



# Primena zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Iz ugla interno  
raseljenih lica

2014

ment of persons under  
– Mapping the customary  
national migration law

## RY REMARKS ABOUT LAW AS THE GLOBAL FRAME

field of migration is complex, ambiguous  
is probably due to the dual nature of  
estic and international concern. On the one  
ly considered as pertaining to the domestic  
, the movement of persons across borders  
oses a triangular relationship between a  
f immigration.

w with regard to migration is exacerbated  
verning the movement of persons across  
ered throughout a wide array of principles  
f international law (including refugee law,  
r law, trade law, maritime and air law,  
diplomatic law, etc.). The great variety of  
multifaceted dimensions of migration but  
nds existing branches of international law.  
international legal framework governing  
'juridical jigsaw puzzle', for which 'the  
design is still emerging'.<sup>1</sup> Such fragmen-  
ling and application of existing norms.  
e rules and principles within the generic  
critical for assembling the dispersed pieces  
struction follows the threefold purpose of  
mprehensive, coherent and contextual.

ieved through the design of this discrete  
ationale is to gather the fairly substantial,  
national migration law thus provides the  
ety of rules regulating the movement of

*Contemporary International Law*, Manchester,

it Ghetail and Celine Bauloz - 9780857930040  
d from Elgar Online at 03/26/2014 04:11:25AM  
via IP access

**Izdavač:**

A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava

**Za izdavača:**

Danilo Ćurčić

**Priredili:**

Milijana Trifković

Danilo Ćurčić

Nađa Marković

**Lektura:**

Nevena Bojičić

**Dizajn i prelom:**

Jednina duo,

Nadežda Todorović i Tijana Radovanović

[www.a11initiative.org](http://www.a11initiative.org)

[office@a11initiative.org](mailto:office@a11initiative.org)

Beograd, 2020.



Istraživanje i objavljivanje ove publikacije podržao je UNHCR.

**Ovo nije publikacija UNHCR.**

Stavovi izraženi u ovom dokumentu predstavljaju stavove autora, i ne odražavaju nužno i stavove Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice.

# Sadržaj

4

**Uvod**

Pregled odredaba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći značajnih za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć najugroženijih

6

11

Iskustva i stavovi interno raseljenih lica vezani za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć

- Metodologija sprovedenih fokus grupa

- Iskustva i stavovi ispitanika

- Zaključne napomene učesnika fokus grupa o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći i obrascu zahteva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć

11

12

20

21

**Studije slučaja**

- **Vanesa** – Umesto pravne pomoći da pokrene postupak pred sudom, dobila adresu suda

- **Ina** – Ranjivim grupama potrebna besplatna pravna pomoć da bi dobile besplatnu pravnu pomoć

- **Borka** – Proizvoljno odlučivanje o zahtevima za besplatnu pravnu pomoć

21

24

27

30

**Zaključak**

## Uvod

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći usvojen je posle višegodišnjih diskusija o pravcima razvoja te oblasti. Nakon različitih verzija nacрта Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, konačni tekst usvojen je u novembru 2018. godine, a njegova primena počela je 1. oktobra 2019. godine i donela brojne novine u pružanju besplatne pravne pomoći koje su uticale kako na korisnike i korisnice<sup>1</sup> sistema besplatne pravne pomoći, tako i na pružaoce.

Prilikom donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>2</sup>, među najčešćim ocenama udruženja građana koja se bave zaštitom najugroženijih građana i građanki bio je i stav da predloženi tekst nije u potpunosti uzeo u obzir potrebe i probleme s kojima se najugroženiji suočavaju, pa čak i da su određena pitanja koja se tiču ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć regulisana tako da će biti potrebna pravna pomoć radi ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Neke od ocena odnosile su se i na to da su u fokus diskusija o novom zakonskom tekstu stavljeni pružaoци besplatne pravne pomoći, a da su postupak za odobravanje te pomoći i krug pružalaca takvi da će oni koji su najugroženiji biti prepušteni sami sebi. Nadalje se isticalo da se takvim zakonskim tekstom odustalo od specijalizacije u pružanju besplatne pravne pomoći i da nisu u najboljoj mogućoj meri iskorišćeni kapaciteti, znanja i iskustva onih pružalaca koji su se godinama, u odsustvu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, usavršavali za pružanje pravne podrške i pomoći različitim grupama građana.

No donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći može se posmatrati i kao nova realnost koja je izmenila način funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći i sasvim

1 Svi pojmovi upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

2 „Službeni glasnik RS“, br. 87/2018 od 21. 11. 2018. godine.

sigurno odgovorila na neke od potreba građana za boljim pristupom pravdi. Međutim, sa aspekta rada Inicijative A 11, fokus je na onim građanima i građankama koji su najugroženiji i na odgovorima na pitanje da li je ovaj zakon u potpunosti odgovorio na njihove potrebe.

Zbog toga se ova publikacija tiče položaja interno raseljenih lica u sistemu besplatne pravne pomoći, s posebnim osvrtom na izazove s kojima se suočavaju najugroženija raseljena lica u potrebi za boljim pristupom pravdi.

Nakon uvodnih izlaganja, analiza je podeljena u četiri celine. Prvi deo predstavlja osvrt na relevantne odredbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, dok je u drugom dat prikaz rezultata četiri fokus grupe koje su sa interno raseljenim licima održane tokom novembra 2020. godine u Nišu, Novom Sadu i Beogradu. Treći deo publikacije predstavlja tri studije slučaja koje ilustruju probleme s kojima se suočavaju korisnici i korisnice sistema besplatne pravne pomoći, a sa kojima se u prvoj godini primene Zakona susrela Inicijativa A 11. Nadamo se da će ova publikacija, iako je ograničena u dometima, doprineti boljem razumevanju položaja najugroženijih u sistemu besplatne pravne pomoći i budućim razgovorima u cilju uspostavljanja delotvornijeg sistema koji će građanima omogućiti jednak pristup pravdi.

## Pregled odredaba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći značajnih za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć najugroženijih

Članom 4 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći propisani su uslovi za pružanje besplatne pravne pomoći. Tim članom propisano je da se besplatna pravna pomoć pruža državljaninu Republike Srbije, licu bez državljanstva, stranom državljaninu sa stalnim nastanjenjem i drugom licu koje ima pravo na besplatnu pravnu pomoć prema drugom zakonu ili ratifikovanom međunarodnom ugovoru, ako ispunjava uslove za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć ili uslove da bude korisnik prava na dečiji dodatak. Istovremeno, polazeći od činjenice da nisu sva ugrožena lica i korisnici sistema socijalne zaštite, a posebno od činjenice da sva ugrožena lica ne ostvaruju prava na novčanu socijalnu pomoć ili dečiji dodatak, Zakon propisuje i da se besplatna pravna pomoć može odobriti i licu koje ne ispunjava uslove da bude korisnik ta dva prava, ali bi zbog plaćanja pravne pomoći iz sopstvenih prihoda u konkretnoj pravnoj stvari ispunilo uslove da bude korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć ili dečiji dodatak.

Pored toga, ovim licima se pravo na besplatnu pravnu pomoć može odobriti i u nizu drugih slučajeva. Tako je propisano da se pravo na besplatnu pravnu pomoć može odobriti gorenavedenim licima i ako se u konkretnom postupku radi o jednoj od sledećih pravnih situacija:

1. vodi se postupak o pravima, obavezama ili na zakonu zasnovanim interesima deteta pred sudom, drugim državnim organom ili organom javne vlasti;
2. ako se radi o licu prema kom se izvršava mera bezbednosti obaveznog psihijatrijskog lečenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi ili zaštitna mera obaveznog psihijatrijskog lečenja;
3. ako se radi o licu prema kom se vodi postupak delimičnog ili potpunog lišenja ili vraćanja poslovne sposobnosti;
4. ako se radi o licu koje ostvaruje pravnu zaštitu od nasilja u porodici;
5. ako se radi o licu koje ostvaruje pravnu zaštitu od torture, nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja ili trgovine ljudima;
6. ako se radi o licu koje traži azil u Republici Srbiji;
7. ako se radi o izbeglici, licu pod supsidijarnom zaštitom ili interno raseljenom licu;
8. ako se radi o osobi sa invaliditetom;
9. detetu koje je zaštićeno uslugom smeštaja u sistemu socijalne zaštite;
10. deci i mladima kojima je prestala usluga socijalnog smeštaja do navršene 26. godine života;
11. odraslim i starim licima koja su bez sopstvenog pristanka smeštena u ustanovu socijalne zaštite;
12. ako se radi o licu koje ostvaruje pravo na utvrđivanje vremena i mesta rođenja saglasno zakonu kojim se uređuje vanparnični postupak;
13. ako se radi o licima koja su pogođena postupkom prinudnog iseljenja i preseljenja u skladu sa zakonom kojim se uređuje stanovanje.

Uprkos široko definisanom krugu životnih situacija koje omogućavaju dobijanje besplatne pravne pomoći i onim licima koja su u potrebi za ostvarivanjem prava na besplatnu pravnu pomoć, a koja nisu korisnici sistema socijalne zaštite ili prava na dečiji dodatak, ključno pitanje koje se ovde postavlja tiče se toga da li lica koja su ovoliko ugrožena, na primer, ona prema kojima se vodi postupak za lišenje ili vraćanje poslovne sposobnosti, „pravno nevidljiva“ ili ona lica koja su pogođena prinudnim iseljenjem, zapravo mogu da **pristupe sistemu besplatne pravne pomoći**. Jednostavnije rečeno – da li ona mogu da uspešno ispune uslove za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć koja će im biti pružena radi rešavanja nekog njihovog životno važnog pitanja zbog kog se i obraćaju sudovima ili državnim organima u uravnim postupcima.

Od odredaba koje su relevantne za analizu o tome kako sistem besplatne pravne pomoći odgovara na potrebe onih koji su najugroženiji, značajna je i ona sadržana u članu 7 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Tom odredbom je, između ostalog, propisano i da se besplatna pravna pomoć neće odobriti u onim postupcima u kojima bi **vrednost spora bila u očiglednoj i značajnoj nesrazmeri s troškovima postupka**. Međutim, u praksi se dešava da određeni sporovi nemaju vrednost spora koja je takva da bi bila u srazmeri s troškovima postupka. Primera radi, prema Zakonu o sudskim taksama<sup>3</sup>, u članu 33, propisano je da se u upravnim sporovima, kada predmet spora nije procenjiv, kao vrednost predmeta spora uzima iznos od 3.000 dinara.

Iskustvo Zorana<sup>4</sup>, izbeglice iz bivše Jugoslavije, u postupku pred Ustavnim sudom, po ustavnoj žalbi koju je podneo zbog pogrešno i nezakonito obračunatog poreza i diskriminacije u postupku pred upravom javnih prihoda grada u kom stanuje, može ilustrovati ovaj problem. Naime, Ustavni sud je odbacio ustavnu žalbu koju je Zoran podneo zbog povrede načela i prava iz članova 21, 32 i 58 Ustava Republike Srbije, odredaba člana 6 i 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih

3 „Službeni glasnik RS“, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 – dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 – dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018.

4 Ime je promenjeno.

prava i osnovnih sloboda, člana 1 Protokola 12 i člana 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju. Ustavni sud je u tom predmetu odbacio ustavnu žalbu jer je pitanje koje je postavljeno u tom slučaju „monetizovao“ tako da je sve gorenavedene argumente podnosioca ustavne žalbe sveo na činjenicu da je osporenom presudom Upravnog suda podnosiocu ustavne žalbe pravnosnažno utvrđeno da plati iznos od 7.053,34 dinara na ime poreza na imovinu.<sup>5</sup> Sličnom argumentacijom, mnogi bi se zahtevi za besplatnu pravnu pomoć mogli odbijati jer nema srazmere između vrednosti spora i vrednosti pružene besplatne pravne pomoći. Zbog toga je neophodno u praksi preciznije odrediti sadržinu te odredbe, kako se ona ne bi svela na svoju suprotnost i onemogućavala korisnike sistema besplatne pravne pomoći da do te pomoći i dođu.

Na kraju, posebno značajna odredba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koja umnogome utiče i na ispunjavanje uslova za ostvarivanje prava, jeste ona koja se tiče sadržine zahteva za besplatnu pravnu pomoć koja je propisana članom 28 tog zakona. Naime, tu je propisano da zahtev za odobravanje besplatne pravne pomoći, pored ličnih podataka podnosioca zahteva, sadrži i opis problema zbog kog se traži besplatna pravna pomoć i dokumenta o opisanom problemu, ako podnosilac zahteva njima raspolaže.

Na osnovu te odredbe, Ministarstvo pravde propisalo je obrazac zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći, koji se u dosadašnjoj praksi pokazao kao nepremostiva prepreka za određeni broj tražilaca besplatne pravne pomoći, posebno onih koji su najugroženiji usled nedovoljnog obrazovanja, poznavanja jezika ili procedura zbog kojih im je potrebna besplatna pravna pomoć. O činjenici da je obrazac zahteva za besplatnu pravnu pomoć preobiman i da se njime zahtevaju podaci do kojih organi uprave brže i lakše mogu doći svedoči i to što se obrascem od podnosioca zahteva traži da navede „broj isprave centra za socijalni rad kojom se odobrava primanje novčane socijalne pomoći“ ili „broj isprave organa jedinice lokalne samouprave kojom se odobrava primanje dečijeg dodatka“, kao i drugi dokazi o ispunjenju uslova. Jednostavno, umesto navođenja da je korisnik neko

5 Ustavni sud, Rešenje, UŽ – 2101/2018, od 11. 9. 2019. godine.

ko ostvaruje pravo na novčanu socijalnu pomoć ili dečiji do-datak, što organi uprave koji odlučuju o odobravanju zahteva za besplatnu pravnu pomoć mogu proveriti uvidom u službene evidencije i razmenom podataka s lokalnim centrima za socijalni rad ili *drugim organizacionim jedinicama* unutar jedinice lokalne samouprave, od podnosioca zahteva traži se da navodi broj „isprave“ i druge dokaze o tome da je korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć. Slično je i s podacima o materijalnom stanju tražioca, koji obuhvataju kako podatke o prihodima tražioca prava na besplatnu pravnu pomoć, tako i podatke o prihodima članova porodice, odnosno članova zajedničkog domaćinstva tražioca, koje, prema smernicama u obrascu zahteva, *ta lica popunjavaju*. U slučajevima u kojima je podnosilac zahteva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć lice koje je i korisnik novčane socijalne pomoći ili dečijeg dodatka, nejasno je zbog čega se ponovo zahtevaju podaci o prihodima, osnovu sticanja prihoda, nazivu i sedištu poslodavca (lice koje ostvaruje pravo na novčanu socijalnu pomoć ne može biti zaposleno). Isto tako, nije dovoljno jasno zbog čega je za ostvarivanje prava u tim slučajevima značajno i popunjavanje podataka o nepokretnostima, vozilima ili drugoj imovini, što su sve podaci koji su, u skladu sa Uredbom o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć<sup>6</sup>, već utvrđeni u postupku pred nadležnim centrom za socijalni rad.

6 „Službeni glasnik RS“, br. 36/2011 od 27. 5. 2011. godine.

## Iskustva i stavovi interno raseljenih lica vezani za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć

### Metodologija sprovedenih fokus grupa

Radi ispitivanja stavova i informisanosti ranjivih grupa o načinu ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, u periodu od 16. do 20. novembra 2020. godine, organizovane su četiri fokus grupe (dve u Beogradu i po jedna u Novom Sadu i Nišu). Na fokus grupama učestvovala su interno raseljena lica i pojedinci iz drugih ranjivih grupa, uključujući korisnike novčane socijalne pomoći, nezaposlena lica samohrane roditelje i žrtve nasilja u porodici<sup>7</sup>, koji ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Prosečno trajanje fokus grupa bilo je oko dva sata, a diskusija se odvijala na osnovu unapred definisanog i strukturiranog vodiča.<sup>8</sup>

S obzirom na sve to, iskustva i stavovi ispitanika ne mogu se smatrati reprezentativnim, ali pružaju produbljeniji uvid u pristupačnost besplatne pravne pomoći i mogućnosti ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć najugroženijih građana i građanki Srbije.

7 Na fokus grupama ukupno su učestvovala 32 učesnika, od kojih je 48,1% interno raseljenih lica, 14,8% bili su samohrani roditelji koji ispunjavaju materijalne uslove za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, 7,4% korisnici novčane socijalne pomoći i 25,9% nezaposlena lica. Od ukupnog broja učesnika, 46,9% bile su žene, a 53,1% muškarci. Struktura učesnika u pogledu obrazovanja je sledeća: nepotpunu osnovnu školu imalo je 6,3% učesnika, završenu osnovnu školu 21,9%, srednju školu 53,1%, i višu školsku spremu 18,8% učesnika. U pogledu starosti, 15,6% učesnika bilo je starosti od 20 do 29 godina, 40,6% učesnika imalo je između 30 i 49 godina, 37,5% učesnika bilo je staro od 50 do 69 godina, dok je 6,3% učesnika bilo starije od 70 godina.

8 Pitanja i vodič za fokus grupe i kriterijume za odabir učesnika pripremila je Inicijativa A 11, a regrutaciju učesnika i diskusiju na fokus grupama sprovedla je Ninamedia, koja je i pripremila nacrt izveštaja sa fokus grupa koji je poslužio kao osnova za ovaj odeljak publikacije.

Fokus grupe imale su sledeće ciljeve i tematske celine:

- ispitivanje informisanosti pripadnika ranjivih grupa o besplatnoj pravnoj pomoći, o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći i proceduri ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć;
- identifikovanje ključnih problema sa kojima se suočavaju najugroženiji građani u pristupu besplatnoj pravnoj pomoći;
- ispitivanje stavova učesnika fokus grupa o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći i obrascu zahteva za besplatnu pravnu pomoć.

### Iskustva i stavovi ispitanika

Približno trećina učesnika fokus grupa nikada nije čula da može negde da se obrati za besplatnu pravnu pomoć, niti je znala da ima pravo da je potraži. Kod onih koji su znali da mogu da ostvare to pravo, rad lokalnih službi za pružanje besplatne pravne pomoći ocenjen je kao nepristupačan.

Nadalje se ističe da svi učesnici fokus grupa smatraju da se ne može govoriti o važnosti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ako za njega ne zna većina građana kojima je on namenjen. Većina ispitanika u fokus grupama misli da informacije o besplatnoj pravnoj pomoći nisu transparentne i jasne. Kao glavni razlog za to što se dešavalo da učesnici fokus grupa odustanu od traženja besplatne pravne pomoći navodi se neljubaznost ili odbijanje službenika da im objasne proceduru ili da ih upute tamo gde bi mogli da dobiju besplatnu pravnu pomoć. Zbog toga što nisu znali kome da se obrate za besplatnu pravnu pomoć ili zbog negativnog iskustva u pokušajima ostvarivanja tog prava, pojedini učesnici su bili primorani da sami plaćaju pravnu pomoć i time su ugrozili egzistenciju svoje porodice.

Većina učesnika fokus grupa jedinstvenog je stava da terminologija obrasca zahteva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć treba da se prilagodi građanima kako bi oni imali jasnije smernice za njegovo popunjavanje.

### Informisanost učesnika fokus grupa o besplatnoj pravnoj pomoći

U okviru ove celine, ističu se sledeća pitanja koja su bile osnov za diskusiju sa učesnicima fokus grupa:

- asocijacije učesnika fokus grupa u vezi sa besplatnom pravnom pomoći;
- informisanost učesnika fokus grupa o pružao-cima besplatne pravne pomoći;
- postupak ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć.

Iz odgovora učesnika tokom ove tematske celine uočljivo je da se informisanost interno raseljenih lica o besplatnoj pravnoj pomoći kreće u širokom rasponu – od potpune informisanosti do potpune neinformisanosti. Druge ranjive kategorije (korisnici novčane socijalne pomoći, samohrani roditelji, nezaposleni, žrtve nasilja u porodici) u većini slučajeva nisu dovoljno informisane o mogućnostima ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć.

Razlike u pogledu informisanosti o mogućnosti i načinu ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć postoje i u zavisnosti od regiona iz koga učesnici dolaze, te su tako učesnici fokus grupa u Beogradu najbolje informisani o dostupnosti besplatne pravne pomoći. Kod učesnika u Nišu uočen je srednji nivo informisanosti, dok su učesnici fokus grupe iz Novog Sada mahom neinformisani o mogućnosti ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Učesnici iz Novog Sada uglavnom kao izvor informacija o ostvarivanju prava navode Centar za socijalni rad Grada Novog Sada. Pojedini učesnici novosadske fokus grupe navodili su da su u Centru za socijalni rad Grada Novog Sada dobijali pravne savete u vezi sa svojim problemima, te je potencijalno i to razlog njihove slabije informisanosti – jednostavno im besplatna pravna pomoć koja se ostvaruje na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nije neophodna. Jedna učesnica fokus grupe iz Novog Sada navela je i da se, na osnovu sugestija stručnog radnika u Centru za socijalni rad Grada Novog Sada, obratila Udruženju građana „Praxis“ iz Beograda, koje joj je potom pružilo besplatnu pravnu pomoć.

Stav učesnika je da su informacije o mogućnostima ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć netransparentne i da su dostupne samo „krugu povlašćenih“, kao i da postoje velike razlike u informisanosti građana u zavisnosti od toga u kom gradu žive. Pored toga, učesnici su rad lokalnih službi za pružanje besplatne pravne pomoći ocenili kao nedovoljno pristupačan. Učesnici smatraju zapostavljenim pitanje informacija o tome kome mogu da se obrate kada je u pitanju besplatna pravna pomoć. Većina ispitanika koja je učestvovala u fokus grupama misli da informacije o besplatnoj pravnoj pomoći nisu transparentne i jasne, te da su u situacijama kada im je potrebna pravna pomoć prinuđeni da se snalaze isključivo kroz lična poznanstva i „veze“.

Većina učesnika fokus grupa televiziju smatra prevaziđenim medijem, putem koga osobe koje imaju potrebu za besplatnom pravnom pomoći u sve manjoj meri mogu da se informišu. Kako se navodi: „Mi odustajemo od klasičnih medija, informacije o besplatnoj pravnoj pomoći tražimo pri centrima za socijalni rad i udruženjima za interno raseljena lica.“ Ipak, nekoliko učesnika smatra da su takozvani tradicionalni mediji (televizija i radio) i dalje veoma važni, a da su posebno važne nacionalne i regionalne stanice (Radio-televizija Srbije i Radio-televizija Vojvodine), i ističu da bi informacije o besplatnoj pravnoj pomoći trebalo češće objavljivati posredstvom tih medija.

Učesnici smatraju da je „nedopustivo to što RTS, kao javni medijski servis, ne posvećuje pažnju temama koje se tiču besplatne pravne pomoći“. Jedan učesnik naveo je i primer Udruženja građana za pomoć raseljenima sa Kosova „Sveti Spas“, koje je pre više godina okupilo raseljene i koje im je i dalje na raspolaganju kada je u pitanju njihov problem sa imovinom na Kosovu. Pozitivnim primerima smatraju se i aktivnosti Udruženja građana „Praxis“ iz Beograda na pružanju besplatne pravne pomoći.

Dobar način informisanja velikog broja osoba kojima je potrebna besplatna pravna pomoć bilo bi postavljanje plakata i flajera u zgradama jedinica lokalne samouprave, centara za socijalni rad i ostalim mestima gde se okupljaju interno raseljena lica i druge ranjive kategorije građana. Učesnici fokus grupa takođe smatraju da bi i sajtovi na kojima se nala-

ze jasne informacije o mogućnostima ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, pravno savetovanje i zastupanje bili korisno sredstvo informisanja.

Tokom fokus grupa, ukazivalo se i na neophodnost saradnje udruženja građana, državnih institucija i lokalne samouprave u cilju adekvatnog informisanja građana o besplatnoj pravnoj pomoći.

Većina učesnika isticala je da im je besplatna pravna pomoć najpotrebnija u vezi sa pisanjem tužbi, žalbi ili popunjavanjem obrazaca. Osim objašnjenja u vezi sa popunjavanjem neophodnih obrazaca, učesnici ističu da od pravnika koji pružaju besplatnu pravnu pomoć očekuju i „da im se skrene pažnja na neke zakonitosti“ koje oni treba da poštuju da bi ostvarili određeno pravo. Istovremeno, učesnici fokus grupa očekuju i da im se da „dobar savet i procena koliko imaju šanse“ u postupcima koje bi pokrenuli.

Učesnici mlađe starosne dobi iz Beograda i Niša objasnili su da su se s terminom „besplatna pravna pomoć“ susreli zahvaljujući aktivnostima pravnih fakulteta koji su prethodnih godina promovisali pružanje besplatne pravne pomoći i pružali je u okviru pravnih klinika. Učesnici starije dobi, bez obzira na to iz kog su grada, za termin „besplatna pravna pomoć“ čuli su preko pojedinih udruženja građana, pri čemu posebno ističu „Praxis“ i „Sveti Spas“. Istovremeno, ističu i aktivnosti Komesarijata za izbeglice i migracije i upućivanje od strane prijatelja na službe besplatne pravne pomoći u opštinama u kojima stanuju. Približno trećina ispitanika nikada nije čula da može da se obrati nekome za besplatnu pravnu pomoć, a ti ispitanici ne znaju ni da imaju pravo da podnesu zahtev za ostvarivanje tog prava.



## Iskustva ispitanika koji nisu znali za pravo na besplatnu pravnu pomoć ili nisu uspeli da ga ostvare

U okviru druge tematske celine, posvećene iskustvima onih ispitanika kojima je bila neophodna besplatna pravna pomoć, ali nisu uspeli da ostvare pravo ili nisu znali kako da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć, isticale su se teme o načinima na koje su se ispitanici snalazili kad im je bila potrebna besplatna pravna pomoć i posledicama ili problemima s kojima su se suočavali zbog toga što nisu znali kako mogu da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć.

U situacijama kada nisu mogli ili nisu znali kako mogu da dobiju besplatnu pravnu pomoć, učesnici su se uglavnom snalazili zahvaljujući prijateljima ili poznanicima koji su im pomagali u pisanju tužbi, žalbi ili molbi. Zbog toga što nisu znali kome da se obrate za besplatnu pravnu pomoć, pojedini učesnici su navodili da su bili primorani da sami plaćaju pravnu pomoć i time ugrozili egzistenciju svojih porodica. Situacija u pogledu informisanosti o besplatnoj pravnoj pomoći i u pogledu upoznatosti sa samim postupkom ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć bolja je među učesnicima fokus grupa u Beogradu.

Uz izuzetak pojedinih interno raseljenih lica, učesnici većinom navode da su odustajali od daljih pokušaja ostvarivanja prava ili rešavanja svojih problema posle prvih prepreka, poput usmenih odbijanja pravnika u službama pravne pomoći ili neinformisanosti o tome kako mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć. Jedna učesnica je istakla: „Nakon što su mi napisali u opštini nepotpunu tužbu bez konkretnog navođenja svega što sam rekla, ja sam jednostavno odustala od toga i tužbu nisam ni predala.“

## Informisanost učesnika o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći i pristup besplatnoj pravnoj pomoći

U okviru treće tematske celine u fokus grupama, kao teme za diskusiju isticale su se: informisanost učesnika istraživanja o besplatnoj pravnoj pomoći, postupak ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć i problemi sa kojima se učesnici fokus grupa suočavaju pri traženju besplatne pravne pomoći.

Većina učesnika fokus grupa nije čula za postojanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, mada je njihov utisak da kvalitet besplatne pravne pomoći ne može biti na visokom nivou. Međutim, oni koji su čuli za taj zakon saglasni su da bi on trebalo da bude posebno prilagođen onima kojima je namenjen – najugroženijim građanima.

Prema mišljenju gotovo svih učesnika, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije primenljiv ukoliko se još više ne prilagodi specifičnostima pojedinih ranjivih kategorija. Samohrani roditelji i žrtve porodičnog nasilja koji su učestvovali u fokus grupama ne znaju kako izgleda postupak ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć i smatraju da ne bi bili pravilno zastupani ili čak i da bi se u slučaju da zatraže besplatnu pravnu pomoć suočili s diskriminacijom od strane nadležnih organa.

Učesnici fokus grupa navodili su i da su do sada besplatnu pravnu pomoć najčešće dobijali od različitih organizacija, udruženja i pojedinaca koji su pravници, do kojih su dolazili preko ličnih poznanstava. Relevantne informacije su im najčešće pružali Komesarijat za избеглице i migracije, „Praxis“, „Sveti Spas“, „Indigo“ i centri za socijalni rad.

Kao najslabiju tačku Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći učesnici fokus grupa ističu nemogućnost primene zakona na kompleksnije predmete. U vezi sa tim, interno raseljena lica su iskazala i izvesnu dozu sumnje da bi advokati koje bi država odredila da ih zastupaju uopšte mogli da se nose s dugogodišnjim sporovima koje oni vode zbog nemogućnosti pristupa imovini na Kosovu.

Za razliku od pojedinih interno raseljenih lica koja su učestvovala u fokus grupama, ostali učesnici smatraju da Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći donosi korisne promene, a nedovoljnu informisanost o primeni tog zakona ističu kao osnovni problem u sistemu besplatne pravne pomoći. Takođe, oni navode i da ne znaju kako izgleda postupak ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, jer u prethodnim pokušajima da ostvare to pravo nisu imali pozitivna iskustva. Tako je jedna učesnica, samohrana majka i žrtva nasilja u porodici, navela svoj primer kao negativno iskustvo koje je imala u pokušaju da ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć. Naime, ona se 2017. godine, pre usvajanja i stupanja na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, obratila za pomoć službi besplatne pravne pomoći u jedinici lokalne samouprave u kojoj stanuje. Tom prilikom, pravnik koji je bio zadužen da joj pruži besplatnu pravnu pomoć sastavio joj je tužbu, ali ona je, kada je uvidela da su u tužbi izostavljene bitne činjenice na kojima ona zasniva svoj tužbeni zahtev, odustala od podnošenja tužbe. Zbog toga ona još nije regulisala pitanje vršenja roditeljskog prava, što je u budućnosti može dovesti u neprijatne situacije i izložiti dodatnim problemima. S druge strane, jedna učesnica fokus grupe podelila je svoje pozitivno iskustvo prilikom ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Ona je, međutim, u drugoj prilici kada joj je bila potrebna besplatna pravna pomoć propustila da podnese zahtev jer je mislila da više nema prava na besplatnu pravnu pomoć pošto je to pravo već jednom „iskoristila“. Svi učesnici fokus grupa posebno su se saglasili da je za procenu praktičnih dometa primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći potrebno da što više ljudi zna za njega i za mogućnosti koje im se pružaju njegovom primenom.

Takođe, tokom sprovođenja fokus grupa bila je primetna sumnja gotovo svih učesnika u vezi sa tužbama koje bi se odnosile na nezakonit rad ili postupanje državnih organa ili organa jedinica lokalne samouprave. U tom pogledu, oni su postavili pitanje kako bi besplatna pravna pomoć funkcionisala u praksi kada bi građani koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć imali potrebu i da tuže državu. Ispitanici u tom smislu veruju da njihovi zahtevi za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć ne bi bili ni pozitivno rešeni.

Učesnici fokus grupa isticali su i da se postupak koji vode ne završava napisanim podneskom, već da je neophodno da postupak bude „praćen“ od strane pravnika koji su usko specijalizovani za njihove probleme.

Kao glavni razlozi za to što učesnici fokus grupa odustaju od traženja besplatne pravne pomoći navode se neljubaznost zaposlenih u organima koji odlučuju, odbijanje službenika koji odlučuju da im objasne proceduru ili da ih upute na mesta gde bi mogli da dobiju besplatnu pravnu pomoć.

Učesnici fokus grupa isticali su da su u pojedinim situacijama bili prinuđeni da se kod prijatelja, poznanika i rodbine raspituju o pisanju podnesaka koje sami nisu bili u stanju da napišu.

Različita udruženja koja su učesnicima fokus grupa pružala besplatnu pravnu pomoć učesnici fokus grupa percipiraju kao preko potrebna i kao značajan resurs za podršku ranjivim kategorijama građana. Ono što su učesnici fokus grupa isticali kao zamerke udruženjima koja pružaju besplatnu pravnu pomoć jeste činjenica da ta udruženja nisu u dovoljnoj meri promovisala svoje aktivnosti. Zbog toga je većina onih učesnika koji su imali potrebu za pravnom pomoći za aktivnosti udruženja čula onda kada je već bilo kasno da im se pruži efikasna besplatna pravna pomoć, jer su im se postupci nalazili u podmakloj fazi.

Od učesnika fokus grupa tražilo se i da pogledaju obrazac zahteva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć i da pokušaju da ga popune. Učesnici sa srednjoškolskim i nižim nivoom obrazovanja na početku popunjavanja tog obrasca izjavljivali su da im je veoma teško da uopšte uoče šta su delovi dokumenta koje treba da popune.

Mlađi učesnici i oni s višim nivoom obrazovanja brzo su uočili da su u obrascu preslikani kriterijumi koje Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći postavlja za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.

Najviše nedoumica među svim učesnicima izazvao je podnaslov „Podaci o dokazima o ispunjenju uslova“, a naro-

čito deo u kom se pominju „podaci o materijalnom stanju tražioca“. Interno raseljena lica su se pitala i da li i oni treba da popunjavaju podatke o materijalnom stanju uprkos tome što se na njih odnosi treći deo obrasca, u kome su oni navedeni kao posebna kategorija tražilaca besplatne pravne pomoći.

Kod učesnika su bile primetne izvesne nedoumice i u vezi sa terminima koji se koriste u obrascu, za koje navode da nisu primereni svima. Jedinstvenog su stava da termini koji se koriste u obrascu zahteva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć treba da se prilagode građanima i da postoje jasnije smernice za njegovo popunjavanje.

Prema rečima učesnika fokus grupa, za popunjavanje obrasca bila bi im potrebna pomoć službenika koji bi im detaljno objasnio sadržinu i načine da se pojedini delovi obrasca popune.

### **Zaključne napomene učesnika fokus grupa o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći i obrascu zahteva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć**

- Terminologija obrasca nije prilagođena potrebama ranjivih grupa i potrebno je da im se „Zakon dodatno približi“, kako bi ga shvatili kao „oruđe koje im pomaže, a ne kao još jedan kamen spoticanja“.
- Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći učesnici smatraju neprimenljivim na složene pravne probleme sa kojima se suočavaju interno raseljena lica.
- Učesnici ističu da je važno promovisati Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i objasniti kriterijume za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, koristeći termine koje razume većina građana.
- Učesnici ističu i da se nadaju da „Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći neće biti mrtvo slovo na papiru i da podnošenje zahteva neće biti samo formalnosti koje treba da ispune sa ciljem odbijanja, umesto dobijanja prava“.

## Studije slučaja

### **Vanesa<sup>9</sup> – Umesto pravne pomoći da pokrene postupak pred sudom, dobila adresu suda**

**Postupak u vezi sa kojim je potrebna pravna pomoć: utvrđivanje vremena i mesta rođenja**

**Starost u trenutku podnošenja zahteva: 16 godina**

**Dodatni podaci: maloletna trudnica bez zdravstvenog osiguranja**

Vanesa je rođena 2003. godine i nije upisana u matičnu knjigu rođenih. Krajem januara 2020. godine poštom je poslala zahtev za odobravanje besplatne pravne pomoći u vezi sa sprovođenjem postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja. Zahtev je poslat službi besplatne pravne pomoći u Rumi, na čijoj teritoriji Vanesa stanuje. Tri dana nakon podnošenja zahteva, usmeno je obavestena da ne može da dobije besplatnu pravnu pomoć jer „nije prijavljena u Rumi“, te da „mora prvo da ide u centar za socijalni rad“. Pošto nije doneto pismeno rešenje o njenom zahtevu u zakonom predviđenom roku od osam dana, Vanesa je izjavila žalbu Ministarstvu pravde.

Ministarstvo pravde je 21. februara 2020. godine Vanesi poslalo dopis u kome se navodi da su primili žalbu i da su je poslali prvostepenom organu na prethodno ispitivanje.

Vanesa je 9. marta 2020. godine primila dopis Opštine Ruma u kome se navodi: „povodom Vašeg zahteva za besplatnu pravnu pomoć podnetog dana 31.01.2020. godine (...), obavestavam Vas o mogućnosti da pravo na besplatnu pravnu pomoć, a u vezi sa utvrđivanjem činjenica Vašeg rođenja (vremena i mesta) možete ostvariti u Osnovnom sudu u Rumi, ulica Železnička broj 10., u vanparničnom postupku kako ste i naveli u Vašem zahtevu“.

Tek nakon izjavljivanja žalbe i nakon više od **mesec dana od podnošenja zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći, umesto besplatne pravne pomoći Vanesa je dobila nerazumljiv dopis sa adresom nadležnog suda.** Pri tome, Vanesa je bila maloletna i u poodmakloj trudnoći, i hitno joj je bila potrebna pomoć za pokretanje postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja.

Ubrzo nakon toga, u Srbiji je proglašeno vanredno stanje zbog epidemije bolesti COVID-19, te Vanesa više nije mogla ni da pokuša da dobije besplatnu pravnu pomoć u vezi sa pokretanjem postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja.

Po prestanku vanrednog stanja, Vanesa se u nekoliko navrata ponovo obratila službi besplatne pravne pomoći. Međutim, pravna pomoć joj ponovo nije pružena, već je upućena da se za pomoć obrati centru za socijalni rad, uprkos tome što je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kao osobe koje imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć posebno izdvojio osobe za koje je potrebno pokrenuti postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja, te je njen zahtev morao biti usvojen. Vanesa se ipak obratila i Centru za socijalni rad Ruma, ali ni tamo joj nije pružena pomoć, mada je i taj organ mogao da joj pruži pomoć jer je po Zakonu o vanparničnom postupku ovlašćen da pokrene postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja.

Od trenutka kada se prvi put obratila službi besplatne pravne pomoći proteklo je bezmalo **deset meseci** i, da joj je blagovremeno pružena besplatna pravna pomoć, postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja verovatno bi već bio okončan.<sup>10</sup> Međutim, zbog nedovoljno efikasnog funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći i nezakonitog postupanja organa nadležnog za odobravanje zahteva za besplatnu pravnu pomoć, za Vanesu još nije ni pokrenut odgovarajući postupak.

10 Poređenja radi, Ina iz naredne studije slučaja zatražila je besplatnu pravnu pomoć nakon Vanese, a postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja za nju je već uspešno okončan. Takođe, članom 71z, st. 1 Zakona o vanparničnom postupku predviđeno je da je rešenje o vremenu i mestu rođenja sud dužan da donese u roku od 90 dana od dana podnošenja predloga, a taj rok može biti produžen najviše za 60 dana samo ako je doneto rešenje o zastoju postupka zato što su postojali nagoveštaji da je lice čije se rešenje dokazuje imalo boravište u stranoj državi.

Vanesa se u međuvremenu porodila. Kako nije imala ličnu kartu, nije mogla da detetu odredi lično ime u zakonom predviđenom roku, već je morala da pred centrom za socijalni rad sprovede poseban postupak određivanja ličnog imena. Tek nakon toga, Vanesino dete je dobilo izvod iz matične knjige rođenih. Međutim, s obzirom na to da Vanesa nema izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o državljanstvu, ni prebivalište, ni njeno dete još nema uverenje o državljanstvu, prebivalište, ni zdravstveno osiguranje, a ona nije mogla ni da ostvari pravo na bilo koji vid podrške namenjen porodicama sa decom.

Zbog nezakonitog postupanja organa nadležnog za odobravanje zahteva za besplatnu pravnu pomoć, Vanesa već deset meseci ne može da pokrene postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja, a dok god se taj postupak ne okonča, ostaje iluzorna mogućnost pristupa pravima i za nju i za njeno dete. Pre nego što je donet Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, među osobama u riziku od apatridije nevladine organizacije bile su prepoznate kao primarni pružaoci besplatne pravne pomoći.<sup>11</sup> Međutim, od početka primene tog zakona, nevladine organizacije više ne mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć u postupcima utvrđivanja vremena i mesta rođenja. U Vanesinom slučaju pokazalo se da ni organi koji su dužni ili makar ovlašćeni da joj pruže pomoć to nisu hteli da učine. Tako se ispostavilo da je, umesto da olakša pristup pravdi i omogući delotvornu besplatnu pravnu pomoć, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Vanesu zapravo ostavio bez ičije pravne pomoći.

11 Romi u riziku od apatridije u najvećoj meri prepoznaju nevladine organizacije kao pružaoce besplatne pravne pomoći pri nabavljanju dokumenta. Videti UNHCR i CESID, Lica u riziku od apatridije u Srbiji: pregled trenutnog stanja i preporuke za budućnost – nalazi kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja (III ciklus), 2020, u pripremi, 33–35.

## Ina – Ranjivim grupama potrebna besplatna pravna pomoć da bi dobile besplatnu pravnu pomoć

**Postupak u vezi sa kojim je bila potrebna besplatna pravna pomoć: utvrđivanje vremena i mesta rođenja**

**Starost u trenutku podnošenja zahteva za besplatnu pravnu pomoć: 17 godina**

**Dodatni podaci: trudnica bez zdravstvenog osiguranja; pripadnica romske nacionalne manjine; maloletna osoba bez roditeljskog staranja**

Ina se prvi put obratila Inicijativi A 11 u novembru 2019. godine jer je bila u poodmakloj trudnoći i nije mogla da pribavi izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu, a usled toga ni da se prijavi na zdravstveno osiguranje. Ina je bila pravno nevidljivo lice – nije bila upisana u matičnu knjigu rođenih. Roditelji su joj preminuli, a bez njihovog učešća u postupku nije mogao da se sprovede upravni postupak naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih, te je bilo neophodno da se pokrene vanparnični postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja. Pre obraćanja Inicijativi A 11, tražila je pomoć oko upisa u matične knjige u službi besplatne pravne pomoći u opštini na čijoj teritoriji stanuje. Međutim, njen zahtev za besplatnu pravnu pomoć usmeno je odbijen.

Inicijativa A 11 objasnila je Ini da, kao lice za koje je potrebno sprovesti postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja, ima pravo na besplatnu pravnu pomoć i kopirani su joj članovi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji to potvrđuju kako bi se ponovo obratila službi besplatne pravne pomoći.

Krajem januara 2020. godine, Ina se ponovo obratila Inicijativi A 11, nakon što je bila hospitalizovana na tri dana zbog zastoja u rastu ploda i pretećeg pobačaja. Prilikom otpusta iz bolnice dobila je račun za troškove lečenja od 9.000 dinara, a njenom vanbračnom suprugu je rečeno da će „račun biti naplaćen preko suda ako ga ne plate u roku od 15 dana“.

Uskoro je trebalo i da se porodi, a strahovala je da će se suočiti i sa problemom plaćanja troškova porođaja. U međuvremenu su Inu ponovo, u dva navrata, **usmeno odbili u službi besplatne pravne pomoći kada je tražila pomoć oko pribavljanja dokumenata**. Stoga je ona putem pošte podnela zahtev za odobravanje besplatne pravne pomoći. Ubrzo nakon toga, pozvali su je iz službe besplatne pravne pomoći i obavestili je da ispunjava uslove za besplatnu pravnu pomoć. Napisan joj je predlog za utvrđivanje vremena i mesta rođenja i rečeno kom sudu da ga preda. Međutim, u predlogu je pogrešno navedeno Inino ime i prezime<sup>12</sup>, a traženo je i da se rešenje o utvrđivanju vremena i mesta rođenja, radi sprovođenja upisa, pošalje nenadležnoj matičnoj službi – prema mestu boravka, umesto prema mestu rođenja. Ina nije podučena o tome kako treba da se pripremi za ročište, ni koje dokaze da ponese. Predlog je predala nakon što joj je predočeno kako da ispravi greške u imenu i prezimenu i o nadležnoj matičnoj službi. Ina je morala sama sa svedocima da ide na ročište u postupku utvrđivanja vremena i mesta rođenja, iako su i ona i svedoci neuki.

Ubrzo nakon pokretanja postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja, Ina se porodila i dobila je račun za troškove porođaja i ostale bolničke troškove u iznosu od skoro 250.000 dinara, uz objašnjenje da račun treba platiti u roku od dva meseca ili će u protivnom biti pokrenut sudski postupak protiv nje. S obzirom na to da nema nikakva primanja, Ina nikako nije mogla da plati račun. To je objašnjeno u molbi za oslobađanje od plaćanja troškova porođaja koju je Ina, uz pomoć Inicijative A 11, poslala bolnici u kojoj se porodila, uz napomenu da je za nju u toku postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja. Socijalna radnica iz porodilišta obavestila je Inicijativu A 11 da protiv Ine ipak neće biti pokrenuti nikakvi postupci, nego da će pitanje računa biti rešeno u saradnji sa Ministarstvom zdravlja.

Polovinom septembra, nadležni sud doneo je rešenje kojim se Ini utvrđuje vreme i mesto rođenja. Nadležna matična služba primila je rešenje početkom novembra i uskoro bi

<sup>12</sup> Prezime koje je navedeno u predlogu za utvrđivanje vremena i mesta rođenja bilo je potpuno drugačije od prezimena Ininih roditelja, što bi kasnije moglo da stvori značajne teškoće prilikom dokazivanja ko su Inini roditelji, a samim tim i pri sticanju državljanstva.

Ina najzad mogla da pribavi izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu.

Iako se nazire pozitivan ishod, Inin slučaj ukazuje na brojne nedostatke u funkcionisanju sistema besplatne pravne pomoći. Najpre, Ini je bila neophodna pomoć kako bi ostvarila pravo na besplatnu pravnu pomoć – pre toga se u tri navrata bezuspešno obraćala službi besplatne pravne pomoći i svaki put je bila usmeno odbijena. Da je odbijanje bilo neopravdano, najbolje potvrđuje okolnost da joj je na kraju ipak odobrena besplatna pravna pomoć čim je zahtev podnela pismenim putem. Navedeno ukazuje i na to da lica koja odlučuju o zahtevima za besplatnu pravnu pomoć **nisu adekvatno obučena** ni senzitivisana za rad sa ranjivim grupama. Naime, pored toga što nije posedovala nikakva dokumenta i nema nikakva primanja, Ina je i pripadnica romske nacionalne manjine i imala je svega 17 godina kada je prvi put tražila besplatnu pravnu pomoć. Okolnost da Ina nije znala da postoji mogućnost da pismenim putem podnese zahtev za odobravanje besplatne pravne pomoći, niti je umela da popuni obrazac tog zahteva, ukazuje na to da je sam postupak odobravanja besplatne pravne pomoći isuviše komplikovan i neprilagođen ranjivim grupama, kao i da pripadnici ranjivih grupa nisu dovoljno informisani o načinu ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć.

## **Borka – Proizvoljno odlučivanje o zahtevima za besplatnu pravnu pomoć**

**Postupak u vezi sa kojim je bila potrebna besplatna pravna pomoć: podnošenje tužbe za izdržavanje i podelu bračne tekovine**

**Starost u trenutku podnošenja zahteva za besplatnu pravnu pomoć: 60**

**Dodatni podaci: pripadnica romske nacionalne manjine, žrtva porodičnog nasilja, nezaposleno lice**

Borki je bila potrebna pomoć za sastavljanje tužbe za izdržavanje i podelu bračne tekovine u postupku koji vodi protiv bivšeg supruga od koga je pretrpela nasilje u porodici, te se tim povodom obratila službi besplatne pravne pomoći opštine na čijoj teritoriji stanuje. Tom prilikom joj je rečeno da ne ispunjava uslove za ostvarivanje besplatne pravne pomoći, **bez ikakvog obrazloženja** ili daljeg informisanja i savetovanja. U novembru 2019. godine, ona se obratila Inicijativi A 11 i objasnila kako je usmeno odbijena u službi opštine, te da ne zna koje korake treba da preduzme jer želi da podnese navedenu tužbu, a uskraćena joj je bilo kakva pomoć oko toga. Nakon toga, Borka je istoj službi podnela zahtev za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć na propisanom obrascu. Nadležni organ uprave nije doneo rešenje o navedenom zahtevu u roku od osam, odnosno tri dana, čime se, po čl. 32, st. 4 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, taj zahtev smatra odbijenim.

S obzirom na to da je Borka neuka stranka, kojoj nisu poznati rokovi u postupku odobravanja besplatne pravne pomoći, niti joj je to pojašnjeno u opštini, ona je **nekoliko meseci bezuspešno čekala na rešenje o svom zahtevu**, da bi tek početkom marta 2020. godine uložila žalbu Ministarstvu pravde, kao drugostepenom organu, zbog nedonošenja rešenja. Ministarstvo pravde do danas nije odlučilo o uloženoj žalbi, niti donelo rešenje o odbacivanju iste zbog neblagovremenosti. Da je odluka po žalbi doneta, Borka bi makar znala da ne vredi da čeka na odobravanje besplatne pravne pomoći i da je potrebno da podnese novi zahtev.

Iz ovog slučaja se takođe mogu videti brojni nedostaci u procesu odlučivanja o zahtevu o besplatnoj pravnoj pomoći. Borka je najpre otišla u službu besplatne pravne pomoći, gde je bila usmeno odbijena bez ikakvog obrazloženja. Dakle, ne samo da nije uspela da ostvari svoje pravo već joj nisu objašnjeni ni razlozi za to što je odbijena. Jednostavno, službenici su samo naveli da ona ne ispunjava uslove kako bi joj se besplatna pravna pomoć odobrila. Pokazalo se da to nije tačno, jer Borka prema zakonskim odredbama ispunjava uslove da dobije besplatnu pravnu pomoć. Iako ona nije korisnica novčane socijalne pomoći, nadležni organ prilikom odlučivanja o zahtevu nije uzeo u obzir činjenicu da je ona nezaposleno lice, da ne poseduje nepokretnu imovinu, kao ni pokretnu imovinu čijim bi otuđenjem, bez ugrožavanja osnovnih životnih potreba, mogla da obezbedi sredstva u visini šestostrukog iznosa novčane socijalne pomoći koja bi joj bila utvrđena po Zakonu o socijalnoj zaštiti, čime su zapravo ispunjeni uslovi za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa čl. 4, st. 2 i 3 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Takođe, u ovom postupku, nadležni organ nije uzeo u razmatranje ni činjenicu da je Borka žrtva porodičnog nasilja, što ukazuje na njenu posebnu ugroženost, kao ni to da je predmet zahteva za besplatnu pravnu pomoć u neposrednoj vezi upravo sa porodičnim nasiljem koje je pretrpela.

Kao i u prethodnim slučajevima, okolnost da joj je bila potrebna pomoć u sastavljanju zahteva govori o tome da je sistem besplatne pravne pomoći preterano formalizovan, a da pružaoci pomoći nisu voljni da informišu stranke ni o postupku, ni o rokovima, kao ni o mogućim alternativnim rešenjima. Štaviše, ovaj slučaj ukazuje na to da lica nadležna za odlučivanje o zahtevima za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć mogu proizvoljno da određuju kome će odbiti, a kome odobriti zahtev, bez ikakvog utemeljenja u pozitivnim propisima.

U radu sa ranjivim kategorijama potrebno je pokazati dodatnu senzibilnost, što ovde ne samo da je izostalo već je okolnost da je stranka neinformisana i iskorišćena kako bi joj zahtev bio odbijen. Pasivnost drugostepenog organa i izo-

stanak bilo kakve reakcije ukazuju na to da, makar u nekim slučajevima, još ne postoji delotvoran žalbeni mehanizam u slučaju nedonošenja rešenja o zahtevu za besplatnu pravnu pomoć na koji bi stranke mogle da računaju.

Kada se uzme u obzir to da su postupci u kojima je potrebna besplatna pravna pomoć ponekad hitni i da od njih zavise prava i interesi posebno ugroženih građana i građanki, ovakvo postupanje nadležnih organa može naneti nepopravljivu štetu.

## Zaključak

Kratko vreme primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, prekinuto vanrednim stanjem i pandemijom koronavirusa, u ovom trenutku nije dovoljno za izvođenje potpunih zaključaka o funkcionisanju, efektima i slabostima sistema besplatne pravne pomoći.

Međutim, u pogledu položaja najranjivijih građana i građanki kojima je neophodna besplatna pravna pomoć, situacija je drugačija, makar i sa ovako ograničenim pristupom podacima i istraživanjima. Naime, problemi na koje se ukazivalo u procesu pripreme zakonskog teksta, koji se odnose na nedovoljnu inkluzivnost Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i na propuštanje da se u centar postavi model najugroženijeg građanina, kako bi se u odnosu na njega „ravnao“ sistem, potvrđeni su kako u razgovorima sa interno raseljenim i drugim ugroženim licima, tako i studijama slučaja koje su prikazane u ovoj publikaciji.

Stoga je neophodno što pre pristupiti unapređenju rada organa uprave koji rade na odlučivanju o zahtevima za besplatnu pravnu pomoć. Unapređenje rada trebalo bi da bude zasnovano na podizanju kapaciteta lica koja odlučuju, podsećanju na zakonske norme i propuste koji se mogu svrstati u kategoriju postupanja suprotno načelima dobre uprave, kao i na obavezama poštovanja rokova, donošenja pisanih odluka i poučavanja neukih stranaka o pravima koja imaju u postupku za ostvarivanje prava. U tom smislu, senzibilizacija i dodatne obuke za lica koja odlučuju o zahtevima pokazuju se kao neophodne.

S druge strane, iskustva koja su prikupljena istraživanjem sprovedenim održavanjem fokus grupa pokazala su da su građani nedovoljno informisani o pravima koja imaju u sistemu besplatne pravne pomoći, pa čak i o postojanju samog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Postupci koje vode za ostvarivanje nekog prava ili na zakonu zasnovanog interesa zbog toga trpe, a sistem besplatne pravne pomoći se, u pogledu ostvarivanja tog prava, za najugroženije građane i građanke pretvorio u svoju suprotnost –

ne omogućava jednaku dostupnost pravne pomoći bez diskriminacije, ne obezbeđuje dovoljno savesno i profesionalno postupanje pružalaca i lica koja odlučuju o zahtevima, a u nekim slučajevima ne omogućava ni dostupnost besplatne pravne pomoći najugroženijim korisnicima.

Usled svega toga, potrebno je dodatno raditi na podizanju kapaciteta samog sistema besplatne pravne pomoći, jačanju pravne informisanosti i opšte informisanosti građana o postojanju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, i razmatrati mogućnosti šireg uključivanja udruženja građana u sistem besplatne pravne pomoći, posebno u slučajevima kada udruženja pružaju besplatnu pravnu pomoć za najugroženije građane i građanke.



