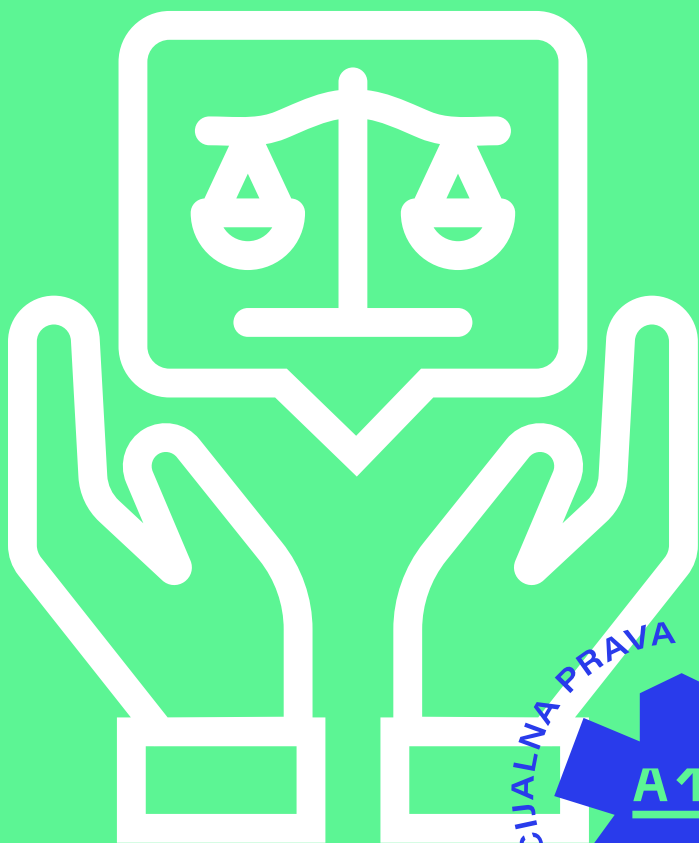


Ključni nalazi o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2023. godini



Izdavač:

A 11 – Inicijativa za ekonomska i socijalna prava

Za izdavača:

Danilo Ćurčić

Autorka:

Jovana Nikolić

Lektura:

Milena Jakovljević

Dizajn i prelom:

Monika Lang

www.a11initiative.org

office@a11initiative.org

Beograd, 2023. godina



Istraživanje i objavljivanje ove publikacije 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 Ujedinjenih nacija za izbeglice.

Ključni nalazi o primeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2023. godini¹

Uvod

Pravo na besplatnu pravnu pomoć je sastavni deo prava na pravično suđenje, proklamovanog međunarodnim ugovorima koji uspostavljaju garancije za ljudska prava, sklopljenim pod okriljem Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope. Ovo pravo garantovano je Ustavom RS iz 2006. godine (član 61 stav 1-3), koji je odredio da su pružaoci besplatne pravne pomoći, pored advokata, jedinice lokalne samouprave. Time je Ustavom potvrđena obaveza jedinica lokalne samouprave da predvide obavljanje ovih poslova kao izvornih.²

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP)³ usvojen je u avgustu 2019. godine, a njegova primena počela je 1. oktobra 2019. godine. Dosadašnja praksa nedvosmisleno ukazuje na to da Zakon nije ostvario svoj krovni cilj – delotvoran i jednak pristup pravdi za sve. Ipak, i pored svih nedostataka, on do danas nije podvrgnut značajnijoj reviziji.

Svrha i cilj ovog istraživanja, čiji su rezultati izloženi u daljem tekstu, jeste da pruži uvid u funkcionisanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u prve

¹ Istraživanje je sprovedeno u periodu od avgusta do decembra 2023. godine.

² YUCOM, *Besplatna pravna pomoć: vodič za gradske i opštinske uprave*, Beograd, 2021.

³ „Sl. glasnik RS”, br. 87/2018, u daljem tekstu ZBPP.

četiri godine njegove primene, sa posebnim osvrtom na ranjive pojedince i grupe, kao i na brojne probleme sa kojima se oni suočavaju u pokušaju da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć. S tim u vezi, prikupljeni podaci su rezultat uvida u iskustva ljudi kojima je besplatna pravna pomoć bila potrebna (u smislu ZBPP tražioci i korisnici), kao i onih koji su zaduženi za pitanje njenog pružanja (lica koja u organima jedinica lokalne samouprave neposredno pružaju besplatnu pravnu pomoć ili/i odlučuju o zahtevima povodom nje i advokati koji su u Advokatskoj komori upisani kao pružaoci).⁴ Ideja je da se više pažnje posveti pitanjima koja su se u prošlogodišnjem izveštaju⁵ izdvojila kao naročito zabrinjavajuća i koja pokazuju da u ovoj oblasti postoji veliki prostor za napredovanje.

4 Istraživanje iz koga izveštaj proizlazi obuhvatilo je deset jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS) u periodu od aprila do decembra.

5 Dostupan na: https://www.a11initiative.org/wpcontent/uploads/2023/Izveštaji/Izveštaj%20o%20praćenju%20primene%20ZBPP%20u%202022.%20godini_Inicijativa%20A%2011.pdf?_t=1673877975

Prepreke u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć

1. Teškoće u postupanju Službi BPP tokom primene ZBPP

Prvi korak u ovom istraživanju predstavljalo je ispitivanje odnosa koji pružaoci besplatne pravne pomoći imaju prema osnovnom instrumentu koji primenjuju u radu i postupanju sa tražiocima i korisnicima BPP, a to je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći koji predstavlja osnovni i polazni pravni izvor. Naime, na postavljeno pitanje Tima A11 da li se susreću sa teškoćama u primeni i da li imaju nedoumica tokom primene ili tumačenja odredbi samog zakona, od devet ispitanih predstavnika službi u JLS⁶ samo dve ispitanice su dale odričan odgovor, rekavši da nemaju probleme ove vrste, te da se sasvim uspešno snalaze u svakodnevnom radu sa korisnicima.

Odgovori drugih predstavnika službi BPP potpuno su drugačiji. Najčešće primedbe sa kojima smo se susreli jesu da je Zakon neprecizan, nejasan, kako za službenike, tako i za one koji im se obraćaju, i nadasve proizvoljan, a naročito u segmentu definisanja uslova ko su lica koja ostvaruju ovo pravo.⁷ S tim u vezi, zanimljivo je iskustvo predstavnice službe koja ističe da ima dobru saradnju sa drugim službama i da se neretko njima obraća za savet, kao i oni njoj: „Snalazim se tako što zovem kolege iz drugih opština i sa njima pronalazim rešenja jer je zakon preuzet iz EU a mi smo u sve ovo prebrzo ušli.”⁸ Pojedini službenici ističu da postoje situacije koje su krajnje neobične i da iz njih proističu osobeni postupci, a da nedorečenost zakona ne pomaže već naprotiv dovodi do okolnosti u kojima oni ne znaju kako da postupe: „Nekad, prosto ne znaš.”⁹

Pored problema koje službenici imaju sa ZBPP, oni ističu i zabrinutost u pogledu supsidijarne primene ZUP-a na koju osnovni zakon upućuje. Jedna

6 Statutom Grada Beograda određeno je da gradske opštine obezbeđuju pružanje pravne pomoći, iako one nemaju status jedinica lokalne samouprave. Radi jednostavnijeg prikazivanja podataka, u izveštaju će i ove gradske opštine biti obuhvaćene terminom: jedinice lokalne samouprave – JLS.

7 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u Č. od 19. 09. 2023.

8 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u Z. od 25. 10. 2023.

9 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u R. od 20. 10. 2023.

predstavnicu službe kao osnovni problem istakla je kratke rokove koji su nji-me propisani, a koji se kao takvi vrlo teško mogu uskladiti sa obimom posla koji ona obavlja kao jedini zaposleni koji je nadležan za poslove besplatne pravne pomoći. Ona tvrdi da kapacitet same službe onemogućava funkcio-nalnost pružanja ove usluge.¹⁰

Pored gorepomenutih problema koji su svojstveni većini službi obuhva-ćenih istraživanjem, izdvojio se i jedan osobeniji koji se tiče poteškoća u organizaciji sprovođenja službene upotrebe jezika u smislu člana 11 Zako-na o službenoj upotrebi jezika i pisma koji podrazumeva korišćenje jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudskom postupku i vođenje upravnog postupka i sudskog postupka na jeziku nacionalne manjine; upotrebu je-zika nacionalne manjine u komunikaciji organa sa javnim ovlašćenjima sa građanima; izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih isprava na tim jezicima kao punovažnih.¹¹ U osvrtu na citiranu odredbu Zakona, pred-stavnici službe BPP navodi: „Imam problem kad stranke traže da se postupci vode na nekom od jezika nacionalnih manjina (npr. na mađarskom), jer mi je problem da slučaj prosledim advokatu koji poznaje taj jezik, zato što ga ne znaju svi advokati.”¹²

2. Advokati kao pružaoci BPP

U jednoj od službi BPP dogodila se prilično nesvakidašnja situacija u kojoj je predstavnicu službe u jednom postupku stranki morala čak tri puta dode-ljivati advokata, kako bi stranka imala besplatnu pravnu pomoć u postupku u kome joj je ona bila neophodna. Razlog je bio taj što advokati koje je Ko-mora dodelila ne žele da pruže BPP (nakon što ih služba ovlasti rešenjem) zbog niže tarife koju dobijaju nego u redovnim postupcima, pa izbegava-ju da utroše svoje vreme na postupke u kojima manje zarađuju. Ovakvo postupanje advokata, osim što ukazuje na nezainteresovanost za pružanje besplatne pravne pomoći građanima kojima je ona neophodna, ukazuje i na njihovu neinformisanost prilikom upisivanja na listu pružalaca, budući da iz njihovog stava proizlazi činjenica da su nezainteresovani za to da pružaju pravnu pomoć za takvu naknadu – „neće to da rade za ovaj novac.”¹³

¹⁰ Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u SG. od 31. 10. 2023.

¹¹ „Sl. glasnik RS”, br. 45/91

¹² Intervju sa predstavnikom službe besplatne pravne pomoći u S. od 31. 10. 2023.

¹³ Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u SG. od 31. 10. 2023.

Predstavnicu službe je svoje nezadovoljstvo radom advokata u svojstvu pružalaca BPP, pored nepotrebnog prolongiranja postupka i slabljenja kva-liteta pravne pomoći uopšte, izrazila i u pogledu nejasnoća koje se tiču for-malnopravnog postupanja u takvim slučajevima. „Advokat je odbio da za-stupa, pa nastaje konfuzija sa supsidijarnom primenom ZUP-a. Ministarstvo nas je savetovalo da ukinemo staro i donesemo novo rešenje, dok su nas na drugoj obuci (vebinar u organizaciji YUCOM-a) savetovali da izmenimo rešenje – što je u suprotnosti sa ZUP-om i ZBPP. Praktično, ja kršim zakon zbog nedostataka formalnopravne prirode.”¹⁴

Pravilnikom o upućivanju podnosioca zahteva na pružaoca besplatne prav-ne pomoći je predviđeno da ako služba BPP ili registrovani pružalac koji se ne finansira neposredno iz budžeta JLS/RS utvrdi da ne postoji mogućnost za pružanje BPP u konkretnom slučaju, ovlašćeno lice upućuje podnosio-ca na advokata koji se određuje po redosledu sa liste pružalaca BPP koju vodi Advokatska komora Srbije.¹⁵ Ukupan broj advokata upisanih u Registar pružalaca BPP, prema podacima AKS, iznosi 3797.¹⁶ Ministarstvo pravde i AKS potpisali su Protokol o razmeni podataka u postupku upućivanja na advokate radi pružanja BPP i zarad raspodele predmeta uspostavljen je kol centar AKS.¹⁷

Dostupnost i kvalitet pravne pomoći pruženi na ovaj način često ne ispu-njavaju standarde stručne, savesne i blagovremene pravne pomoći. Pored toga, participacija advokata kao pružalaca BPP nije na nivou koji je prvo-bitno planiran. Ministarstvo pravde je prilikom sastavljanja predloga ZBPP iznelo inicijalnu procenu da će u prvoj godini primene nužno opredeliti sredstva za oko 32.000 sudskih predmeta koji uključuju angažman advo-kata.¹⁸ Međutim, prema podacima koje su 112 jedinica lokalne samouprave dostavile Ministarstvu pravde u okviru redovnog godišnjeg izveštavanja, tokom 2022. godine je ukupno 576 korisnika upućeno advokatu.¹⁹ Dakle,

¹⁴ Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u SG. od 31. 10. 2023.

¹⁵ Čl. 2 st. 2 Pravilnika o upućivanju podnosioca zahteva na pružaoca besplatne pravne pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 68/2019)

¹⁶ Redovan godišnji izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2022. godinu, str. 5

¹⁷ Vidi: <https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2020/09/INFORMACIJA-O-PO%C4%8C-ETKU-RADA-KOL-CENTRA-ZA-BPP-14.09.2020.-4.pdf>.

¹⁸ Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći: dostupno na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/301018/301018-vest7.html>

¹⁹ Redovan godišnji izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2022. godinu, str. 18

ukupan udeo BPP koju pružaju advokati iznosi manje od 1,8% u odnosu na primarnu procenu Ministarstva.

Anomalije u postavci sistema na kojima bi trebalo raditi u budućnosti i koje su uzrok problema u sadašnjosti takođe se odnose na okolnost da ZBPP i podzakonski akti nisu predvideli specijalizaciju advokata za posebne probleme sa kojima se susreću pripadnici ranjivih grupa (nasilje u porodici, deca, azil, lišenje poslovne sposobnosti, itd.), što je nesumnjivo od uticaja na delotvornost BPP, ali i na činjenicu da korisnik prava na BPP ne može uticati na izbor advokata, čak ni u slučaju sukoba interesa, i da samo pružalac može odbiti pružanje BPP.²⁰

3. Refundacija troškova

3.1. Iskustva JLS

Pored problema koji se tiču odbijanja pružanja besplatne pravne pomoći, evidentirani su i problemi u postupcima refundacije, odnosno isplate naknade. Uočeno je i da u onim službama gde niko od zaposlenih nema položen pravosudni ispit, oni se ne pojavljuju u ulozi zastupnika, već su isključivo zaduženi za pitanje odobravanja zahteva za pružanje BPP i daljeg ovlašćivanja nekog od advokata koji je u Komori upisan kao pružalac BPP za potrebe zastupanja. Ovde je važno istaći da član 39 ZBPP podrazumeva to da se besplatna pravna pomoć koju pruža služba pravne pomoći u jedinici lokalne samouprave finansira iz budžeta jedinice lokalne samouprave. Zakonodavac predviđa i da jedinice lokalne samouprave snose 50% iznosa naknade kad besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati, dok 50% naknade snosi Republika Srbija, preko Ministarstva pravde.²¹

U sprovedenim intervjuima sa predstavnicima službi BPP gde su zaposleni diplomirani pravnici koji zastupaju korisnike nismo dobili neposrednije informacije o samom postupku refundiranja troškova za koje je zaduženo Ministarstvo pravde, jer se oni ovim pitanjem ne bave, uz pojašnjenje, „ja radim za platu i to me ne zanima”²², odnosno „ta pitanja reguliše računovodstvo u skladu sa Odlukom o planiranju”.²³

20 Čl. 21 st. 1 tač. 3 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018)

21 Čl. 39 st. 2 ZBPP

22 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u Č. od 19. 09. 2023.

23 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u V. od 10. 11. 2023.

S druge strane, predstavnici službi koji su donosili rešenja u kojima imenuju advokate kao pružaoce BPP saopštavaju da često imaju probleme u komunikaciji i u prvom planu ističu njihov nedostatak motivacije, nezainteresovanost, nepoznavanje materije i neinformisanost. Jedna služba imala je problem u isplati naknade advokatu po okončanju postupka, jer je interna prepiska u kojoj je predstavica službe pokušavala da objasni način obračunavanja tarife trajao preko tri meseca: „Ne vredi, ja joj objasnim korak po korak, ali ona i dalje šalje troškove pune advokatske tarife, ne razume da to nije isto.”²⁴

Tokom intervjuisanja dobili smo i podatak da je jedna od službi BPP sporadično imala probleme sa nekoliko advokata, koji su rešenjem postavljeni za pružaoce BPP, u delu koji se odnosi na isplatu njihovih troškova putem e-fakture. Oni su odbijali da prihvate tu obavezu jer nisu u sistemu PDV-a, te smatraju da ne treba da se registruju i dostavljaju e-fakture. „Naša opština kao budžetski korisnik nema drugog načina osim da im preko e-fakture isplati naknadu za ostvarenu BPP.”²⁵

3.2. Iskustva advokata

Nezadovoljstvo (ne)uređenošću sistema u domenu troškova BPP ne izražavaju samo predstavnici JLS, već takav sistem kritikuju i advokati. U razgovoru sa jednim advokatom došli smo do saznanja da on, a kako kaže i svi advokati sa kojima je u komunikaciji, nemaju nimalo vere u održanje ovakvog sistema pravne pomoći. „Tim službama se obraćaju gotovani koji nisu ni zainteresovani sa krajnje atipičnim pravnim pitanjima na koje ne može da odgovori ni mnogo složenija advokatska tarifa, a kamoli ovako – tu se i ne radi o pravničkoj profesiji u pravom smislu.”²⁶

Što se tiče samog postupka refundacije, suprotno navodima JLS, intervjuisani advokati tvrde da nemaju problema i da im je jasan proces pripreme dokumentacije za iniciranje refundacije. Međutim, ono što je jedna advokatica²⁷ istakla kao problem u pogledu naknade troškova jeste nemogućnost pokretanja postupka za refundaciju u slučaju koji je predviđen članom 39 ZBPP (3) koji podrazumeva da se zastupanje u prvostepenom upravnom

24 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u SG. od 31. 10. 2023.

25 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u Z. od 07. 09. 2023.

26 Intervju sa advokatom K. Z., 15. 11. 2023.

27 Intervju sa advokaticom F. G., 15. 11. 2023.

postupku ne finansira iz budžeta Republike Srbije, niti budžeta jedinice lokalne samouprave.²⁸

Jedan od intervjuisanih advokata bio je izričit u stavu da Advokatska komora treba da pokrene svojevrsnu inicijativu koja bi dovela do izmene postojeće Uredbe o tarifi za pružanje BPP sa ciljem izjednačavanja iznosa tarife za pruženu BPP sa regularnom advokatskom tarifom jer je obim posla isti, pa bi i tarifa trebalo da bude ista.

Nagradu za svoje usluge advokati ne ostvaruju prema zvaničnoj tarifi već na osnovu Uredbe o tarifi za pružanje besplatne pravne pomoći.²⁹ Ove naknade su i do 3-4 puta niže od regularnih. Spomenuti način plaćanja značajno utiče na motivaciju advokata da BPP pruže na zadovoljavajući način ili da je uopšte pruže.

4. Kapacitet i potencijal službi

4.1. Funkcionalna organizovanost

Tokom intervjuisanja službi BPP opšti zaključak do koga je Inicijativa A11 došla jeste da su JLS najviše nezadovoljstva i zamerki izrazile povodom načina na koji je služba organizovana u funkcionalnom smislu, odnosno broja zaposlenih u samoj službi i postojanja zasebnih prostorija za tu namenu. „Nemamo posebnu službu, sistematizacijom je predviđeno radno mesto koje je i dalje upražnjeno, a ne postoji ni volja da se ono popuni. Sve je palo na mene, kao rukovodioca pravne službe, pritom sam i jedina iz Opštine koja je prošla obuku i koja je ovlašćena za poslove BPP.”³⁰ U tom smislu, može se zaključiti da nikakav napredak nije zabeležen u odnosu na stanje iz 2020. godine kada je Praxis došao do istih podataka. Zaposleni u JLS su i tada odgovarali da su službe organizovane tako što su sistematizacijom radnih mesta pojedinim službenicima koji su angažovani na drugim poslovima dodeljeni i poslovi pružanja besplatne pravne pomoći, odnosno

28 U ovom konkretnom slučaju upravni postupak naknadnog upisa dvoje punoletne dece pokrenuo je njihov otac koji je pripadnik romske nacionalne manjine, s tim da je on od tog postupka odustao. Pored toga, advokatica je istakla da ne samo što je ovaj postupak besplatan, već će teret troškova za slanje preporučene pošte pasti na kraju na nju.

29 Uredba o tarifi za pružanje besplatne pravne pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 74/2019)

30 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u SG. od 31. 10. 2023.

da se pomoć pruža u okviru postojećih organizacionih jedinica opštinske ili gradske uprave.³¹

Od deset ispitanih JLS koje su dale odgovore o organizaciji i funkcionisanju, samo dve su samostalno formirane i bave se isključivo pitanjem BPP u posebno predviđenim, odvojenim i obeleženim prostorijama. I dalje nije učinjen iskorak u odnosu na prvu godinu primene ZBPP, kada je zabeleženo da je tek svakom četvrtom pravniku koji pruža besplatnu pravnu pomoć to bilo jedino zaduženje, odnosno da je bio angažovan na poslu pružanja besplatne pravne pomoći u punom radnom vremenu, dok su u ostalim slučajevima pravnici raspoređeni i na drugim poslovima.³²

Jedna predstavnica službe BPP je istakla kako je vrlo privilegovana u tom smislu³³, što je potpuno paradoksalno s obzirom na to da Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ne ovlašćuje već obavezuje jedinice lokalne samouprave da formiraju službu besplatne pravne pomoći. Povreda ove obaveze potpada pod prekršajnu odgovornost.³⁴

Interna organizacija preostalih intervjuisanih službi je slična ili čak identična. Kapacitet službi ne premašuje broj od dvoje zaposlenih (uz izuzetak dve JLS u kojima su tri lica zaposlena), od kojih je jedan službenik obično zadužen za pitanje odobravanja zahteva za BPP, dok je drugi koji ima položen pravosudni ispit angažovan za potrebe zastupanja. U pogledu administrativno-tehničkog osoblja najčešće smo nailazili na odgovor da služba celokupan posao samostalno obavlja, međutim, taj problem postaje složeniji kad je služba BPP svedena na jednu osobu koja je u njoj zaposlena (što je zabeleženo čak u četiri JLS). „Sve sama radim, imam položen pravosudni ispit, dakle, od početka do kraja sama – čak sam osmislila svoje evidencije i tabele koje mi olakšavaju.”³⁵

Pored ovih, još jedan od problema na koji predstavnici službe ukazuju jeste nepristupačnost samoj službi u okviru zgrade JLS. „Problem predstavljaju i

31 NVO Praxis Beograd: ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI – PRVA GODINA U PRAKSI: DA LI SU CILJEVI ISPUNJENI, Beograd 2020.

32 NVO Praxis Beograd: ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI – PRVA GODINA U PRAKSI: DA LI SU CILJEVI ISPUNJENI, Beograd 2020.

33 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u V. od 10. 11. 2023.

34 Čl. 26. st. 1 i st. 3 i čl. 58 st. 4 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS”. br. 87/2018)

35 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u Z. od 07. 09. 2023.

uslovi rada, pristupačnost prostorija invalidima i drugim grupama je neadekvatna, nema lifta, na četvrtom spratu je kancelarija.”³⁶

Najveći negativni izuzetak od zakona i njegovo grubo kršenje svakako predstavlja saznanje da u jednoj od ispitanih JLS služba nije formirana ni u kakvom obliku, jer prema navodima zaposlenih, *niko to neće da radi za te pare*.³⁷ Bez odgovora ostaje pitanje kako je moguće da JLS nisu formirale službe za BPP uprkos zakonskoj obavezi.³⁸

4.2. Obuke

Kao i prošlogodišnje istraživanje³⁹, istraživanje koje je sprovedeno ove godine i navodi iz intervjua sa predstavnicima službi BPP o poteškoćama koje službe imaju u svakodnevnom tumačenju i primeni ZBPP pokazuje da je broj obuka iz ove materije nedovoljan, te da njihova učestalost treba da bude jedan od prioriteta, kako bi se nejasnoće otklanjale i dalje mapirali problemi – sve u smislu ostvarenja člana 2 ZBPP, koji propisuje da je cilj ovog zakona da se svakom licu omogući delotvoran i jednak pristup pravdi.⁴⁰ Svakako da prvi korak u njegovom ostvarenju jesu osposobljeni pružaoci BPP koji nemaju dileme tokom implementacije zakona, uprkos tome što njegove odredbe katkad nisu najjasnije.

Prilikom intervjuisanja predstavnika službi uočljiva je razlika u motivaciji kada je u pitanju usavršavanje. S jedne strane, uočene su krajnja apatija i nezainteresovanost za napredovanje: „Ja odobravam zahteve i to mi je jasno.”⁴¹ Nasuprot tome, pojedini predstavnici službi istakli su da su zainteresovani za ovu mogućnost, govoreći da se rado odazivaju svim dostupnim obukama (iako ih je malo). Oni smatraju da bi pozitivne posledice većeg broja obuka vrlo brzo bile vidljive u praksi i da bi one pospešile kvalitet pravne pomoći koji bi onda osigurao veću pravnu sigurnost a smanjio arbitrarnost.

³⁶ Intervju sa zaposlenim u JLS B. P. od 21. 04. 2023.

³⁷ Intervju sa predstavnikom službe besplatne pravne pomoći u B. od 17. 05. 2023.

³⁸ Jedna od predstavnica službe BPP (GO Z) kaže da se razlog za to krije u nedostatku motivacije Ministarstva pravde da se sistemska pitanja sprovode do kraja, jer, kako kaže, kazne jesu propisane ali nikad nisu izrečene.

³⁹ Videti fusnotu br. 4.

⁴⁰ Čl. 2 ZBPP.

⁴¹ Intervju sa zaposlenim u JLS S. od 31.10. 2023.

5. Iskustva i potrebe korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć

5.1. Restriktivnost uslova subjektivne legitimacije za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć

Ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć uslovljeno je ostvarivanjem prava na novčanu socijalnu pomoć/dečji dodatak ili mogućnošću ostvarivanja ovih prava u slučaju kada lice samostalno snosi troškove pravne pomoći.⁴²

Pored ovog opšteg uslova alternativno je postavljena pripadnost nekoj od ranjivih grupa, i to na osnovu statusa ili postupka u kojem učestvuju (deca, mera obaveznog psihijatrijskog lečenja, postupak delimičnog ili potpunog lišenja/vraćanja poslovne sposobnosti, nasilje u porodici, tortura/trgovina ljudima, azil/interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, deca u sistemu socijalne zaštite, odrasla i stara lica smeštena u ustanove socijalne zaštite bez sopstvenog pristanka, utvrđivanje vremena i mesta rođenja, prinudno iseljenje).⁴³

Vezivanjem uslova za ostvarivanje besplatne pravne pomoći za aktuelno/potencijalno pravo na novčanu socijalnu pomoć ili dečji dodatak restriktivnost uslova za ostvarivanje ovih prava se prenosi i na sticanje statusa korisnika besplatne pravne pomoći. Na primer, iznos novčane socijalne pomoći za pojedinca iznosi 11.445 dinara⁴⁴ i neko čiji prihodi premašuju ovaj iznos teško će ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć. Iako ovaj iznos ne prelazi granicu siromaštva, ukoliko neko ima prihod koji ga premašuje, pristup besplatnoj pravnoj pomoći za njega je gotovo nemoguć. Opisan kauzalitet za posledicu ima ostavljanje velikog broja ljudi izvan okvira besplatne pravne pomoći, iako su u stanju egzistencijalne potrebe.

U vezi sa drugim opštim uslovom koji se odnosi na mogućnost sticanja prava na novčanu socijalnu pomoć ili dečji dodatak u slučaju plaćanja pravne pomoći iz sopstvenih sredstava postoji problem nemogućnosti da se unapred procene troškovi pravne pomoći. Razlog ovome jeste odsustvo objektivnih kriterijuma za projekciju troškova koje je posledica ograničenja

⁴² Čl. 4 st. 1 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018)

⁴³ Čl. 4 st. 3 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 87/2018)

⁴⁴ Rešenje o nominalnim iznosima novčane socijalne pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 97/2023)

u određivanju vrste pravne pomoći, trajanja postupka i pružaoca pravne pomoći za konkretan slučaj, unapred.

Pravilnikom o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći ovi uslovi su značajno ublaženi. Ovim pravilnikom uveden je pojam egzistencijalne ugroženosti kao preduslov za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. On podrazumeva prihod do minimalne mesečne zarade, imovinu radi zadovoljenja stambenog pitanja ili poslovne delatnosti i vozilo vrednosti do godišnje minimalne zarade.⁴⁵ Ovi uslovi jesu znatno blaži od uslova iz Zakona, ali su propisani podzakonskim aktom. Samim tim moguće je da izmenom ovog akta veliki broj ljudi ostane bez prava na besplatnu pravnu pomoć i to zbog neusaglašenosti sa važećim zakonom. Pored toga, odsustvo precizne projekcije troškova budućeg postupka i način formulacije uslova ostavljaju preveliko diskreciono ovlašćenje službenicima koji zahteve za besplatnu pravnu pomoć uzimaju u razmatranje.

5.3. (Ne)adekvatnost obrasca

Jedan od problema na koje je i ranije ukazivano jeste neadekvatnost i kompleksnost obrasca za zahtev za besplatnu pravnu pomoć.⁴⁶ Ni u tom pogledu nije došlo do pomaka i obrazac je ostao nepromenjen. U više od polovine intervjuisanih službi predstavnici tvrde da je obrazac izuzetno komplikovan, te da pomažu tražiocima besplatne pravne pomoći da ga popune ne bi li im tako olakšali iniciranje pravne pomoći. S druge strane, četiri JLS ne sagledavaju problem koji tražioci imaju, smatrajući da je obrazac potpuno primeren uprkos tome što se sastoji od devet strana i što su lica koja se u najvećem broju slučajeva obraćaju pripadnici marginalizovanih i ranjivih grupa, sa objašnjenjem da „oni najbolje znaju kad im nešto treba, obično i bolje od nas.”⁴⁷

Tim Inicijative je u razgovoru sa korisnicima BPP došao do zaključka da se praktično nijedan od ispitanih samostalno nije snašao, već su morali da se obraćaju za različite vrste pomoći ne bi li uopšte pokrenuli postupke kojima

45 Čl. 6. Pravilnika o izgledu i bližoj sadržini obrasca zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći („Sl. glasnik RS”, br. 68/2019)

46 Više o tome na str. 5-6: https://www.a11initiative.org/wpcontent/uploads/2023/Izveštaji/Izveštaj%20o%20praćenju%20primene%20ZBPP%20u%202022.%20godini_Inicijativa%20A%2011.pdf?t=1673877975

47 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u R. od 20. 10. 2023.

žele da zaštite ili ostvare svoja prava.⁴⁸ Ilustracije radi, neka od intervjuisanih lica koja su se obraćala službama BPP navode: „Jeste mi bilo teško, zahtev mi je popunila službenica u opštini, a ja sam samo unela datum i potpisala se”⁴⁹ ili „Jeste komplikovan, pomoć mi je pružio prijatelj.”⁵⁰

5.4. Prikupljanje dokaza

Prema navodima predstavnika službi BPP, u većini slučajeva praksa je da se izvestan broj dokaza prikuplja samostalno po službenoj dužnosti, a tražioci se upućuju da dostave preostale potrebne dokaze kako bi se ubrzali postupci: „Ono što imaju kod sebe prilože, a mi ostalo prikupljamo.”⁵¹ Predstavnici službi takođe napominju da neke podatke ne mogu sami prikupiti pa katkad dođe do problema ukoliko ih stranke same ne dostave: „Mi ne možemo da ih pribavimo ukoliko nemamo službenu evidenciju za to, poput ugovora o doživotnom izdržavanju ili neke presude.”⁵²

Nasuprot ovakvom postupanju, zabeleženo je i to da dve JLS prikupljanje celokupne neophodne dokumentacije prebacuju na tražioce: „Ne radimo dok sve ne donesu”⁵³ ili „Sami donose dokaze, ne radimo to po službenoj dužnosti.”⁵⁴ S obzirom na to da 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 obrađuje⁵⁵ – u ovim slučajevima može se zaključiti da postoji veliko odstupanje od zakonodavne intencije i grubo zanemarivanje propisanih obaveza kada je reč o nosiocima javnih ovlašćenja.

48 Uoporedo sa intervjuisanjem predstavnika službi BPP, intervjuisano je i 16 pripadnika ranjivih grupa koji su se obraćali službama BPP, kao i oni kojima je BPP bila potrebna, ali nisu znali kako da ostvare pravo na nju.

49 Intervju sa korisnicom besplatne pravne pomoći S. M., novembar 2023.

50 Intervju sa korisnikom besplatne pravne pomoći Š. S., novembar 2023.

51 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u Č. od 19. 09. 2023.

52 Intervju sa zaposlenim u JLS S. od 31.10.2023.

53 Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u V. od 10. 11. 2023.

54 Intervju sa predstavnikom službe besplatne pravne pomoći u B. od 17. 05. 2023.

55 Čl. 31 ZBPP.

Veliki broj tražilaca odustane i pre zvaničnog pokretanja postupka ili organ postupka smatra da je tražilac odustao od zahteva ako ne podnese „dopunsku” dokumentaciju. Možda se u ovakvoj praksi može tražiti uzrok nesrazmere između broja ljudi kojima je BPP neophodna i broja ljudi koji su se formalno za tu vrstu pomoći obratili nadležnim organima.

5.5. Javnost rada

Iz razgovora sa najvećim brojem korisnika tim Inicijative A11 došao je do zaključka da su oni u pogledu ovog zakonskog prava potpuno neinformisani⁵⁶ i da im način ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć u velikoj meri nije jasan.

Iskustvo Inicijative A 11 u komunikaciji sa korisnicima pokazuje da mnogi od njih uopšte ne znaju da postoji mogućnost da dobiju BPP. Mali broj podnetih zahteva za BPP posledica je i odsustva informativnih kampanja o pravu na BPP. Informacije o BPP uglavnom su dostupne građanima tek kad oni pristupe zgradi opštine (šalteru, pisarnici, oglasnoj tabli ili samoj službi BPP). Zakon o lokalnoj samoupravi (čl. 71) obavezuje opštine da informišu građane o svom radu, ali čl. 24 st. 3 ZBPP propisuje da nije dozvoljeno širenje informacija u obliku oglasnih poruka o tome kako je organizovan rad na pružanju besplatne pravne pomoći. Kontradiktornost ovih odredbi može biti uzrok nepostojanja periodičnih kampanja o besplatnoj pravnoj pomoći na lokalnom/nacionalnom nivo. Pravom se ne mogu koristiti oni koji ne znaju da ga uopšte i imaju, a informacije bi trebalo da budu istaknute na svim onim mestima gde se građani mogu naći u situaciji da im je ovakva vrsta pomoći neophodna – centri za socijalni rad, sudovi, upravni organi itd.

Znatno manji broj ljudi jeste bio obavešten, najčešće zahvaljujući informacijama koje su dobijali od centara za socijalni rad koji su ih dalje upućivali na JLS: „Čuo sam od socijalne radnice kad mi je trebala pomoć za sastavljanje tužbe za izdržavanje”⁵⁷ ili „CSR me uputio prilikom podnošenja zahteva za novčanu socijalnu pomoć, napisali su mi adresu gde da odem, za sve su me oni uputili”⁵⁸ Ovakva iskustva su retka i u odnosu na već opisanu praksu predstavljaju izuzetak. I sami predstavnici službi ističu da postoji disproporcija u broju predmeta i stanovnika lokalne samouprave, naročito ako se

⁵⁶ Od 16 intervjuisanih pripadnika ranjivih grupa kojima je bila neophodna besplatna pravna pomoć, svega petoro je znalo za postojanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći ili za postojanje mogućnosti da dobiju besplatnu pravnu pomoć.

⁵⁷ Intervju sa korisnikom besplatne pravne pomoći Š. S., novembar 2023.

⁵⁸ Intervju sa korisnikom besplatne pravne pomoći S. M., novembar 2023.

uzme u obzir socio-ekonomske prilike tog područja: „Država i grad treba više da se uključe u promovisanje ove mogućnosti jer primena ne može biti veća ukoliko ljudi ne znaju da ona postoji – imala sam svega dvadesetak predmeta u Opštini koja broji preko 100.000 stanovnika.”⁵⁹

Pored opšte neinformisanosti kao prvog problema u okviru javnosti rada službi BPP, mapiran je i problem nedostupnosti samih službi BPP. Tome u prilog govore iskustva Inicijative A11 koja je i sama imala poteškoće u prikupljanju informacija od velikog broja službi besplatne pravne pomoći. Pored očigledne nezainteresovanosti, u pojedinim slučajevima problem je predstavljao nedostatak informacija o radu nadležne službe. U slučajevima kada su informacije bile dostupne, indikativan je podatak da nijedna od sedamnaest JLS kojima smo se obratili putem elektronske pošte – a sve u cilju razmene iskustava iz ove oblasti – na pitanja nije odgovorila.

Uprkos preporukama UN Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava Republici Srbiji da se podigne svest javnosti o besplatnoj pravnoj pomoći i proceduri podnošenja zahteva, posebno u centrima za socijalni rad i među ugroženim i marginalizovanim grupama⁶⁰, može se zaključiti da nikakav napredak koji bi bio vredan pomena nije zabeležen, što je zaključeno iz razgovora koji su obavljani sa predstavnicima službi BPP, koji mahom navode da grad ili opština nisu preduzeli mere koje bi doprinele tome da se lica iz ranjivih grupa informišu o pravu na besplatnu pravnu pomoć. Jedini vid informisanja koji je njima poznat jesu informacije o BPP koje su istaknute na oglasnim tablama u okviru same zgrade Opštine, kao i postojanje posebnog odeljka u okviru sajtova svake od JLS. Ovo je zajedničko za sve intervjuisane službe BPP.

⁵⁹ Intervju sa predstavnicom službe besplatne pravne pomoći u R. od 20. 10. 2023.

⁶⁰ Više o tome u prošlogodišnjem izveštaju.

6. Udruženja građana i pružanje besplatne pravne pomoći

Različita udruženja građana pružala su besplatnu pravnu pomoć u odsustvu propisa koji uređuje ovu oblast. Pružajući besplatnu pravnu pomoć ugroženim građanima ona su se u međuvremenu specijalizovala za određenu oblast, čime je unapređivan i kvalitet ovako pružene pravne pomoći. Međutim, od donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći mogućnost da udruženja pružaju besplatnu pravnu pomoć značajno je ograničena. Samim tim i pristup pravdi uskraćen je velikom broju ljudi koji su do tada udruženja građana videli kao jedine posvećene zastupnike njihovih prava i interesa.

Ograničenja nametnuta udruženjima proističu iz brojnih nejasnoća i kontradiktornosti u samom zakonu. Članom 9 Zakona propisano je da udruženja pravnu pomoć mogu pružati samo na osnovu odredbi zakona koje uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije. Potom se kaže da besplatnu pravnu pomoć u ime udruženja pružaju advokati. U sledećem stavu ovog člana Zakon propisuje da besplatnu pravnu pomoć u ime udruženja mogu pružati diplomirani pravnici samo u okviru ovlašćenja koja su diplomiranim pravnicima određena zakonom kojim se uređuje odgovarajući postupak. Prvo ograničenje udruženjima je materijalne prirode jer polje njihovog delovanja smešta u okvir prava na azil i zabranu diskriminacije. Potom se nameće i drugo ograničenje – da ova pomoć mora biti pružena preko advokata, što je suprotno propisima koji uređuju azil i diskriminaciju. Na kraju se zaključak o aktivnoj legitimaciji pružanja besplatne pravne pomoći dodatno komplikuje odredbom Zakona koja propisuje da potencijalni pružaoci u ime udruženja mogu biti i diplomirani pravnici. Zakon je delimično pojašnjen u obrazloženju koje je pratilo njegov predlog u kojem se navodi da udruženja mogu neposredno pružati besplatnu pravnu pomoć u postupcima koji se tiču azila i diskriminacije, dok advokati ispred udruženja pružaju pomoć kada to nameću procesni zakoni, a u ostalim slučajevima to mogu raditi i diplomirani pravnici⁶¹. Nažalost, ovo razrešenje dileme nema pravnu snagu zakona koji je podložan različitim tumačenjima. Rezultat ovakvih nepreciznosti u Zakonu doveo je do nepodudarnosti broja udruženja koja su registrovana kao pružaoci besplatne pravne pomoći (36)⁶² sa brojem udruženja koja faktički pružaju ovu vrstu pomoći ugroženim kategorijama građana. „Nejasnoće

61 Predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, dostupno na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/301018/301018-vest7.html>

62 Redovan godišnji izveštaj o nadzoru nad sprovođenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2022. godinu, str. 25.

u pogledu načina na koje organizacije civilnog društva pružaju besplatnu pravnu pomoć kao problem u funkcionisanju sistema prepoznao je i Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava. U tom smislu Komitet je Republici Srbiji uputio i zvaničnu preporuku da je neophodno „da se pruže jasnije smernice lokalnim vlastima o besplatnoj pravnoj pomoći koju pružaju organizacije civilnog društva.”⁶³

Sistem besplatne pravne pomoći koji je uspostavljen u Republici Srbiji podložan je nizu kritika zbog normativnog okvira koji ostavlja širok prostor za arbitrarnost i manipulaciju, ali i zbog nedosledne, neujednačene, proizvoljne i nejedinstvene primene. Sadejstvo ovih faktora pojačava sumnju u efikasnost i svrshishodnost celokupnog sistema. Ni preporuke Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava koje se odnose na sistem besplatne pravne pomoći, kao ni višegodišnje ukazivanje stručne javnosti na nedostatke kako u samom zakonu, tako i u njegovoj primeni, nisu dovele do pomaka ka ispunjenju cilja ovog zakona, a to je da se svakom licu omogući delotvoran i jednak pristup pravdi.

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

