se i Preporuka R (93)¹ Komiteta ministara Saveta Evrope „On effective access to the law and to justice for the very poor“, posebno stav 3, tačka f ove Preporuke.

Nadalje, uslovi za pružanje besplatne pravne pomoći preusko su postavljeni. Uslovi su nedovoljni da se omogući pristup pravdi svim onim građanima kojima je neophodan. Primera radi, Republika Srbija nije uspostavila proceduru utvrđivanja da je određeno lice apatrid, pa samim tim nije ni moguće imati svojstvo lica bez državljanstva i istovremeno zakonito boraviti na teritoriji Republike Srbije. Nadasve, licima bez državljanstva može biti neophodna besplatna pravna pomoć upravo kako bi mogli da dokažu svoj status lica bez državljanstva i da regulišu pitanje boravka i ta pravna pomoć bi trebalo da bude besplatna.¹ U trenutnoj situaciji, lica bez državljanstva su najčešće Romi koji nemaju pristup ličnim dokumentima, takozvani „pravno nevidljivi“, koji ne

¹ Videti: *UNHCR, Guidelines on Statelessness No. 2: Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person*, 5. april 2012. godine, stavovi 19 i 24.

mogu prijaviti prebivalište niti boravište pa samim tim ne mogu imati ni zakonito boravište.

Pored toga, postavljanje uslova da se besplatna pravna pomoć pruža samo licima koja ispunjavaju uslove da budu korisnici novčane socijalne pomoći ili korisnici prava na dečiji dodatak restriktivno je i ne odgovara potrebama građana u Republici Srbiji, u kojoj samo 15% lica koja su u teškoj materijalnoj situaciji ostvaruje pravo na novčanu socijalnu pomoć. Štaviše, prema čl. 84. Zakona o socijalnoj zaštiti², pokretanje parničnog postupka protiv srodnika koji su po zakonu dužni da učestvuju u izdržavanju radno nesposobnog lica koje podnosi zahtev za novčanu socijalnu pomoć jedan je od uslova za ostvarivanje ovog prava. Stoga, ovako postavljeni uslovi u suprotnosti su i sa ciljem Nacrta, propisanim u članu 2. prema kojem je cilj ovog zakona da se svakom licu omogući delotvoran i jednak pristup pravdi.

Članom 4. Nacrta zakona propisano je da se državljaninu Republike Srbije, licu bez državljanstva koje zakonito boravi u Republici Srbiji, 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, besplatna pravna pomoć pruža i ako je reč o određenom krugu lica za koje je zakonodavac smatrao da je neophodno da budu dodatno zaštićena. Ipak, ovaj krug nedovoljno je određen i mora se proširiti i drugim kategorijama stanovništva, te uskladiti sa posebnim propisima koji regulišu određena pitanja. Primera radi, čl. 84. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada³ propisano je da se besplatna pravna pomoć pruža licima koja su pogođena postupkom iseljenja i preseljenja, što nije prepoznato u nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Derogacija posebnih pravila koja su propisana u ovoj oblasti pravnim aktom iste pravne snage, koji reguliše drugu materiju, sa stanovišta prakse Ustavnog suda Srbije u suprotnosti je sa načelom pravne sigurnosti.

Na kraju, propisivanje kruga korisnika besplatne pravne pomoći na način na koji je to predloženo u Nacrtu, u suprotnosti je sa Strategijom, pre svega u onom delu u kom se Strategijom određuje sistem u kom je „primarna pravna pomoć [...] dostupna svima, a sekundarna pravna pomoć osobama slabog imovnog stanja i osobama iz ugroženih i marginalizovanih društvenih grupa [kurziv naš], uključujući i mogućnost pružanja pravne pomoći iz razloga pravičnosti i na osnovu obaveza koje proističu iz međunarodnih ugovora“. Lica slabog imovnog stanja i osobe iz ugroženih i marginalizovanih društvenih grupa nisu isključivo korisnici novčane socijalne pomoći i dečijeg dodatka niti lica koja bi plaćanjem pravne pomoći iz sopstvenih prihoda u konkretnoj pravnoj stvari ispunila uslove da postanu korisnici novčane socijalne pomoći ili dečijeg dodatka. U tom smislu, predloženi zakonski tekst odstupa od strateškog plana razvoja sistema besplatne pravne pomoći i ograničava pristup

² „Službeni glasnik RS“ br. 24/2011.

³ „Službeni glasnik RS“ br. 104/2016.

besplatnoj pravnoj pomoći najugroženijim kategorijama stanovništva čime utiče i na njihov pristup pravdi i ostvarivanje njihovih prava i sloboda.

Zakonskim predlogom se sindikati brišu iz kruga pružaoca besplatne pravne pomoći, iako im je ova pravna mogućnost opredeljena posebnim propisima koji regulišu ovu materiju (videti čl. 85. Zakona o parničnom postupku).

Zakonom je propisano i da udruženja mogu da pružaju besplatnu pravnu podršku samo u vidu popunjavanja formulara i pružanja opštih pravnih informacija i to u okviru ciljeva zbog kojih su osnovana. Iako je sa jedne strane krug pravnih radnji na koje su ovlašćena udruženja (i onda kada su ovlašćena na to, pravnu pomoć pružaju preko advokature) izuzetno uzak, zakonom se sa druge strane propisuje niz obaveza koje su takve prirode da će sasvim sigurno uticati na to da pojedina udruženja prestanu sa pružanjem pravne pomoći (usled obaveze registrovanja, podnošenja obaveznih izveštaja i sl.) ili će njihovo pružanje besplatne pravne pomoći biti opterećeno izricanjem mogućih kazni koje su u izuzetno visokom iznosu predviđene u Odeljku VIII – „Kaznene odredbe“.

Postupak ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć neophodno je pojednostaviti i usaglasiti sa potrebama najugroženijih građana kojima je neophodna ova vrsta pravnih usluga. Zahtevanje od korisnika da sastave opis pravnog problema usled kog im je neophodna besplatna pravna pomoć, kao i da prilože dokumenta o opisanom problemu previsoko je postavljen zahtev koji mnogi korisnici neće moći da ispune. Takođe, propisanim postupkom zahtev se podnosi organu uprave (čl. 27) bez obzira da li će možda u konkretnom slučaju korisnik tražiti pravnu pomoć od nekog drugog pružaoca. Na ovaj način, osoba u potrebi za pravnom pomoći, koja je u najvećem broju slučajeva hitna i podložna rokovima (npr. kod pisanja pravnih lekova), stavlja se u situaciju da se obraća organu uprave i čeka do osam dana na odobrenje, pre nego što mu je uopšte ukazana pomoć. Ovako propisan postupak će obeshrabriti mnoge potencijalne korisnike i dovesti do neefikasnog i nedelotvornog postupanja.

Propisivanje oblika besplatne pravne pomoći i činjenica da se u sastavljanje podnesaka ubraja i sastavljanje pritužbe, u primeni će značiti da će građani morati da se obraćaju jedinicama lokalne samouprave ili advokaturi radi sastavljanja pritužbi na rad javne uprave kao i pritužbi koje se podnose Zaštitniku građana. Ovakvo zakonsko rešenje restriktivno je i ni na koji način ne može doprineti ostvarivanju ljudskih prava i sloboda građana.

U pogledu načela na kojima je zasnovan sistem pružanja besplatne pravne pomoći, neophodno je dalje preciziranje određenih pojmova, kao i njihova dosledna razrada u zakonskom tekstu. Naime, iako je propisano da se besplatna pravna pomoć zasniva na jednakoj dostupnosti prava na besplatnu pravnu pomoć, isključivanjem udruženja građana iz kruga pružalaca u svim postupcima osim u onima koji se odnose na zaštitu

od diskriminacije i postupcima azila, faktički će se veliki broj građana onemogućiti da pristupi besplatnoj pravnoj pomoći koja će im ostati nedostupna.⁴

U pogledu dela odredbi kojima se reguliše pitanje kontrole kvaliteta, ostavljena je mogućnost da organi izvršne vlasti (ministarstvo u čijoj nadležnosti su poslovi pravde), zajedno sa drugim pružaocima kontrolišu rad udruženja ili fakulteta koji se javljaju kao pružaoci besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške. Imajući u vidu sastav zajedničke komisije za kontrolu kvaliteta iz čl. 55. Nacrta zakona, kao i da nije propisan postupak za utvrđivanje odgovornosti (videti čl. 56. stav 2: „vodi svoj postupak saglasno zakonu i svojim pravilima“), kao i da posledica ovog postupka može biti brisanje iz registra ili zabrana pružanja besplatne pravne pomoći, neophodno je brisanje ovih odredbi i uspostavljanje sistema kvaliteta, kao i propisivanje postupka za utvrđivanje kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći koje će ispunjavati garancije prava na pravično suđenje iz Ustava Republike Srbije i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Na kraju, nepreciznosti u zakonskom tekstu, kao i kršenje osnovnih metodoloških pravila za izradu propisa u određenim aspektima onemogućavaju razumevanje zakonskog teksta ili intencije zakonodavca. Primera radi načelo „očuvanja integriteta postupka u okviru kog se pruža besplatna pravna pomoć“, nigde nije definisano niti je načelo koje je poznato u pravnom sistemu Republike Srbije te bi ga u tom smislu trebalo brisati ili jasno precizirati šta se pod ovom formulacijom podrazumeva. Isto tako, nepreciznosti u pogledu odsustva obaveze pružanja besplatne pravne pomoći onda kada se korisnik „ne ponaša u granicama zakona“ ostaje nejasna i ostvara velike mogućnosti za zloupotrebe samim tim što nije definisano o kom propisu ili o kojoj grupi propisa se radi, kao ni o tome šta su „granice zakona“.

Konkretan deo Nacrta zakona čiju izmenu predlažete i Vaš predlog za izmen

/

Obrazloženje upućenog predloga za izmenu Nacrta zakona

Imajući u vidu očigledne neusklađenosti Nacrta zakona o besplatnoj pravnoj pomoći sa strateškim dokumentima Republike Srbije, Ustavom Republike Srbije ali i međunarodno preuzetim obavezama u oblasti ljudskih prava, predlažemo da se tekst Nacrta koji je na javnoj raspravi povuče iz procedure i da se njegova izrada posveti novoj radnoj grupi koja će zadovoljiti minimalna načela na kojima je Republika Srbija još usvajanjem Strategije razvoja sistema besplatne pravne pomoći odlučila da gradi sistem koji će omogućiti jednak pristup pravdi za sve.

⁴ Za više o ovome, videte odeljke u komentarima iznad.