

Мијодраг Радојевић*

Институт за политичке студије, Београд

СИСТЕМ (БЕСПЛАТНЕ) ПРАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ПРИМЕНА МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА

**– Поводом првог Закона о бесплатној правној
помоћи (2018) –**

Сажетак

У овом раду анализиране су одредбе Закона о бесплатној правној помоћи у Србији. Аутор је као изворе користио међународне стандарде, упоредноправна решења и праксу, као и релевантна истраживања. Обележје система правне помоћи јесте неодговарајући нормативни оквир и недовољна ефикасност. Доношење посебног закона одложио је вишегодишњи сукоб адвокатуре и цивилног друштва о легитимацији пружаоца правне помоћи, што је отежавало остваривање уставног права грађана на једнак приступ правди. Закон који је усвојила Народна скупштина у новембру 2018. године заснива се на државном моделу (субвенционисане) правне помоћи и мешовитој шеми пружалаца. Закон полази од социјалне компоненте овог права. Осим доступности за различите категорије становништва, предвиђене су услуге секундарне и примарне правне помоћи. Ипак, законодавац је одабрао модел који није адекватан нашим приликама, јер терет финансирања и пружања правне помоћи припада јединицама локалних самоуправа. Због тога ће овај закон наићи на низ проблема у својој примени.

Кључне речи: право на правну помоћ, бесплатна правна помоћ, приступ правди, секундарна и примарна правна помоћ, пружаоци и корисници правне помоћи, јединице локалне самоуправе, адвокатура, удружења

* Електронска адреса аутора: miodrag.radojevic@gmail.com

1. БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У МЕЂУНАРОДНИМ АКТИМА И УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Право на бесплатну правну помоћ или тзв. сиромашко право (енгл. – *free legal assistance, legal aid*) афирмисано је као фундаментално људско право у оквиру Организације Уједињених нација и права на приступ правди.¹ Срж овог права извире из начела владавине права и једнакости грађана. Равноправност у приступу правди подразумева право на правног заступника и друге правне услуге, и у прилици када то не дозвољавају њихове материјалне околности или друштвени положај. Ово право је, према међународним стандардима, општег или универзалног карактера, јер не зависи од расе, пола, вере, политичког уверења и држављанства.²

У низу међународних уговора препозната је обавеза државе да гарантује право на правну помоћ.³ Европско право људских права, „које се развило под окриљем Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“,⁴ отишло је и корак даље разрађујући основне принципе и елементе наведеног права. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) у члану 6 („право на правично суђење“) утврђује право на правну помоћ као јемство окривљеног у кривичном поступку.⁵ Тумачење овог стандарда подробније је развијено у пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: Суд). Међународни документи углавном не користе термин – бесплатна правна помоћ, него овај институт помињу у оквиру опште установе правне помоћи. У Препоруци Комитета министара Савета Европе о делотворном приступу правди и правди за најсиромашније

- 1) Council of Europe, *Glosary of the European Convention of Human Rights*, Belgrade, 2015; Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović, „Правна помоћ у оквиру Уједињених нација“, у зborniku: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 41–65.
- 2) Уставни суд Шпаније је, поступајући по уставној жалби омбудсмана, утврдио да свако без обзира на држављанство је носилац права на правну помоћ, односно ефикасну судску заштиту која произилази из права на достојанство. Видети: Agencija Evropske unije за temeljna prava, *Pristup pravosuđu u Evropi: pregled izazova i prilika*, Веџ, 2010, стр. 88.
- 3) Упоредити: Међународни пакт о грађанским и политичким правима (члан 14, *Службени лист СФРЈ*, број 7/71), Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (члан 11) и Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (Општа препорука бр. 31А).
- 4) Упоредити: Ивана Кретић, Танасије Маринковић, *Европско право људских права*, Савет Европе, Канцеларија у Београду, 2016, стр. 13.
- 5) Опширније: Драгољуб Поповић, *Европско право људских права, друго измењено и допуњено издање*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2016, стр. 274 и даље; Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović, „Правна помоћ у оквиру Савета Европе“, у зborniku: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 66 и даље.

из 1993. године, од држава се очекује да омогуће поштовање права и делотворан приступ судовима.⁶ Европска унија, у Повељи о основним правима ЕУ и својим директивама, право на правну помоћ прокламује као једно од њених основних права.

Општеприхваћен модел бесплатне правне помоћи не постоји у упоредном праву.⁷ Према систему *pro bono* пружаоци бесплатне правне помоћи не примају накнаду из државног буџета за своје услуге.⁸ Други облик, подразумева активан приступ државе у организовању и финансирању система бесплатне правне помоћи, у облику успостављања јавне службе за пружање правне помоћи и(ли) ангажовање адвоката. Такав модел јемчи пружање квалификованије помоћи за одређене кориснике. Напоследку, мешовити модел спаја обе шеме у различитим варијацијама и најзаступљенији је у свету. Осим подршке коју пружају државне канцеларије и адвокати, у систем су укључена удружења и алтернативни пружаоци правне помоћи („трећи сектор“). Диспаратности постоје и у финансирању, у опсегу од суфинансирања (субвенционисања) до потпуног покривања трошкова поступка правне помоћи. У већини земаља, из буџета се финансирају одређене услуге, махом бесплатно правно заступање и подмирење трошкова поступка.⁹ При томе, узима се у обзир имовно стање и приходи појединца и води рачуна о облицима правне помоћи.¹⁰ Као критеријуми приликом додељивања правне помоћи користе се „тест средстава“ (имовинска и породична ситуација) и „тест оправданости“.¹¹

6) Council of Europe, *Recommendation No. R(93)1, on Effective access to the Law and to justice for the very poor*, Internet, [http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20090123123822_recR\(93\)1e.pdf](http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20090123123822_recR(93)1e.pdf), 05/09/2018.

7) Упоредити: Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, Pro Bono Institute, *sine loco*, March 2016.

8) Видети: James George, “Access to Justice, Costs, and Legal Aid”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 54, Issue suppl, 1 October 2006, Oxford University Press, Oxford, стр. 314; У Данској је још крајем 17. века усвојен закон који је обавезивао адвокате да пружају правне помоћ за поједине категорије становништва (Betina Kristiansen Lemann, “Legal Aid in Denmark”, in: *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* [eds. Olaf Halvorsen Rønning, Ole Hammerslev], Palgrave Macmillan, 2018, стр. 100).

9) У Уједињеном Краљевству бесплатно правно заступање постоји само пред појединим судовима и у зависности од висине захтева и врсте спора (Henry Brook, *The History of Legal Aid 1945 – 2010*, Bach Commission on Access to Justice: Appendix 6, September 2017 Internet, <https://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Bach-Commission-Appendix-6-F-1.pdf>, 29/10/2018).

10) Видови правне помоћи могу бити бесплатни без обзира на имовно стање. У Шпанији, на пример, бесплатни савети пружају се свим грађанима који се обрате служби за бесплатно правно саветовање. У Шведској, правна помоћ је дозвољена за поједине врсте судских поступака. Видети: Olaf Halvorsen Rønning, “Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare State”, in: *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, (eds. Olaf Halvorsen Rønning, Ole Hammerslev), Palgrave Macmillan, 2018, стр. 314–315.

11) Упоредити: Агенција Европске уније за темелјна права, *Приступ правосудју у Европи: преглед изазова и прилика*, нав. дело, стр. 84–87.

Примарна правна помоћ обухвата пружање правних информација и правних савета, састављање поднесака и докумената и помоћ у поступку медијације.¹² Секундарна правна помоћ се односи на заступање пред судом и покривање парничних трошкова. Примарну правну помоћ могу обављати цивилно друштво (удружења и асоцијације), адвокати, правни факултети (тзв. правне клинике), док је за други вид правне помоћи карактеристично да то могу бити само регистровани пружаоци услуга (адвокати преко адвокатских комора). Држава се може непосредно укључити у систем пружања правне помоћи на централном нивоу, у виду специјализованих канцеларија (нпр. у Холандији) и одговарајућег механизма на локалном нивоу.¹³

Све већи број земаља у свету одлучује се на доношењем посебног прописа о правној помоћи. Друга особеност развитка института правне помоћи у упоредном праву јесте постепено хармонизовање правних система. Тако се од будућих држава-чланица, попут Србије, очекује да у процесу приступања ЕУ испуне услове и претпоставке за стварање ефикасног система правне помоћи.¹⁴

2. БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

2.1. Основна обележја

Систем бесплатне правне помоћи у Републици Србији карактерише:

1. Неодговарајући нормативни рам. – Правни оквир, пре ступања на снагу Закона о бесплатној правној помоћи,¹⁵ садржан је у више процесних закона и закона о азилу и забрани дискриминације. Ови прописи, узајамно неусклађени, не уређују низ питања важних за остваривање права на бесплатну правну помоћ, а с друге стране садрже и одредбе спорне са становишта уставности.

12) О системима бесплатне правне помоћи у државама чланица ЕУ видети сажет приказ: Агенција Европске уније за темељна права, *Pristup pravosuđu u Evropi: pregled izazova i prilika*, нав. дело, стр. 77–90.

13) Од Европских земаља централизовани модел бесплатне правне помоћи имају Енглеска, Белс, Шкотска, Ирска, Финска и Холандија.

14) Опширније: Katarina Golubović, „Perspektive primene evropskih standarda na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srbiji“, u zborniku: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (priredio: Stevan Lilić), knjiga 3 (zbornik radova), Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2013, стр. 298.

15) Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о бесплатној правној помоћи 9. новембра 2018. године (*Службени гласник РС*, број 87/18, у даљем тексту скраћено: ЗБП), који ће се примењивати тек од октобра наредне године.

2. Јаз између *de iure* и *de facto* стања. – Бесплатна правна помоћ се не пружа у складу с уставним и законским одредбама. У већини јединица локалне самоуправе нису организоване општинске службе за правну помоћ. Различите институције и установе, попут правних факултета и удружења, пружају правне услуге иако нису овлашћене законом. Због тога је угрожено право грађана на једнак приступ правди и квалитет пружања бесплатне правне помоћи;

3. Неадекватан механизам надзора и контроле квалитета пружања правне помоћи. – Правни оквир, до доношења ЗБП, није прецизирао процедуре, методе као и тела која би координала и контролисала пружање правне помоћи;

4. Раст потребе за унапређењем система правне помоћи. – Транзициона друштва прате масовна кршења људских права, нарочито економско-социјалних и имовинских права. Економска криза и незапосленост, сиромаштво, прилив избеглица и миграната – повећава број припадника рањивих друштвених група, као што су сиромашна лица, лица на психијатријском лечењу, лица изложена породичном насиљу, избеглице и расељена лица са подручја бивше Југославије и мигранти.¹⁶

Србија је последња земља на простору бивше Југославије која је усвојила закон о правној помоћи.¹⁷ Право на правну помоћ има ранг уставног права, а енонсирано је законским одредбама.¹⁸ Устав од 2006. године гарантује право на правну помоћ лицу лишене слободе и окривљеном. Правну помоћ пружају адвокатура, као самостална професионална делатност, и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе.¹⁹ У складу са ЕКЉП, свакоме се

16) Мијодраг Радојевић, „Омбудсман као механизам за пружање бесплатне правне помоћи – *pro et contra* – (Овлашћења европских омбудсмана у пружању бесплатне правне помоћи)“, стр. 5–6, Internet, <https://www.ombudsman.rs/index.php/4540-2016-01-15-08-19-55>, 14/9/2018.

17) Закон о бесплатној правној помоћи усвојен је у: Словенији (2001), Хрватској (2008), Македонији (2009), Црној Гори (2011) и Босни и Херцеговини (2016), као и у тзв. Републици Косово (2012).

18) Видети: чл. 26, 66, и 73. Закона о адвокатури (*Службени гласник РС*, бр. 31/11 и 24/12 – одлука УС), члан 20. тачка 31. Закона о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 129/07 и – 83/14 др. закон), чл. 168–173. Закона о парничном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – УС, 74/13 – УС и 55/14), чл. 71–81. Законика о кривичном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), члан 145. Закона о прекршајима (*Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС РС), члан 89. Закона о општем управном поступку (*Службени гласник РС*, број 18/16), члан 56. став 3. и члан 66. Закон о азилу и привременој заштити (*Службени гласник РС*, број 24/18), члан 12, члан 14. став 3, члан 30. Закона о спречавању насиља у породици (*Службени гласник РС*, број 94/16).

19) Венецијанска комисија похвалила је уставну одредбу којом је регулисано право на правну помоћ, али је она наишла на критику домаће стручне јавности, јер се сматра да је она веома рестриктивна и ограничава ко може бити пружалац правне помоћи.

јемчи се право на бесплатног преводиоца (члан 32. став 1. Устава), лицу лишеном слободе гарантује се право на бесплатног браниоца ако нема могућности да га плати (члан 29. став 2. Устава), а окривљени у кривичном поступку има право на бесплатног браниоца, ако нема довољно средстава и „ако то захтева интерес правичности“ (члан 33. став 3). Тако се право на бесплатну правну помоћ регулише у посебним поступцима, као што је кривични поступак („одбрана сиромашног“) и грађански поступци (парнични поступак,²⁰ извршни поступак и ванпарнични поступак).

Недостатак „кровног“ прописа о правној помоћи једна је од аномалија у нашем правном систему. С обзиром на дугогодишње покушаје доношења закона, сматран је извором хроничних проблема у остваривању права на приступ правосудју, али и неуставних одредаба.²¹ Уставни суд указивао је на ове проблеме,²² али и Европска комисија у Србији. У последњем извештају се констатује да „[...] недостатак система бесплатне правне помоћи [...] отежава квалитет правде и приступу грађана правди.“²³ Рокови за доношење закона више пута су прекорачени, а према образложењу Министарства правде разлог је спор адвокатуре и организација цивилног друштва о кругу пружалаца бесплатне правне помоћи.²⁴ Према другом тумачењу, прави разлог је недостатак новца за фи-

Упоредити: Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије усвојено на 70. пленарној седници (Венеција, 17–18. децембра 2007)*, Мишљење број 405/2006, стр. 10, Internet, http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbiije.pdf, 06/12/2017; супротно: Дарко Симовић, „Људска права у Уставу Србије од 2006 – критичка анализа“, у зборнику: *Уставне и међународноправне гаранције људских права* (приредио: Зоран Радивојевић), Правни факултет у Нишу, 2008, стр. 337.

20) У области парничног поступка полази се од начела социјалног поступања, које се остварује кроз право на ослобађање од плаћања трошкова поступка, право на бесплатну правну помоћ коју пружа бесплатни заступник, право на бесплатног преводиоца и право на бесплатног тумача. Опширније: Гордана Станковић, „Објашњења и тумачење“, у: *Закон о парничном поступку*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2018, стр. 24.

21) Упоредити: Владан Петров, Слободан Орловић, Марко Станковић, „Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење“, стр. 8–9, Internet, <https://akb.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/PRAVNA-POMOC-STR.MIS.PROF.PRAV.FAK..pdf?script=lat>, 12/09/2018.

22) ИУж – 51/2012 од 23. маја 2013. године, *Службени гласник РС*, број 49/13.

23) European Commission, *Serbia 2018 Report*, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 152 final, стр. 17, 28, Internet, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>, 05/09/2018; Доношење овог закона било је предвиђено до краја 2015. године (Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23 – нацрт*, септембар 2015, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>, 05/09/2018).

24) Савет за спровођење Акционог плана за поглавље 23, *Извештај бр. 2/2018. о спровођењу Акционог плана за поглавље 23*, Београд, јул 2018. године, стр. 831, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, 05/09/2018.

нансирање система правне помоћи.²⁵ Ипак, сматрамо да су узроци сложенији, а да их треба тражити и у чињеници да у нашој земљи недостаје *pro bono* култура.²⁶

2.2. Закон о бесплатној правној помоћи

1) *Циљеви Закона о бесплатној правној помоћи.* – Циљ ЗБП-а јесте да сви грађани имају право на делотворан и једнак приступ правди (члан 2). Ова формулација је истоветна с ранијим нацртима закона, и усклађена је са међународним стандардима и решењима у упоредном праву.²⁷

2) *Корисници бесплатне правне помоћи.* – Свако лице може да тражи бесплатну правну помоћ, али може бити њен корисник само ако испуњава законом прописане услове. Прва група услова тиче се материјалног положаја, а друга статуса. У зависности од услова, одређене су три категорије корисника права на бесплатну правну помоћ у ЗБП. Прву чине корисници права на новчану социјалну помоћ и дечији додаток (члан 4. став 1 тачка 1). Другој припадају лица која би у случају плаћања правне помоћи погоршала свој финансијски положај, тако да испуне услове да постану корисници права на новчану социјалну помоћ или на дечији додаток (члан 4. став 1 тачка 2). За разлику од прве групе, која *eo ipso* остварују право на правну помоћ, код друге групе појединачни случај процењује се у зависности од околности. Трећа категорија корисника јесу припадници маргиналних или осетљивих (рањивих) друштвених група (видети: члан 4. став 3. ЗБП) који право на правну помоћ остварују у складу с другим законима. При томе, није релевантно њихово економско стање. Проблеме у примени ЗБП очекујемо када се ради о праву сиромашних лица, јер све рестриктивнији услови за коришћење социјалне помоћи и дечијег додатка, у последњих неколико година, сужавају круг лица као корисника правне помоћи.

25) Такво мишљење је изнео некадашњи председник Адвокатске коморе Србије. Упоредити: Драгољуб Ј. Ђорђевић, „Бесплатна правна помоћ – упоредни приказ модела помоћ – упоредни приказ адвоката који се баве *pro bono* заступањем и правном помоћи. Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, нав. дело, стр. 573.

26) Адвокатска комора Србије је издејствовала и одлуку којом се забрањује рекламирање организација и удружења адвоката који се баве *pro bono* заступањем и правном помоћи. Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, нав. дело, стр. 573.

27) Упоредити: члан 2. Македонског закона (Закон на бесплатна правна помош, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 161/09 и 185/11), члан 2. Закона у БиХ (Закон о пружању бесплатне правне помоћи, *Службени гласник БиХ*, број 83/16). Циљ је екстензивније наведен у Црној Гори (Закон о бесплатној правној помоћи, *Службени лист ЦГ*, број 20/11 и 20/15).

Поступак одобрења правне помоћи детаљније је уређен у односу на раније верзије закона. Прописана је обавеза хитног решавања о појединачном случају (члан 32 ЗБП).²⁸ С тим у вези, приговори се могу упутити критеријумима за доношење одлуке, начину на који ће бити утврђен ниво пројектованих трошкова и дискреционом карактеру одлуке надлежних службеника. У коначној верзији ЗБП отклоњени су и неки од недостака у односу на његов Нацрт, као што је признање права на бесплатну правну помоћ инвалидима, без обзира на то да ли су они корисници смештаја социјалне заштите.

3) *Облици пружања бесплатне правне помоћи.* – ЗБП познаје институте бесплатне правне помоћи у ужем смислу и бесплатне правне подршке, али они се не могу изједначити с примарном и секундарном помоћи, као што је то на пример учињено у Хрватској. Бесплатна правна подршка обухвата: пружање опште правне информације, попуњавање формулара, састављање јавнобележничке исправе и посредовање у решавању спорова (члан 11. ЗБП). Корисник бесплатне правне подршке може бити свако лице, без обзира на његов материјални положај, а његови пружаоци само лица уписана у регистар, које води министарство правде (члан 16. ст. 1–2. ЗБП). Пружаоци бесплатне правне подршке јесу: јавни бележници (састављање јавнобележничке исправе), посредници²⁹ и правни факултети (пружање општих правних информација и попуњавање формулара – члан 12. ЗБП). Осим тога, имајући у виду искуство невладиних организација у заштити људских права, законодавац није искључио могућност да удружења пружају бесплатну правну помоћ. Међутим, мора се водити рачуна о следећим ситуацијама. Прво, удружења пружају бесплатну правну подршку и помоћ на основу одредби закона којим је уређена област азила и забране дискриминације (члан 9. став 1. ЗБП). Друго, удружења могу пружати бесплатну правну подршку (општа правна информација и попуњавање формулара) и бесплатну правну помоћ и другим лицима који не испуњавају законске услове. Али, у том случају, удружења немају право на накнаде.

Иако пропис системског карактера, ЗБП није обухватио све пружаоце бесплатне правне подршке. На пример, у извршном поступку тражене податке пружају државни органи, имаоци јавних

28) Поступак остваривања права на БПП регулисан је у глави IV. ЗБП (чл. 27–38). У поступку се примењују одредбе Закона о општем управном поступку – у даљем тексту скраћено ЗУП (члан 27. став 5. ЗБП).

29) У оквиру надлежности и овлашћења одређеним Законом о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник РС*, број 55/14 (види чл. 3 и 34).

овлашћења и друга правна лица и предузетници.³⁰ За разлику од бесплатне правне подршке, бесплатна правна помоћ у ужем смислу се разликује по субјектима који је пружају (адвокатура и локална самоуправа), али и карактеру правних послова. Бесплатна правна помоћ обухвата секундарну правну помоћ (заступање и одбрана), али и примарну правну помоћ (пружање правних савета и састављање поднесака).

Једно од решења, ипак, заслужује посебну пажњу и коментар, јер може изазвати проблеме у примени. ЗБП је овластио државног службеника, у овом случају правника са трогодишњим искуством на правним пословима и потврдом о завршеној обуци за примену закона, да располаже „безобалним разлозима“ за ускраћивање права на правну помоћ. Одлука о томе да се дозволи бесплатно заступање странци раније је била у рукама председника суда, а сада је у надлежности дипломираног правника.

4) *Пружаоци бесплатне правне помоћи.* – Законом је уређена обавеза да сви пружаоци бесплатне правне помоћи буду регистровани. Пружаоци бесплатне правне помоћи јесу адвокатура и служба правне помоћи у јединицама локалне самоуправе (члан 9. ЗБП-а). Удружења, као што је поменуто, имају ограничену легитимацију као пружаоци бесплатне правне помоћи. Ова решења изазвала су полемику у стручној јавности и опречна тумачења.³¹ Спорно питање, о коме се расправљало и пре доношења ЗБП, јесте – ко је овлашћени пружалац бесплатне правне помоћи? Према првом становишту, ово право припада искључиво локалној самоуправи и адвокатури у складу са уставном нормом.³² Адвокатура је, и према Закону о адвокатури, независна и самостална делатност пружања правне помоћи.³³ Свака законска норма која шири круг пружалаца правне помоћи јесте неуставна и „умањује достигнути ниво људских права у Републици Србији.“³⁴ Такво тумачење подржао је Уставни суд, као и део стручне јавности.³⁵

30) Опширније: Гордана Станковић, Душица Палачковић, Александра Трешњев, *Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2018, стр. 147.

31) Део стручне јавности оспорио је уставност члана 56. став 4. Закона о азилу према којој удружења пружају азилантима бесплатну правну помоћ (Владан Петров, Слободан Орловић, Марко Станковић, „Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење“, нав. дело, стр. 8).

32) Упоредити: став 2. члан 67. Устава РС, *Службени гласник РС*, број 98/06.

33) Упоредити: члан 26. став 1. тачка 3, члан 66. став 1. тачка 7, члан 77. Закона о адвокатури.

34) Видети: Адвокатска комора Београда, „Ставови адвокатуре поводом бесплатне правне помоћи“, број: 1602/2018, 10. април 2018. године, Internet, <https://akb.org.rs/vesti/stavovi-advokature-povodom-besplatene-pravne-pomoci/?script=lat>, 09/09/2018.

35) Упоредити: Одлуку Уставног суда ГУи број 45/2009 од 18. фебруара 2010. године (*Службени гласник РС*, број 55/10); Дарко Симовић, „Људска права у Уставу Србије од 2006 – критичка анализа“, нав. дело, стр. 337; Владан Петров, Слободан Орловић,

Критичари, међутим, сматрају да је поменуто тумачење ригидно, односно да је у нескладу с међународним стандардима. Уставно решење (члан 67) треба схватити као обавезу за адвокатуру и јединице локалне самоуправе да пружају правну помоћ, али не и забрану да у томе учествују друге институције и установе.³⁶ У државама на простору бивше Југославије о томе су заузета различита становишта. Уставни суд Хрватске закључио је, за разлику од Устава РС, да адвокатура нема „апсолутни монопол и ексклузивитет у пружању правне помоћи“, односно да „не може се сматрати да је супротно начелима владавине права и уставној дефиницији адвокатуре свако уређење које би у систем пружања правне помоћи укључивало и особе које нису адвокати.“³⁷

Према Закону о локалној самоуправи општина је надлежна да „организује службу правне помоћи грађанима“ (члан 20. став 1. тачка 11).³⁸ Међутим, већина општина није установила ову посебну службу,³⁹ или је демонстрирана неуставна и незаконита пракса⁴⁰ – преношење надлежности на адвокате и наплаћивање такси за пружене услуге. Уставни суд је утврдио да „одсуство правне помоћи грађанима у општини представља кршење уставне норме, односно повреду права на правну помоћ“, а општине немају овлашћења да поверавају пружање правне помоћи другим институцијама.⁴¹ Одлука Уставног суда Србије није доследно примењена, па је настављено да се правна помоћ организује изван општинске управе. Друга врста проблема постојала је у парничном поступку, након новеле ЗПП од 2011 (*Службени гласник РС*, број 72/11). Ипак, укинута је „адвокатски монопол“ на заступање у парничним поступцима,⁴² па и дипло-

Марко Станковић, „Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење“, нав. дело, стр. 3.

36) Vladimir Vodinić, „Правна помоћ – у упоредном и нашем праву, сада и убудуће“, у зборнику: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 35.

37) Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I 722/2009, odluka od 6. aprila 2011, Internet, <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Praksa/C12570D30061CE54C125786A0035EB7F?OpenDocument>, 06/12/2017.

38) Упоредити: члан 20. став 1. тачка 11. Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*. Према члану 18. претходног Закона о локалној самоуправи (2002), општине су могле „по потреби“ да организују службу правне помоћи.

39) Видети: Покрајински омбудсман, *Правна помоћ јединица локалне самоуправе – Аутономна покрајина Војводина, резултати истраживања*, Нови Сад, 2013, Internet, https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1198/BPP_2013_final.pdf, 11/10/2018.

40) Danilo Vuković, Milan Antonijević, Katarina Golubović, Marko Milenković, Kristina Vujić, *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – izazovi i reforme*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2017, стр. 42.

41) Упоредити: Одлука Уставног суда, IUI број 45/2009 од 18. фебруара 2010. године, објављена у *Службеном гласнику РС*, број 55/10.

42) Упоредити: IУж – 51/2012 од 23. маја 2013. године, *Службени гласник РС*, број 49/13.

мирани правници с положеним правосудним испитом у правним службама јединица локалне самоуправе и синдикатима изједначени су са адвокатима и могу да пружају правну помоћ (заступање).⁴³

ЗБП уводи обавезу да све јединице локалне самоуправе организују службу за пружање бесплатне правне подршке и бесплатну правну помоћ најкасније до средине новембра 2019. године. Међутим, искуство опомиње да је успостављање сличних механизма на локалном нивоу повезано с кадровским, финансијским и техничким тешкоћама (нпр. локални омбудсмани). Због тога сматрамо да је једноставније решење – организовање регионалних канцеларија за пружање правне помоћи, водећи рачуна о специфичним околностима (територија, број и национални састав становништва). Законодавац је, уместо тога, предвидео „заједничку канцеларију“ у оквиру овлашћења пружаоца правне помоћи (члан 9. став 6. ЗБП).

5) *Организациона структура – надзор*. Надзор може бити у надлежности министарства правде, који обавља директно или посредно путем посебне канцеларије (централизовани систем надзора). Друго решење, јесте да ове послове обавља независно и самостално тело (децентрализовани модел) или да организовање и контрола бесплатне правне помоћи је у надлежности адвокатуре, као независне и самосталне делатности у вршењу бесплатне правне помоћи у ужем смислу (нпр. у Андори, Аустрији, Шпанији). У Републици Србији надзор и контрола правне помоћи јесте у надлежности Министарства правде. Новина је у томе што министарство поступа као другостепени орган за доношење одлуке о захтеву и руководи регистром пружалаца бесплатне правне помоћи (члан 16. ЗБП). Осим тога, издаје дозволе или лиценце јавним службеницима који одлучују у првом степену (члан 34. став 4. и члан 36. ЗБП).⁴⁴ У поступку контроле правне помоћи Министарство може да захтева ванредне извештаје од пружалаца, да упозорава пружаоца на неправилности, да одреди мере и рок за њихово отклањање (члан 53) и санкционише нестручно и несавесно поступање.

Централизованом механизму одлучивања и надзора над системом бесплатне правне помоћи приговара се да не обезбеђује непристрасно одлучивање. Због тога се препоручује да се ова надлежност поверава независном телу.⁴⁵ На основу досадашњих

43) На тај начин, Уставни суд је помирио два начела – правичност и поштовање права на приступ суду. Опширније: Гордана Станковић, „Објашњења и тумачења“, нав. дело, стр. 44–45.

44) Обавеза Министарства правде јесте статистичка обрада евиденције пружалаоца и органа управе (члан 38. ЗБП). Примена овог прописа захтеваће ангажовање већег броја стручно оспособљених лица у Министарству правде.

45) Danilo Vuković, Milan Antonijević, Katarina Golubović, Marko Milenković, Kristina Vujić, *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – izazovi i reforme*, нав. дело, стр. 14.

искустава и упоредноправних решења, нарочито имајући у виду слабе институције и низак ниво правне културе у Србији, реалније је да се руковођење системом бесплатне правне помоћи повери Министарству правде, али уз могућност екстерне контроле (нпр. омбудсмана).

б) *Финансирање система бесплатне правне помоћи (члан 39–43. ЗБП)*. – ЗБП одређује више извора финансирања, али терет је на локалној самоуправи. Неуобичајено решење у пракси може изазвати више проблема, па је неопходно да министарство и надлежни органи прецизно пројектују очекиване трошкове система бесплатне правне помоћи. Други начин финансирања бесплатне правне помоћи јесте путем пројеката на основу јавног позива и конкурса, које омогућава регистрованим пружаоцима да добијају средства из буџета.

3. ПРОМНЕЗИЈА ИЛИ КРАЈ АВАНТУРЕ?

Право на правну помоћ основно је људско право прокламовано међународним конвенцијама и уговорима. У овим документима уткани су стандарди и начела који се примењују на националном нивоу. Међутим, у упоредном праву развијени су разноврсни модели и шеме, тако да не постоје државе са идентичним системом правне помоћи. У оквиру овог нормативног галиматџијаса издваја се „најбоља пракса“, решења за правичнији и ефикаснији модел правне помоћи.

У Републици Србији право на бесплатну праву помоћ конституционализовано је Уставом од 2006. године и детаљније уређено законима. Ипак, недостајало је доношење „кровног прописа“, који би ускладио правни оквир и успоставио делотворан институционални механизам. Коначно, након година надмудривања у троуглу: адвокатске коморе – удружења – Министарство правде, Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о бесплатној правној помоћи.

Закон целовито уређује систем бесплатне правне помоћи, полазећи од социјалне компоненте овог права. Осим широке доступности за различите категорије становништва, обухваћено је више правних услуга. Законодавац је настојао да успостави флексибилни модел и помири интересне групе, са различитим захтевима за адвокатским монополом на пружање правних услуга и што већем учешћу секундарних пружалаца.

Новина у нашем правном систему јесте обавеза, која више није факултативног карактера, да јединице локалне самоуправе

формирају службе правне помоћи. У складу с мешовитим концептом правне помоћи, орган управе одобрава правна помоћ, а општинске службе могу да заједнички организују службу с другим пружаоцима (тзв. шпански модел). Министарство правде обавља надзор и контролу квалитета пружања правне помоћи.

ЗБП заснива се на субвенционисаном државном моделу бесплатне правне помоћи, али грађани не партиципирају директно у трошковима као корисници. Издаци за бесплатну правну помоћ, које пружају општинске службе, финансирају се из буџета јединица локалне самоуправе, а у случају када правну помоћ пружају адвокати, кад се саставља јавнобележничка исправа или посредује у решавању спора половина средстава се рефундира из државног буџета.

Доношењем ЗБП започет је процес реформе система бесплатне правне помоћи. Очекује се да се применом овог прописа ефикасније него до сада остварује бесплатна правна помоћ. Међутим, осим наслеђених проблема, због својих недостатака очекују се бројни проблеми у његовој примени. Његова решења нису прилагођена домаћим околностима, а посебно је неадекватно то што је кључна улога у систему правне помоћи поверена локалној самоуправи. Такав концепт примеренији је у земљама с високом степеном децентрализације, финансијским и кадровским могућностима.

ЛИТЕРАТУРА

- Адвокатска комора Београда, „Ставови адвокатури поводом бесплатне правне помоћи“, број: 1602/2018, 10. април 2018. године, Internet, <https://akb.org.rs/vesti/stavovi-advokature-povodom-besplatene-pravne-pomoci/?script=lat>, 09/09/2018.
- Ђорђевић Драгољуб Ј., „Бесплатна правна помоћ – упоредни приказ модела у ЕУ –“, Internet, <https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2017/10/БЕСПЛАТНА-ПРАВНА-ПОМОЋ-УПОРЕДНИ-ПРИКАЗ-МОДЕЛА-У-ЕУ.pdf>, 11/09/2018.
- Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије усвојено на 70. пленарној седници (Венеција, 17–18. децембра 2007)*, Мишљење број 405/2006, Internet, http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf, 06/12/2017
- Крстић Ивана, Маринковић Танасије, *Европско право људских права*, Савет Европе, Канцеларија у Београду, 2016.
- Петров Владан, Орловић Слободан, Станковић Марко, „Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење“, Internet, <https://akb.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/PRAVNA-POMOC-STR>.

MIS.PROF.PRAV.FAK..pdf?script=lat, 12/09/2018.

Поповић Драгољуб, *Европско право људских права, друго измењено и допуњено издање*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2016.

Радојевић Мијодраг, „Омбудсман као механизам за пружање бесплатне правне помоћи – *pro et contra* – (Овлашћења европских омбудсмана у пружању бесплатне правне помоћи)“, Internet, <https://www.ombudsman.rs/index.php/4540-2016-01-15-08-19-55>, 14/09/2018.

Симовић Дарко, „Људска права у Уставу Србије од 2006 – критичка анализа“, у зборнику: *Уставне и међународноправне гаранције људских права* (приредио: Зоран Радивојевић), Правни факултет у Нишу, 2008, стр. 325–348.

Станковић Гордана, „Објашњења и тумачење“, *Закон о парничном поступку*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2018, стр. 5–179.

Станковић Гордана, Палачковић Душица, Трешњев Александра, *Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2018.

Agencija Evropske unije za temeljna prava, *Pristup pravosuđu u Evropi: pregled izazova i prilika*, Веџ, Аустрија, 2010.

Brook Henry, *The History of Legal Aid 1945 – 2010*, Bach Commission on Access to Justice: Appendix 6, September 2017, Internet, <https://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Bach-Commission-Appendix-6-F-1.pdf>, 29/10/2018.

Council of Europe, *Glosary of the European Convention of Human Rights*, Belgrade, 2015.

Ћавошки Александра, Кнежевић Бојовић Ана, „Правна помоћ у оквиру Савета Европе“, у зборнику: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 66–106.

Ћавошки Александра, Кнежевић Бојовић Ана, „Правна помоћ у оквиру Уједињених нација“, у зборнику: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 41–65.

George James, “Access to Justice, Costs, and Legal Aid”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 54, Issue suppl, 1 October 2006, Oxford University Press, Oxford, стр. 293–315.

Golubović Katarina, „Perspektive primene evropskih standarda na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srbiji“, у зборнику: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knjiga 3 (priredio: Stevan Lilić), Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2013, стр. 292–307.

Halvorsen Rønning Olaf, „Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare State“, in: *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (eds. Olaf Halvorsen Rønning, Ole Hammerslev), Palgrave Macmillan, 2018, стр. 311–328.

Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, Pro Bono Institute, 2016.

- Lemann Kristiansen Betina, „Legal Aid in Denmark“, in: *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (eds. Olaf Halvorsen Rønning, Ole Hammerslev), Palgrave Macmillan, 2018, стр. 99–124.
- Vodinelić Vladimir, „Правна помоћ – у упоредном и нашем праву, сада и убудуће“, у зборнику: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 15–40.
- Vuković Danilo, Antonijević Milan, Golubović Katarina, Milenković Marko, Vujić Kristina, *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – izazovi i reforme*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2017.

Прописи, извештаји и друга документа

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/06.
- Закон о бесплатној правној помоћи, *Службени гласник РС*, број 87/18.
- Закон о адвокатури, *Службени гласник РС*, бр. 31/11 и 24/12 – одлука УС.
- Закон о адвокатури, *Службени лист СРЈ*, бр. 24/98, 26/98, 69/00, 11702 и 72/02.
- Закон о азилу и привременој заштити, *Службени гласник РС*, број 24/18.
- Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
- Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, број 18/16.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07 и 83/14 – др. закон.
- Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – УС, 74/13 – УС и 55/14.
- Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС РС.
- Закон о спречавању насиља у породици, *Службени гласник РС*, број 94/16.
- Закон о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник РС*, број 55/14.
- Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23 – нацрт*, септембар 2015, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>, 05/09/2018.
- Савет за спровођење Акционог плана за поглавље 23, *Извештај бр. 2/2018. о спровођењу Акционог плана за поглавље 23*, Београд, јул 2018. године, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, 05/09/2018.
- Покрајински омбудсман, *Правна помоћ јединица локалне самоуправе – Аутономна покрајина Војводина, резултати истраживања*, Нови Сад, 2013, Internet, https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1198/BPP_2013_final.pdf, 11/10/2018.

Одлуке Уставног суда Републике Србије

IUI број 45/2009 од 18. фебруара 2010. године, *Службени гласник РС*, број 55/10.

IУж – 51/2012 од 23. маја 2013. године, *Службени гласник РС*, број 49/13

Међународни стандарди и прописи упоредног права

Закон о бесплатној правној помоћи, *Службени лист ЦГ*, број 20/11 и 20/15 (Црна Гора).

Закон на бесплатна правна помош, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 161/09 и 185/11.

Закон о пружању бесплатне правне помоћи, *Службени гласник БиХ*, број 83/16.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I 722/2009, одлука од 6. aprila 2011, Internet, <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Praksa/C12570D30061CE54C125786A0035EB7F?OpenDocument>, 06/12/2017.

Council of Europe, *Recommendation No. R(93)1, on Effective access to the Law and to justice for the very poor*, Internet, [http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20090123123822_recR\(93\)1e.pdf](http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20090123123822_recR(93)1e.pdf), 05/09/2018.

European Commission, *Serbia 2018 Report*, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 152 final, Internet, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>, 05/09/2018.

Mijodrag Radojevic

SYSTEM FREE LEGAL AID IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND APPLICATION OF INTERNATIONAL STANDARDS

– On the occasion of the first Law on Free Legal Aid (2018) –

Resume

This paper analyzes the first Law on Free Legal Aid in Serbia (ZBP). A key feature of the legal aid system in Serbia is an inadequate regulatory framework and lack of efficiency. In the Republic of Serbia, the right to free legal aid has been constitutionalized by the Constitution since 2006 and regulated in more detail by other regulations. However, the enforcement of a special law, which should harmonize the legal framework and establish an effective institutional mechanism, was lacking, and the ensuing conflict, that last for several years, in which

advocacy and civil society struggled over the title of the main protagonist of a legal aid provider, postponed its adoption. As a consequence, the realization of the proclaimed constitutional citizens' right to equal access to justice was seriously jeopardized.

The law adopted by the National Assembly in November 2018 is based on a subsidized state model of free legal aid and a mixed scheme of legal aid providers. The law completely regulates the system of free legal aid, starting from the social component of this right. Apart from the broad availability for different categories of population, secondary and primary legal assistance were also anticipated. A novelty in the legal system is the obligation for the units of local self-government to form legal aid services. In accordance with the mixed concept of legal aid, the administration authority grants legal aid, and municipal services can collectively organize a service with other providers. The Ministry of Justice carries out supervision and quality control of the provision of legal assistance.

The adoption of the ZBP initiated the process of reforming the system of free legal aid. However, apart from inherited problems, it is expected that there would be numerous difficulties in its implementation. Some of the solutions are not adapted to domestic circumstances, and it is particularly inadequate that the key role in the legal aid system is entrusted to local self-government. Such a concept is more appropriate in countries with a high degree of decentralization, financial capabilities and the level of expertise.

Keywords: right to legal aid, free legal aid, access to justice, secondary and primary legal aid, providers and users of legal aid, local self-government, lawyers, associations

* Овај рад је примљен 23. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.