

ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

**Izveštaj o primeni Zakona u
2022. godini**

ZA IZDAVAČA:

Danilo Ćurčić

LEKTURA:

Inicijativa A 11

DIZAJN I PRELOM:

Inicijativa A 11

Beograd, 2022. godine

www.a11initiative.org
office@a11initiative.org



Istraživanje i objavljivanje ovog dokumenta podržao je UNHCR.

Ovo nije publikacija UNHCR.

Stavovi izraženi u ovom dokumentu predstavljaju stavove Inicijative A 11, i ne odražavaju nužno i stavove Visokog Komesarijata za izbeglice Ujedinjenih nacija.

UVOD

*Uprkos upozorenjima na to da sadrži brojna manjkava i neadekvatna rešenja, upućenim pre svega od strane organizacija civilnog društva, kao i stručne javnosti uopšte, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći¹ usvojen je u avgustu 2019. godine. Budući da su već objavljene brojne analize, izveštaji, članci i drugi tekstovi u kojima se ukazuje na nedostatke i nejasnoće zakonskih rešenja, svrha ovog kratkog dokumenta je da pruži uvid u funkcionisanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u prve tri godine njegove primene, sa posebnim osvrtom na ranjive pojedince i grupe i probleme sa kojima se oni susreću u pokušajima da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć. Kako bi se stekao potpuniji uvid u funkcionisanje zakona u praksi, uzeta su obzir kako iskustva lica kojima je potrebna besplatna pravna pomoć, tako i predstavnika službi besplatne pravne pomoći (lica koja rade na odlučivanju o zahtevima za besplatnu pravnu pomoć ili je sami pružaju).² Cilj je bio da se identifikuju prepreke koje ranjivim grupama u praksi otežavaju pristup besplatnoj pravnoj pomoći i da se iznesu predlozi za prevazilaženje uočenih prepreka.³

Problemi u funkcionisanju sistema besplatne pravne pomoći navele su i UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava da Republici Srbiji uputi preporuke kako bi se obezbedilo da besplatna pravna pomoć bude što pristupačnija. Komitet je iskazao zabrinutost zbog neujednačenog i nedovoljnog pružanja besplatne pravne pomoći od strane lokalnih samouprava, kao i zbog nejasnoća u pogledu načina kako besplatnu pravnu pomoć pružaju organizacije civilnog društva. Pored toga, Komitet je iskazao i zabrinutost zbog nedostatka svesti o dostupnosti besplatne pravne pomoći, posebno među marginalizovanim grupama. Komitet je zbog toga dao preporuke kako bi besplatna pravna pomoć bila što pristupačnija: treba osigurati da lica koja ispunjavaju

* U istraživanju o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i intervjuisanju predstavnika službi besplatne pravne pomoći A 11 – Inicijativi za ekonomska, socijalna i kulturna prava istraživačku podršku pružila je Ana Trifunović, studentkinja Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, u periodu od jula do decembra 2022. godine.

¹ Sl. glasnik RS, br. 87/2018.

² Ovo je pilot istraživanje koje je u prvoj fazi obuhvatilo šest jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS) i to prevashodno službe besplatne pravne pomoći u kojima su korisnici Inicijative A 11 naišli na teškoće u pokušajima ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć tokom prve dve godine primene zakona. U jednoj JLS, u kojoj je 2020. i 2021. uočeno dosta teškoća u pokušajima ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, te bi stoga bilo korisno utvrditi koji su uzroci doveli do takvih teškoća, lice koje je pružalo besplatnu pravnu pomoć je u međuvremenu prestalo da radi i nije postavljeno novo, te je umesto toga obavljen intervju sa predstavnicima službe besplatne pravne pomoći u drugoj JLS. Namera je da istraživanje tokom 2023. obuhvati veći broj JLS od ovogodišnjeg, a posebna pažnja će biti posvećena problemima koji su se u prvih šest JLS obuhvaćenim pilot istraživanjem izdvojili kao najveće prepreke u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć.

³ Prepreke uočene u prvoj godini primene predstavljene su u izveštaju Inicijative A 11 „[Primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz ugla interno raseljenih lica](#)“, koji je mahom zasnovan na iskustvima tražilaca besplatne pravne pomoći.

uslove dobiju kvalitetnu besplatnu pravnu pomoć bez obzira na mesto stanovanja; da se pruže jasnije smernice lokalnim vlastima o besplatnoj pravnoj pomoći koju pružaju organizacije civilnog društva i da se podigne svest javnosti o besplatnoj pravnoj pomoći i proceduri podnošenja zahteva, posebno u centrima za socijalni rad i među ugroženim i marginalizovanim grupama.⁴ I Evropska komisija je ukazala na to da je, radi obezbeđivanja pristupa pravdi, potrebno dalje podizanje svesti o dostupnosti pravne pomoći među najugroženijim i marginalizovanim pojedincima, što je u skladu i sa preporukama upućenim Srbiji od strane UN Komiteta za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena.⁵

PREPREKE ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

Materijalno stanje podnosioca zahteva za besplatnu pravnu pomoć

Kada su u pitanju prepreke za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, najčešći razlog odbijanja zahteva za besplatnu pravnu pomoć koji su naveli svi intervjuisani predstavnici službi besplatne pravne pomoći – te stoga tom pitanju posvećujemo posebnu pažnju – jeste **materijalno stanje podnosioca zahteva ili članova njihove porodice, posedovanje vozila ili nepokretnosti**. Međutim, potrebno je imati u vidu da je uslov u pogledu imovinskog stanja, koji se vezuje za iznos novčane socijalne pomoći i dečijeg dodatka, postavljen isuviše nisko i da značajan broj siromašnih lica lišava mogućnosti ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć.⁶

Sa druge strane, za razliku od Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji pravo na ostvarivanje besplatne pravne pomoći vezuje za ispunjenost uslova za novčanu socijalnu pomoć (čiji je nominalni iznos za pojedinca oko 10.000 dinara) ili dečiji dodatak,⁷ Pravilnik o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći (dalje: Pravilnik) predviđa da tražilac podnosi dokaze o imovinskom stanju kojima dokazuje da bi plaćanjem troškova besplatne pravne pomoći bio egzistencijalno ugrožen, a egzistencijalnu ugroženost za potrebe ostvarivanja ovog prava vezuje za iznos minimalne zarade⁸. Ovo je još jedna u nizu neusaglašenosti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, podzakonskog akta i obrazloženja predloga samog zakona, koje ostavljaju nedoumice u primeni. Ipak, ono što je nesumnjivo je da ni iznos minimalne zarade u Srbiji (oko 40.000 dinara) nije dovoljan, ni adekvatan za podmirenje realnih troškova života. Prema tome, i ako bi se pravo na besplatnu pravnu

⁴ CESCR, *Concluding observations on the third periodic report of Serbia*, E/C.12/SRB/CO/3, 6 April 2022, para. 10.

⁵ European Commission, *Serbia 2022 Report*, 42.

⁶ Videti i D. Palačković, J. Čanović, „Besplatna pravna pomoć u kontekstu prava na pristup sudu“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 89, 2020.

⁷ Videti čl. 4, st. 1 ZBPP.

⁸ Videti čl. 6 Pravilnika o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći (Sl. glasnik RS, br. 68/2019).

pomoć vezivalo za povoljnije uslove iz Pravilnika, granica bi i dalje bila niska, isključila bi mnoge koji nemaju prihode da zadovolje osnovne životne potrebe, a da istovremeno snose troškove zastupanja i pravne pomoći, te se ne bi moglo reći da je pristup pravdi obezbeđen i siromašnima (zahvaljujući sistemu besplatne pravne pomoći) i bogatima. Nadasve, ako bi službe besplatne pravne pomoći postupale isključivo po zakonu, ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć vezivale bi za ostvarenost uslova za pravo na novčanu socijalnu pomoć ili dečiji dodatak.

Važno je napomenuti da bi usled primene Zakona o socijalnoj karti,⁹ besplatna pravna pomoć mogla da postane još nedostižnija velikom broju lica koja ne mogu da snose troškove pravne pomoći bez ugrožavanja egzistencije. Od početka primene Zakona o socijalnoj karti u martu 2022. do avgusta iste godine, broj korisnika sistema socijalne zaštite smanjen je za više od 20.000, odnosno za oko 10 odsto,¹⁰ a Inicijativi A 11 počeo je da se obraća veliki broj ljudi kojima su pogrešno pripisani nerealno visoki iznosi prihoda (koje nisu ostvarili) i usled toga ukinuto pravo na novčanu socijalnu pomoć. Naravno, pogrešni podaci o prihodima mogli bi da ova lica da isključe i iz kruga onih koja imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć. Pojedinicima su u Poreskoj upravi kao njihova imovina i nepokretnosti evidentirani socijalni stanovi u kojima žive kao zakupci.¹¹ Brojne teškoće oko ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć koje je donela primena Zakona o socijalnoj karti, a posebno greške o ostvarenim prihodima koje su već uočene,¹² mogu otežati i ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć i osporavanje odluka o gubitku socijalnih davanja.

Među osobama koje su se Inicijativi A 11 obraćale zbog pogrešnih podataka o ostvarenim prihodima je i Ž.B. čijem sinu je u decembru 2022. evidentirano da je ostvario 90.000 dinara od prodaje sekundarnih sirovina, iako taj prihod nije ostvario, niti se on ili bilo koji drugi član porodice bavio sakupljanjem sekundarnih sirovina od kako su počeli da primaju novčanu socijalnu pomoć (dalje: NSP). Usled

⁹ Sl. glasnik RS, br. 14/2021. Zakon o socijalnoj karti se primenjuje od 1. marta 2022. godine i omogućava prikupljanje ogromne količine podataka korisnika i potencijalnih korisnika sistema socijalne zaštite u jedan registar. Za više detalja videti Inicijativa A 11, *Raste podrška inicijativi za ocenu ustavnosti Zakona o socijalnoj karti*, 29. 11. 2022.

¹⁰ Inicijativa A 11, *(Anti)socijalne karte*, 13. 10. 2022.

¹¹ Pretpostavka je da je do toga došlo zbog obaveze plaćanja poreza na imovinu i na zakup socijalnog stana, pa je stoga socijalni stan evidentiran kao njihova nepokretnost.

¹² Više od deset godina pre početka primene i Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakona o socijalnoj karti, pojedini autori su upozoravali da nepotpuna ili neažurirana evidencija socijalnog položaja („socijalna karta“) ne sme biti pretnja ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć, ali uz konstataciju da je uvođenje ove evidencije kod nas neizvesno. Videti M. Lazić, U. Zdravković, „Uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji“, u N. Petrušić (ur.), *Pristup pravosuđu – instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije: tematski zbornik radova*, Knjiga 4. Niš, Centar za publikacije Pravnog fakulteta 2008, 116, nav. prema D. Palačković, J. Čanović, „Besplatna pravna pomoć u kontekstu prava na pristup sudu“, op. cit. Takva evidencija je sada uvedena, a ostaje da se vidi u kojoj meri će greške u toj evidenciji koje su već počele da se uočavaju, postati pretnja ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć.

toga, Ž.B. se suočio sa pretnjama da će morati da vrati isplaćene iznose novčane socijalne pomoći, kao i da će njegovom sinu biti oduzeto seosko domaćinstvo koje je dobio zahvaljujući programu stambenog zbrinjavanja. Iako nikakve prihode nije ostvario u periodu dok je primao NSP, pogrešno evidentirani prihodi, osim gubitka socijalnih davanja, ugrožavaju i ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.

Sistem socijalnih karata polako počinje da gradi zid koji mnoge marginalizovane građane deli ne samo od mogućnosti ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu, nego i besplatne pravne pomoći i svih drugih prava na čije ostvarivanje utiču podaci o prihodima i imovini.¹³

O nepravničnim i paradoksalnim ishodima do kojih može dovesti uskraćivanja prava na besplatnu pravnu pomoć samo na osnovu podataka o imovinskom stanju, svedoči i primer stanovnika neformalnog romskog naselja u beogradskoj opštini Palilula i kršenje niza prava do koga je došlo usled zloupotreba sa kojima se desetak stanovnika tog naselja suočilo.

Lične karte stanovnika ovog neformalnog naselja zloupotrebljene su (najverovatnije) za dobijanje subvencija namenjenih poslodavcima za zapošljavanje teže zapošljivih grupa, te je desetak Roma iz naselja fiktivno prijavljeno kao zaposleno,¹⁴ usled čega su izgubili i pravo na NSP, besplatan obrok u narodnoj kuhinji i zdravstveno osiguranje. Zbog netačnih podataka o zaposlenju i prihodima, ova lica osim što su izgubila prava od egzistencijalnog značaja iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, ne bi mogla da dobiju ni besplatnu pravnu pomoć kako bi prevazišli probleme sa kojima su se suočili zbog pomenutih zloupotreba i povreda prava. Kako bi ova lica ponovo ostvarila prava iz socijalne zaštite i pravo na zdravstveno osiguranje, morala su da se obrate najmanje tri različita organa, a zbog „fiktivnog“ zaposlenja i netačnih podataka o primanjima, oni nisu ispunjavali uslove za besplatnu pravnu pomoć u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Postoje indicije da su se sa sličnim problemima susreli i stanovnici drugih neformalnih naselja u Beogradu.¹⁵

¹³ Videti i Virginia Eubanks, *Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, Sr. Martins Press, New York, 2018, 32.

¹⁴ Do „fiktivnog“ zapošljavanja mimo znanja ovih lica došlo je tako što ih je, neposredno pre održavanja predsedničkih i parlamentarnih izbora, posetilo lice koje se predstavilo ovlašćenim da preuzme njihove lične karte zarad navodne prijave na biračka mesta predviđena za glasanje. Budući da su mnogi od njih nepismeni i pravno neuki, predali su lične karte, koje su im vraćene nakon sat vremena. Da su fiktivno zaposleni, a bez uplaćenih doprinosa i zarade, saznali su nakon približno tri meseca, kada su najpre naišli na probleme u ostvarivanju prava na zdravstveno osiguranje, jer su prema evidenciji RFZO zaposleni na određeno vreme, ali zbog neuplaćivanja doprinosa od strane „poslodavca“ više nisu mogli da overe zdravstvenu karticu. Potom su izgubili i pravo na besplatan obrok u Narodnoj kuhinji i novčanu socijalnu pomoć.

¹⁵ Informacije dobijene od CSR Z. 21. 12. 2022.

Ovakvi nepravični ishodi do kojih može dovesti slepa primene uslova u pogledu imovinskog cenzusa, mogli bi se izbeći ako bi se omogućilo ostvarivanje besplatne pravne pomoći svim građanima kojima bi u suprotnom bila ugrožena prava koja su za njih od egzistencijalnog značaja ili koji u protivnom ne bi mogli da pokrenu postupke koji su od posebne važnosti za njih.¹⁶

Takođe, kada su uslovi u pogledu imovinskog stanja u pitanju, potrebno je imati u vidu da je Evropski komitet za socijalna prava Saveta Evrope utvrdio da je Srbija prekršila odredbe Revidirane evropske socijalne povelje jer je iznos novčane socijalne pomoći na koji socijalno ugroženi pojedinci u Srbiji imaju pravo očigledno neodgovarajući, budući da ne prelazi granicu siromaštva. Imajući u vidu da se ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u ZBPP vezuje upravo za ovakav – neadekvatan iznos novčane socijalne pomoći, čiji nominalni iznos za pojedinca u oktobru 2022. iznosi oko 10.000 dinara¹⁷ – ovo neminovno vodi zaključku i da je **uslov u pogledu materijalnog stanja za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć očigledno prenisko postavljen i da veliki broj siromašnih građana ostavlja bez prava na besplatnu pravnu pomoć**,¹⁸ a usled toga im se ugrožava i pristup brojnim drugim pravima koja ne mogu ostvariti bez besplatne pravne pomoći.

Pribavljanje dokaza o ispunjenosti uslova za besplatnu pravnu pomoć

Osim materijalnog položaja, čest razlog zbog koga ranjivi pojedinci ne mogu da ostvare pravo na besplatnu pomoć jesu teškoće oko pribavljanja dokaza o ispunjavanju uslova za besplatnu pravnu pomoć. Prepreke su prisutne već na prvom koraku – a to je podnošenje zahteva.¹⁹ Zahtev se podnosi tako što se popunjava obrazac koji se sastoji od *devet strana* i koji je isuviše komplikovan za pojedince iz ranjivih i marginalizovanih grupa, kako po oceni samih lica kojima je potrebna besplatna pravna pomoć,²⁰ tako i

¹⁶ Videti u tom smislu i D. Palačković, J. Čanović, „Besplatna pravna pomoć u kontekstu prava na pristup sudu”, op. cit., 75.

¹⁷ Ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći, Sl. glasnik RS, br. 115/2022.

¹⁸ Podzakonski akt predviđa povoljnije uslove u pogledu imovine i prihode, ali je to pitanje neophodno urediti i na nivou Zakona, budući da podzakonski akti ne pružaju dovoljne garancije za prava građana. Videti D. Protić, K. Grga, *Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu*, Centar za evropske politike, Beograd, 2022, 15-16. Čak i ako bi se posmatralo povoljnije rešenje iz Pravilnika, prema kome je gornja granica za ispunjavanje prava na besplatnu pravnu pomoć vezana za iznos minimalne zarade, a ne NSP ili dečijeg dodatka, to i dalje znači da je besplatna pravna pomoć rezervisana samo za građane čiji su prihodi takvi da se nalaze na rubu preživljavanja. Videti pismo organizacija potpisnice Deklaracije o plati za život upućeno Vladi Republike Srbije, MRZBSP, Ministarstvu finansija i Uniji poslodavaca Srbije od 24. avgusta 2022. Nadasve, ako bi službe besplatne pravne pomoći postupale po zakonu, ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć vezivale bi za ostvarenost uslova za pravo na novčanu socijalnu pomoć.

¹⁹ Jedna od prepreka koja je uočena već tokom prve godine od početka primene zakona jeste loša informisanost o ZBPP i uslovima za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Za više detalja o tome videti Inicijativa A 11, *Primena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz ugla interno raseljenih lica*, 2020, 12 i dalje.

²⁰ *Ibid*, 20.

po mišljenju intervjuisanih službenika koja rade na odobravanju zahteva za besplatnu pravnu pomoć. Za sam obrazac, predstavnici službi besplatne pravne pomoći ističu da je prekomplikovan, preopširan, isuviše formalan, da uopšte nije primeren i prilagođen korisnicima, a samo su predstavnici jedne službe besplatne pravne pomoći smatrali da je većina informacija koje se nalaze u obrascu potrebna, mada su istovremeno naveli da je skoro polovina ljudi koji im se obraćaju nepismeno i da sa njima moraju da popunjavaju zahtev. Naime, često se dešava da obrazac treba da popune lica koja su nepismena, funkcionalno nepismena ili ne znaju kako da popune obrazac i njima je tada potrebna podrška kako bi pokušali da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć. U tim slučajevima, intervjuisani predstavnici iz službi besplatne pravne pomoći ističu da strankama pružaju pomoć oko popunjavanja zahteva ili im kažu da dovedu članove porodice koji im mogu pomoći oko popunjavanja zahteva.²¹

Uz zahtev za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć je neophodno priložiti i dokaze o ispunjenju uslova za ostvarivanje prava. ZBPP propisuje da organ koji odlučuje o zahtevu za besplatnu pravnu pomoć utvrđuje da li podnosilac zahteva ispunjava uslove za pružanje besplatne pravne pomoći uvidom u evidencije kojima sam raspolaže ili u dokumentaciju koja je podneta uz zahtev ili naknadno dostavljena, precizirajući potom da je taj organ dužan da po službenoj dužnosti, načini uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje.²² Sličnu obavezu propisuje i Zakon o opštem upravnom postupku²³ i pojedine službe besplatne pravne pomoći je se pridržavaju, dok druge, pak, od stranaka traže i dostavljanje dodatnih dokaza koje bi mogle pribaviti službenim putem.²⁴ **Pravilnik i u ovom segmentu odstupa od ZBPP, kao i od ZUP-a, propisujući da određene dokaze o kojima se vodi službena evidencija treba da priloži podnosilac zahteva za besplatnu pravnu pomoć.**²⁵

U kojoj meri traženje dodatnih dokaza utiče na pristup besplatnoj pravnoj pomoći najjasnije ilustruje podatak da je predstavnica jedne službe besplatne pravne pomoći odgovorila da pojedine stranke same odustanu kada im se predoči šta treba da prilože kako bi ostvarili pravo na besplatnu pravnu pomoć: „neki ljudi sami dignu ruke kada im

²¹ Inicijativa A 11 se nije susrela sa slučajevima lica kojima su službe besplatne pravne pomoći pružale podršku u popunjavanju zahteva za besplatnu pravnu pomoć, ali i iskustva Inicijative A 11 potvrđuju da je mnogim ranjivim pojedincima neophodna podrška prilikom podnošenja zahteva za besplatnu pravnu pomoć. Pojedina lica ostvarila su pravo na besplatnu pravnu pomoć tek nakon što im je Inicijativa A 11 popunila zahteve i poslala ih poštom na adresu službe besplatne pravne pomoći, gde su ih prethodno usmeno odbijali.

²² Čl. 31 ZBPP.

²³ Čl. 9 st. 3 i 4 i 103 Zakona o opštem upravnom postupku.

²⁴ Za više detalja videti M. Radojev, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prva godina u praksi: Da li su ciljevi ispunjeni?*, Praxis, 2020, 18-19.

²⁵ Videti čl. 4-6 Pravilnika o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći.

se navede šta je sve potrebno²⁶. Nedostavljanje dokaza o ispunjavanju uslova za besplatnu pravnu pomoć je prepoznato kao jedan od najčešćih razloga zbog kojih lica koja zatraže besplatnu pravnu pomoć ne uspeju da ostvare to pravo, odmah nakon uslova u pogledu materijalnog stanja, koji su intervjuisane službe besplatne pravne pomoći izdvojile kao osnovni razlog odbijanja zahteva za besplatnu pravnu pomoć.²⁷

Položaj tražilaca besplatne pravne pomoći otežava okolnost da pojedine službe ne pribavljaju dokaze koje su dužne pribaviti službenim putem jer smatraju da im to oduzima previše vremena,²⁸ dok druge službe besplatne pravne pomoći građanima „izlaze u susret“ tako što „nisu toliko striktni po pitanju rokova“ za dostavljanje dodatnih dokaza.²⁹

U posebno teškoj situaciji nalaze se osobe koje nemaju ličnu kartu jer neposjedovanje lične karte otežava pribavljanje dokaza o imovnom stanju, a njima je besplatna pravna pomoć potrebna upravo radi pokretanja nekog od postupaka za pribavljanje dokumenata.³⁰ Osobama bez dokumenata koje treba da sprovedu postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći jeste izričito garantovano pravo na besplatnu pravnu pomoć, pa oni ne bi ni morali da prilažu dokaze o imovnom stanju.³¹ Međutim, Vrhovni kasacioni sud zauzeo je stanovište da je za pokretanje postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja neophodno da se prethodno dobije „pravosnažno negativno“ rešenje o odbijenom zahtevu za naknadni upis u matičnu knjigu rođenih (MKR) u upravnom postupku.³² ZBPP ne garantuje izričito pravo na besplatnu pravnu pomoć osobama koje treba da pokrenu postupak naknadnog upisa u MKR, što znači da oni moraju da ispunjavaju opšte uslove kako bi dobili besplatnu pravnu pomoć za pokretanje postupka naknadnog upisa u MKR, uključujući i dostavljanje dokaza o imovnom stanju. Pribavljanje dokaza o imovnom stanju u praksi neretko predstavlja izazov osobama bez lične karte i bilo kakvih dokumenata.³³ Ako ne mogu da pribave te dokaze, ni ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć oko pokretanja naknadnog upisa u MKR, što može biti preduslov za pokretanje vanparničnog postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja, za ta lica ostaju izlišne i garantije prava na besplatnu pravnu pomoć u postupku utvrđivanja vremena i mesta rođenja. **Svi postupci usmereni na pribavljanje ličnih dokumenata su od**

²⁶ Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u P. od 14. 10. 2022.

²⁷ Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u A. od 25. 11. 2022.

²⁸ Intervju sa predstnikom službe besplatne pravne pomoći u Č. od 21. 11. 2022.

²⁹ Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u K. od 25. 11. 2022.

³⁰ Videti M. Radojev, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prva godina u praksi: Da li su ciljevi ispunjeni?*, op. cit., 10.

³¹ Čl. 4. st. 3. t. 12 ZBPP.

³² Vrhovni kasacioni sud zauzeo je stanovište da je za pokretanje postupka utvrđivanja vremena i mesta rođenja neophodno da se prethodno dobije pravosnažno negativno rešenje o odbijenom zahtevu za naknadni upis u MKR u upravnom postupku.

³³ M. Radojev, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prva godina u praksi: Da li su ciljevi ispunjeni?*, op. cit., 10.

egzistencijalnog značaja za stranke i besplatna pravna pomoć u vođenju tih postupaka ne bi trebalo da bude uslovljena dokazivanjem socijalne ugroženosti, posebno imajući u vidu teškoće povezane sa dokazivanjem imovnog stanja za osobe koje ne poseduju ličnu kartu.

Finansijski i drugi kapaciteti službi besplatne pravne pomoći

Intervjui sa službama besplatne pravne pomoći ukazuju i na postojanje problema koji se odnose na neopredeljena ili nedovoljna finansijska sredstva za pravnu pomoć. Shodno članu 39 ZBPP, besplatna pravna pomoć koju pruža služba pravne pomoći u jedinici lokalne samouprave finansira se iz budžeta jedinice lokalne samouprave. Ovakvo rešenje negativno pogađa opštine koje su najnerazvijenije u Srbiji, a koje se obično susreću i sa drugim teškoćama kao što je manjak stručno osposobljenih pravnika.³⁴ Takođe, jedinice lokalne samouprave snose 50% iznosa naknade kad besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati, dok 50% naknade snosi Republika Srbija, preko Ministarstva pravde.³⁵ Međutim, u praksi se javljaju teškoće i kašnjenja u vezi sa refundacijama troškova za zastupanje advokata koji bi trebalo da padaju na teret budžeta. Predstavnica jedne od službi besplatne pravne pomoći kao jedan od problema je istakla upravo to što im ministarstvo nikada nije refundiralo 50% od iznosa koji su isplatili za zastupanje od strane advokata.

Na efikasnost i kvalitet sistema besplatne pravne pomoći mogu uticati i obuke namenjene licima koja odlučuju o zahtevima za pružanje besplatne pravne pomoći ili je i sami pružaju. Intervjuisani predstavnici službi besplatne pravne pomoći navode da su imali dve do četiri jednodnevne obuke i uglavnom ističu da bi im bile korisne ili potrebne dodatne obuke, posebno jer su obuke održane neposredno po usvajanju zakona, a u međuvremenu su iskrsele brojne nedoumice u njegovoj primeni. Pored obuka, i prevelika opterećenost predstavlja problem službama besplatne pravne pomoći, posebno onim licima koja ne rade puno vreme samo na pružanju besplatne pravne pomoći, nego im to predstavlja deo zaduženja koje obavljaju.³⁶ **Nedovoljne obuke, u sadejstvu sa**

³⁴ M. Radojević, „Besplatna pravna pomoć u jedinicama lokalne samouprave – između pravne norme i stvarnosti“, *Administracija i javne politike*, br. 1, 2020, 17. O uticaju neravnomernog ekonomskog razvoja na dostupnost i kvalitet usluga koje se finansiraju iz budžeta lokalnih samouprava videti i M. Filipović, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prvih šest meseci primene*, YUCOM, Beograd, 2020, 28.

³⁵ Čl. 39 st. 2 ZBPP.

³⁶ Na ovaj problem ukazuje i istraživanje koje je sproveo Praxis i koje je pokazalo da je tokom prve godine primene ZBPP tek svakom četvrtom pravniku koji pruža besplatnu pravnu pomoć to bilo jedino zaduženje, odnosno da je bilo angažovano na poslu pružanja besplatne pravne pomoći u punom radnom vremenu, dok su u ostalim slučajevima pravnici raspoređeni i na drugim poslovima. Videti M. Radojev, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prva godina u praksi: Da li su ciljevi ispunjeni?*, op. cit., 16. Istraživanje za 2022. godinu pokazuje da u svega 12 opština (8%) pružanje besplatne pravne pomoći predstavlja jedino zaduženje datog lica. D. Protić, K. Grga, *Izveštaj o praćenju stanja u pravosuđu za 2021. godinu*, op. cit., 22.

velikim opterećenjem, nesumnjivo utiče i na kvalitet pružanja besplatne pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave.³⁷

Iskustva Inicijative A 11, odnosno korisnika koje je upućivala na službe besplatne pravne pomoći pokazuju da je jedan od problema i **usmeno odbijanje zahteva za besplatnu pravnu pomoć**. Intervjuisani predstavnici službi besplatne pravne pomoći navode da, u slučaju neispunjavanja uslova, donose negativna rešenja, jer podležu žalbi. Pojedini ističu da, ako su ispunjeni uslovi za besplatnu pravnu pomoć, ne donose rešenje kojim se odobrava besplatna pravna pomoć – jer im to predstavlja dodatni posao, nego strankama odmah napišu podneske koji su im potrebni.³⁸

Tražiocima besplatne pravne pomoći često nisu upoznati sa rokovima za odlučivanje po zahtevu za besplatnu pravnu pomoć i za podnošenje žalbe, te i to predstavlja prepreku u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć. Pored toga, dešava se da građani ne znaju ni kom organu treba da predaju žalbu. Stoga bi, imajući u vidu naročito ugroženost lica koja traže besplatnu pravnu pomoć, **izdavanje potvrde o prijemu zahteva sa kratkim uputstvom o rokovima za odlučivanje po zahtevu i o pravnim lekovima i o organu nadležnom za prijem žalbe, olakšalo ostvarivanje prava.**

Sistem besplatne pravne pomoći u kome je ranjivim pojedincima neophodna podrška kako bi podneli zahtev za besplatnu pravnu pomoć, u kome mnogi od njih odustaju od pokušaja da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć kada saznaju šta im je sve potrebno od dokaza, ne ispunjava svoju svrhu, nije prilagođen potrebama ranjivih i marginalizovanih pojedinaca i grupa i ne omogućava im efikasan i jednostavan pristup besplatnoj pravnoj pomoći kako bi zaštitili svoja ekonomska, socijalna i druga ljudska prava. Uslov u pogledu imovinskog stanja postavljen je tako da troškove pravne pomoći sami moraju da snose i oni kojima to može ugroziti zadovoljenje egzistencijalnih potreba. I kada uspeju da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć, dešava se da nedostatak obuka i finansijskih sredstava (što se odražava i na preopterećenost lica koja pružaju besplatnu pravnu pomoć) utiče na njen kvalitet. Usvajanje Zakona o socijalnoj karti donelo je dodatne razloge za zabrinutost budući da gubitak socijalnih davanja zbog primene tog Zakona – umesto što hitnijeg i prioritetnijeg pružanja kvalitetne pravne pomoći radi ponovnog omogućavanja ostvarivanja tog prava od egzistencijalnog značaja – može istovremeno isključiti i mogućnost pristupa besplatnoj pravnoj pomoći. Postoji bojazan da će sistem socijalnih karata ranjive pojedince u još većoj meri učiniti zavisnim od pravne podrške nevladinih organizacija koje su, pak,

³⁷ To može da se uoči i na osnovu primera podnesaka koje su sastavljale službe besplatne pravne pomoći, u kojima su uočene brojne greške, počevši od brojnih omaški u pisanju imena stranaka, pa do ozbiljnijih nedostataka kao što je, na primer, traženje da se rešenje o utvrđivanju vremena i mesta rođenja dostavlja nenadležnoj matičnoj službi.

³⁸ Ovo pokazuju i iskustva Inicijative A 11.

primorane da deluju u suženim okvirima uspostavljenim Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Bezmalobol deceniju pre usvajanja i Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakona o socijalnoj karti, pojedini autori su upozoravali da nepotpuna ili neažurirana evidencija socijalnog položaja („socijalna karta“) ne sme biti pretnja ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć, ali uz konstataciju da je uvođenje ove evidencije kod nas neizvesno.³⁹ Takva evidencija je sada uvedena, a ostaje da se vidi u kojoj meri će greške u toj evidenciji, koje su već počele da se uočavaju, ugroziti ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.

Ključni nedostaci u funkcionisanju sistema besplatne pravne pomoći sumirani su jasno i u zaključnim zapažanjima i izveštajima međunarodnih tela koja nadziru primenu ugovora za zaštitu ljudskih prava, uključujući UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji je kao poseban problem izdvojio neujednačeno i nedovoljno pružanje besplatne pravne pomoći od strane jedinica lokalne samouprave, nejasnoće u pogledu mogućnosti organizacija civilnog društva da pružaju besplatnu pravnu pomoć i nedostatak svesti o dostupnosti besplatne pravne pomoći, posebno među marginalizovanim grupama. Dok ovi nedostaci ne budu otklonjeni, ne može se očekivati veći pomak ka dostizanju cilja proklamovanog u članu 2 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, a to je da se svakom licu omogući delotvoran i jednak pristup pravdi.

³⁹ Videti napomenu 12.



INICIJATIVA ZA
EKONOMSKA I
SOCIJALNA PRAVA