

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 3

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2013

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-431-8

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 3 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 361 str. ; 24 cm. - (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500.
– Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-431-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 203584268

PERSPEKTIVE PRIMENE EVROPSKIH STANDARDA PRAVA NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ U REPUBLICI SRBIJI

Apstrakt

Razvoj evropskih standarda uslovio je širenje koncepta besplatne pravne pomoći sa besplatnog pravnog zastupanja na sudu u krivičnim postupcima na savetovanje i zastupanje u svim postupcima, ali i van postupka. Evropski sud za ljudska prava ostavio je državama da izaberu sredstva kojima će omogućiti pristup sudu van krivičnih postupaka. Jedno od tih sredstava je institucija besplatne pravne pomoći. Pri dodeli i vršenju besplatne pravne pomoći, Sud je naročitu pažnju posvetio zaštiti stranaka od arbitrarnog postupanja. Srbija još uvek nije izgradila sistem besplatne pravne pomoći. Postojeće odredbe u procesnom zakonodavstvu nisu razrađene niti se primenjuju. Nacrta koji se zasnivaju na usvojenoj Strategiji razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji, iako načelno prate evropske standarde, u nedovoljnoj meri uvažavaju standarde koji se bliže opisuju u ovom članku.

Ključne reči: Pravo na besplatno zastupanje. Pravo na besplatnu pravnu pomoć. Pravna predvidljivost. Siromaško pravo. Pružaoci besplatne pravne pomoći.

1. Uvod

Pravo na besplatnu pravnu pomoć je ljudsko pravo *per se*, ali istovremeno preduslov za ostvarivanje i uživanje niza ljudskih prava, uključujući pravo na pravično suđenje i na delotvoran pravni lek. Cilj besplatne pravne pomoći je otklanjanje prepreka koje ograničavaju pristup pravdi pružanjem pomoći ljudima koji inače nisu mogli da priušte pravnog zastupnika i pristup sudskoj zaštiti.¹ Ostvarivanjem tog cilja, to pravo doprinosi pravедnosti i jačanju poverenja javnosti u sprovođenje pravde te se, stoga, pred međunarodnim telima iznose zahtevi da besplatna pravna pomoć bude što šire postavljena.

* Katarina Golubović, MA, advokat, kandidatkinja doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1 Uporedi: Govor specijalne izvestiteljke UN za nezavisnost sudija i advokata Gabriele Knaul na 23. sednici Saveta Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Ženeva, 30. maj 2013. godine.

Postavljeni cilj, kao i tvrdnja da je pravo na besplatnu pravnu pomoć ljudsko pravo, prevazilazi uži koncept prava na besplatnu pravnu pomoć koji podrazumeva pravo na besplatno pravno zastupanje na sudu u krivičnim postupcima. Besplatno pravno zastupanje u oblasti krivičnog prava, u tačno određenim slučajevima, garantovano je u različitim pravnim sistemima i u međunarodnim ugovorima koji se odnose na oblast ljudskih prava. Garantovanje tog prava je značajno dostignuće jer je sloboda pojedinca u krivičnom pravu najviše ugrožena.

Širi koncept besplatnog pružanja pravne pomoći podrazumeva, osim besplatnog pravnog zastupanja na sudu, javni pristup pravnim informacijama, pravo na pravni savet, odnosno pravo na pravno obrazovanje i znanje.² Razlozi za postojanje šireg koncepta besplatnog pružanja pravne pomoći su: milosrđe, smanjenje siromaštva, efikasnost pravnog sistema, vladavina prava, lični interes advokata i ljudska prava.³ U tom smislu, pravo na besplatnu pravnu pomoć nije ograničeno na krivične postupke, već se ostvaruje i u drugim postupcima u kojima se određuju prava i obaveze građana, ali i van postupaka. Na taj način postavljenu besplatnu pravnu pomoć obezbeđuju država ili nedržavni akteri.⁴

U prilog shvatanja besplatne pravne pomoći u širem smislu je razvoj standarda na evropskom nivou u oblasti besplatne pravne pomoći u poslednjih trideset godina.

2. Razvoj evropskih standarda u oblasti prava na besplatnu pravnu pomoć

Na 23. konferenciji evropskih ministara pravde, održanoj u Londonu u junu 2000. godine, istaknuto je da „pristup pravdi ne može biti oslabljen visokim sudskim troškovima” i da sve države članice moraju da pronađu načine da svim licima omoguće pristup pravdi. Na toj Konferenciji je ujedno naloženo Evropskom komitetu za pravnu saradnju da pripremi akcioni plan kojim se pruža pomoć državama u uspostavljanju ili reformisanju već postojećih sistema pravne pomoći. U tom poduhvatu, praksa Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa pružanjem pravne pomoći nesumnjivo je bila nezaobilazna inspiracija.⁵ Ona, na prvom mestu, pokazuje vrstu postupaka u kojim se pruža besplatna pravna pomoć.

2 Uporedi: Rice, Simon, „A Human right to legal aid”, u: Dalton P. i Thelle H. (ur.), *Legal Aid: International experiences and promising practices for legal aid providers*, Danish Institute for Human Rights, Danska 2010, str. 15–26.

3 Uporedi: Smith, Roger, *Legal Aid as a Policy*, 2007, navedeno prema: Rice, Simon, „A Human right to legal aid”, u: Dalton, P. i Thelle H. (ur.), *Legal Aid: International experiences and promising practices for legal aid providers*, Danish Institute for Human Rights, Danska, 2010, str. 15–26.

4 Uporedi: Abel, Richard, „Law Without Politics: Legal Aid under Advanced Capitalism”, *UCLA L. Rev.*, 474, Los Angeles 1985.

5 Čavoški Aleksandra, Knežević Bojović Ana, „Pravna pomoć u okviru Saveta Evrope”, u: Gajin Saša (ur.), *Pravna pomoć*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd 2007, str. 71.

2.1. Vrsta postupaka na koje se primenjuje pravo na besplatnu pravnu pomoć

U Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izričito se predviđa pravo na besplatnu pravnu pomoć u krivičnim postupcima, kada interesi pravde to zahtevaju.⁶ Međutim, Evropski sud za ljudska prava je stao na stanovište da je država obavezna da obezbedi besplatnu pravnu pomoć i u građanskim postupcima, u određenim slučajevima. Ta obaveza postoji u situaciji u kojoj bi ostvarenje načela „jednakosti oružja”, odnosno ravnopravnosti stranaka u postupku, bilo nemoguće ili u situaciji u kojoj je stranci neophodno pravno zastupanje advokata, zbog toga što tako nalaže pravni sistem ili zbog složenosti slučaja, a stranka očigledno ne može da ga priušti.

Besplatna pravna pomoć, van krivične oblasti, gradi svoje standarde počev od slučaja *Ajrej protiv Irske*.⁷ Tako, Evropski sud za ljudska prava je u tom slučaju izneo da član 6 stav 1 Evropske konvencije ostavlja državi slobodan izbor sredstava koje će koristiti u garantovanju prava na pristup sudu za parnične stranke. Institucija besplatne pravne pomoći predstavlja jedno od tih sredstava, ali postoje i druga, kao što je pojednostavljenje postupka. Pri odlučivanju da li je besplatna pravna pomoć bila neophodna za ostvarenje efikasnog pristupa sudu i pravičan postupak u određenom predmetu, Evropski sud za ljudska prava će razmotriti konkretne činjenice i okolnosti svakog slučaja, uzimajući u obzir nekoliko faktora: 1. značaj predmeta za podnosioca, 2. složenost slučaja ili postupka, posebno kada je pravno zastupanje obavezno po zakonu, i 3. sposobnost podnosioca predstavke da efikasno ostvari svoje pravo na pristup sudu.

Iz izloženog, jasno je da se besplatna pravna pomoć vezuje za ostvarenje garancija prava na pravično suđenje. Razvojem autonomnih koncepata pojmova sadržanih u odredbi člana 6 stav 1 Evropske konvencije, primena prava na pravično suđenje proširila se sa krivičnog i parničnog postupka na druge postupke kao što su upravni postupak, upravni spor⁸ i prekršajni postupak. Shodno tome, predviđanje besplatne pravne pomoći će se, u određenim uslovima, zahtevati u ovim postupcima onda kada je to neophodno za garantovanje pristupa „sudu”.

2.2. Kriterijumi za dodelu besplatne pravne pomoći

Pravo na besplatnu pravnu pomoć nije apsolutno, te su prihvatljiva ograničenja njegovog korišćenja na osnovu finansijske situacije tražioca i izgleda za uspeh u postupku. Na tražiocu besplatne pravne pomoći je teret dokazivanja da nema dovoljno sredstava da angažuje advokata.⁹ S druge strane, država mora da spreči arbitrarnost u donošenju odluka o dodeli besplatnog pravnog zastupnika. Evropski sud za ljudska prava uvažio je mišljenje u slučaju *Santambrogio v. Italy* da lice koje je duži niz godina nezaposleno i nema sopstve-

6 Uporedi: *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, čl. 6 st. 3(c).

7 Uporedi: *Airey v. Ireland*, br. 6289/73, 9. oktobar 1979.

8 Tako u slučaju *Piotr Kozłowski v. Poland*, br. 24250/11, 9. april 2013; *Subicka v. Poland* br. 2, br. 34043/05 i 15792/06, § 64, 21. septembar 2011.

9 *Croissant v. Germany*, br. 13611/88, 25. septembar 1992.

nih sredstava, i pored složenosti slučaja, nije u stanju socijalne nužde jer su njegovi roditelji bili u prilici da mu finansiraju advokata. Evropski sud je u tom slučaju razvio test za procenu odluka kojima se utvrđuje podobnost lica za dodelu punomoćnika tako što je procenjivao garancije koje pruža italijanski sistem protiv arbitrarnosti tih odluka. Sud je imao u vidu da se Komisija za dodelu pravne pomoći pri sudu prve instance sastoji od sudije i predstavnika tužilaštva, predsednika advokatske komore i samog tražioca besplatne pravne pomoći. Osim toga, kao zaštitu od arbitrarnosti, Sud je procenjivao mogućnost žalbe na odluku Komisije za pravnu pomoć drugostepenom sudu.

2.3. Pravna sigurnost stranaka kojima je dodeljena besplatna pravna pomoć

Standardi pravne sigurnosti stranaka kojima je već dodeljena besplatna pravna pomoć razvijeni su u praksi Evropskog suda za ljudska prava radi otklanjanja mogućnosti da ona postane iluzorna. Ti standardi se odnose na 1) otklanjanje dejstva prekluzivnih rokova ustanovljenih procesnim odredbama i 2) omogućavanje nastavka postupka stranci kojoj je, na osnovu naknadne procene uspeha u sporu, dodeljeni zastupnik uskratio zastupanje.

2.3.1. Prekluzivni rokovi i pravna sigurnost

Evropski sud za ljudska prava izneo je stav da, iako je postojanje uslova prihvatljivosti žalbi neophodno da se obezbede pravna predvidljivost i sprovođenje pravde, veoma stroga tumačenja procesnih pravila mogu da liše stranku u postupku prava na pristup sudu.¹⁰ Ekstenzivno tumačenje procesnih pravila u postupku u kome je stranka tražila besplatnu pravnu pomoć neophodno je imajući u vidu složenost mehanizma za njeno odobravanje koji uključuje veliki broj institucija. Na prvom mestu, to su organi od kojih se pribavlja dokaz o podobnosti lica za ostvarenje te pomoći, a to su najčešće organi i tela državne uprave i lokalne samouprave u čijoj je nadležnosti evidencija korisnika socijalne pomoći i marginalizovanih grupa i lica. Na drugom mestu, to su organi koji odlučuju o zahtevu, bilo da su to sudovi, ministarstva nadležna za pravosuđe ili određena nezavisna tela. Na trećem mestu, to su pružaoci besplatne pravne pomoći – advokatske komore, lokalna samouprava, pravne klinike, nevladine organizacije i u okviru njih – konkretno lice – pružalac besplatne pravne pomoći.

Taj mehanizam mora da se uklopi u već postojeća procesna pravila ili se, s druge strane, sama procesna pravila i praksa postupanja moraju prilagoditi tom mehanizmu za ostvarenje pristupa pravdi. Preduzimanje određenih pravnih radnji (ulaganje žalbe, revizije, pokretanje upravnog spora i dr.) vezano je za određene prekluzivne rokove. S druge strane, odlučivanje o zahtevu za besplatnu pravnu pomoć podrazumeva protek određenog vremena.

U različitim pravnim sistemima na različit način predviđeno je otklanjanje dejstva prekluzivnih rokova. To može biti učinjeno postojanjem izričitih

10 Běleš and others v. Czech Republic, br. 47273/99, § 60, 12. novembar 2002; Zvolský and Zvolská v. Czech Republic, br. 46129/99, 12. novembar, 2002; Kemp and Others v. Luxembourg, br. 17140/05, § 42, 24. april 2008.

odredaba ili ujednačenom sudskom praksom. Interesantan je primer Poljske, članice Evropske unije od 2004. godine, koja još uvek nema zakon kojim se reguliše besplatna pravna pomoć¹¹, ali nizom procesnih zakona to pravo garantuje u svim postupcima (krivičnom, parničnom, upravnom, upravno-sudskom) i pred svim instancama. Nedovoljno precizne odredbe uslovile su nepostojanje pravne predvidljivosti u ostvarenju ovog prava, koju su sudovi pokušavali da otklone. U mnogim odlukama upravni sudovi su zauzeli stav da na protek roka za podnošenje žalbe Vrhovnom upravnom sudu ne utiče podnošenje zahteva za pravnu pomoć bez obzira na ishod rešavanja o zahtevu. Rok počinje da teče od dana kada je stranka primila pismeni otporak odluke regionalnog upravnog suda. Iz tih razloga, Vrhovni upravni sud je zauzeo stav da je podnosilac žalbe kome je dodeljen besplatni pravni zastupnik dužan da podnese zahtev za dozvolu za ulaganje žalbe po isteku roka (zahtev za povraćaj u pređašnje stanje) kako bi žalba podneta po isteku roka mogla da bude prihvaćena u razmatranje.

U nekim slučajevima upravni sudovi su našli da takav zahtev treba da se podnese u roku od sedam dana od dana kada je advokat dobio punomoćje od stranke, koji se uzima kao dan kada je prepreka za ulaganje žalbe prestala da postoji,¹² odnosno od dana kada je advokat mogao da dobije efikasan pristup spisima predmeta.¹³

Vrhovni upravni sud potvrdio je da stranke kojima je dodeljen besplatni pravni zastupnik imaju poteškoće pri podnošenju žalbe protiv presuda prvo-stepenih upravnih sudova. Sud je izrazio mišljenje da stranke ne bi trebalo da trpe negativne posledice zbog toga što se njihovi zahtevi za pravnu pomoć ne obrađuju dovoljno brzo. Analizom relevantne sudske prakse upravnih sudova, sud je konstatovao da je način na koji je određen početak roka za žalbu doveo do divergentnih rezultata.

Vrhovni upravni sud Poljske smatra da je neophodno da se utvrdi trenutak na način koji je kompatibilan sa efikasnim pristupom najvišem upravnom sudu i principom ravnopravnosti stranaka koje zastupaju dodeljeni advokati i privatno angažovani advokati. Sud je smatrao da rok za stranku počinje da teče onda kada je advokat imao stvarnu mogućnost podnošenja, a ne kada je obavešten da je dobio slučaj. U svakom slučaju, kasaciona žalba mora da bude podneta u roku od trideset dana od dana kada je stranka obaveštena o imenovanju za pravnu pomoć.

2.3.2. Negativna procena uspeha u sporu i pravna sigurnost – slučaj *Kozlovski protiv Poljske*

Besplatna pravna pomoć ne znači obavezu advokata da postupi u skladu sa željama klijenta.¹⁴ Tako, odbijanje advokata da zastupa stranku pred najvišim

11 U Poljskoj su, počev od 2005. godine, bezuspešno izrađena četiri nacrti zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

12 Regionalni upravni sud u Belostoku, II SAB BK 27 / 07, od 10. aprila 2008.

13 Regionalni upravni sud u Poznanju, IV SA / Po 865 / 06, od 13. novembra 2007.

14 Takav stav se sreće i u uporednoj sudskoj praksi. Tako je Vrhovni sud Poljske doneo stav o pravnom pitanju da li besplatni pravni zastupnik može da odbije da podnese žalbu kasacionog karaktera u građanskom postupku. Vrhovni sud je dao pozitivan odgovor,

sudom ne može se, samo po sebi, izjednačiti sa uskraćivanjem pravne pomoći koja je nespojiva sa obavezama države koje proizilaze iz člana 6 Konvencije.¹⁵ Uloga pravne pomoći mora da bude shvaćena kao obaveza zastupnika da pruži pravni savet stranci, uključujući i procenu uspeha koji se može očekivati ulaganjem žalbe protiv određene presude.¹⁶ Međutim, mora da postoji adekvatan institucionalni okvir koji obezbeđuje efektivnu pravnu pomoć za lice kome je dodeljena i odgovarajući nivo zaštite njegovih interesa. Konkretno, pravni okvir mora da predvidi postojanje obaveze za besplatnog pravnog zastupnika da obavesti tražioca besplatne pravne pomoći o odbijanju zastupništva iz razloga nepostojanja osnova za dalje postupanje¹⁷. Takođe, postojanje odredaba kojima se reguliše rok u okviru kojeg besplatni pravni zastupnik obaveštava stranku da odbija da podnese žalbu najvišem sudu smatra se preduslovom za procenu da li su interesi stranke zaštićeni na odgovarajući način.¹⁸

Pitanje roka u kojem zastupnik obaveštava stranku o proceni uspeha u sporu postavljeno je u mnogim slučajevima. Taj rok je preciziran u skorašnjem slučaju *Piotr Kozłowski v. Poland*.

G. Kozłowski, nakon neuspešno vođenog upravnog spora pred Regionalnim upravnim sudom u Varšavi, podneo je zahtev za oslobođenje plaćanja sudskih troškova i dodelu besplatnog pravnog zastupnika za sastav žalbe Vrhovnom upravnom sudu Poljske. Prema poljskim propisima, rok za ulaganje žalbe je trideset dana od dana prijema odluke Regionalnog upravnog suda.

Regionalni upravni sud odobrio je zahtev za dodelu besplatnog pravnog zastupnika¹⁹, te rešenje dostavio g. Kozłovskom mesec dana nakon isteka roka za podnošenje žalbe. Uprava tog suda, nakon četiri meseca od odobrenja zahteva, uputila je Advokatskoj komori Varšave zahtev da odredi zastupnika g. Kozłovskom. Advokatska komora je odredila zastupnika nakon sedam dana od prijema obaveštenja. Zastupnik je obavestio Kozłovskog 15 dana od svog postavljanja da je preuzeo slučaj.

Ceo postupak, od podnošenja zahteva do dobijanja obaveštenja o preuzimanju slučaja, trajao je 6 meseci. Međutim, nakon 20 dana od preuzimanja

naglašavajući da se pitanja koja se javljaju pri dodeli besplatne pravne pomoći ne odnose samo na odgovarajuće sprovođenje pravde, već i na ljudska prava te pravo na pristup sudu. Sud je analizirao da sam pojam pravne pomoći ne može biti posmatran kao prosta obaveza advokata da postupa u skladu sa željama klijenta. Uloga pravne pomoći mora da bude shvaćena kao obaveza zastupnika da pruži pravni savet stranci, uključujući i procenu uspeha koji se može očekivati ulaganjem žalbe protiv određene presude.

15 Uporedi: *Zapadka v. Poland*, br. 2619/05, § 60, 15. decembar 2009; *Siałkowska v. Poland*, br. 8932/05, § 113, 22. maj 2007; *Antonicelli v. Poland*, br. 2815/05, § 38, 19. maj 2009; *Kulikowski v. Poland*, br. 18353/03, § 63, 19. maj 2009.

16 Uporedi: *Stewart-Brady v. United Kingdom*, br. 27436/95 i 28406/95, 2. jul 1997; *Thaw v. United Kingdom*, br. 27435/95, 26. jun 1996.

17 Uporedi: *Subicka v. Poland*, br. 2, br. 34043/05 i 15792/06, § 64, 21. septembar 2011.

18 *Zapadka v. Poland*, br. 2619/05, § 60, 15. decembar 2009; *Siałkowska v. Poland*, *op. cit.*, § 114–115.

19 Interesantno je da se u tom slučaju navodi da je Regionalni upravni sud u Varšavi odbio zahtev za oslobođenje plaćanja sudskih troškova, dok je zahtev za dodelu punomoćnika prihvatio, što pokazuje da besplatna pravna pomoć nije vezana isključivo za siromaško pravo.

slučaja, zastupnik je saopštio Kozlovskom da smatra da nema pravnog osnova za ulaganje žalbe.

To obaveštenje je stiglo 20. decembra, pet dana pred Božićne praznike, kada su mnogi advokati na odmoru ili planiraju odmore, te ne preuzimaju slučajeve. Kozlovski se žalio da mu je takvim postupanjem advokata povređeno pravo na pristup sudu. Međutim, Evropski sud je našao da mu je ostalo jedanaest dana da unajmi drugog advokata i da je to vreme dovoljno za sastav žalbe. U ranijim slučajevima²⁰, Sud je stao na stanovište da preostao rok od tri dana za unajmljenje advokata i pripremu žalbe najvišoj sudskoj instanci nije dovoljan za delotvorno zastupanje, te je našao da je član 6 povređen.

3. Sistem besplatne pravne pomoći kao uslov evropskih integracija

Zemlje koje žele da pristupe Evropskoj uniji imaju obavezu da preduzmu proces koji zahteva ispunjavanje skupa uslova kako bi se pripremile za sprovođenje *acquis communautaire*-a. Opšti principi za pristupanje postkomunističkih zemalja koje žele da se pridruže Uniji definisani su 1993. godine u vidu Kopenhagenskih kriterijuma. Jedan od pristupnih kriterijuma je stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina.

Iako pravne tekovine Evropske unije ne postavljaju posebne uslove u odnosu na oblasti pravne pomoći i pristupa pravdi, u pomenutom kriterijumu, one su bile od samog početka predmet praćenja. Proširenju Unije 2004. godine prethodili su kritički „sveobuhvatni monitoring izveštaji” za svaku novu zemlju kandidata. Tako se u sveobuhvatnom izveštaju o Poljskoj navodi: „Sistem pravne pomoći je još uvek nedovoljno razvijen i organizovan je na netransparentan način. Rezultat takvog sistema je da građani nisu obavješteni o njihovim pravima.”²¹

Kada je u pitanju Srbija, Evropska unija, već nekoliko godina unazad²², iznosi stav da je neophodno da se razvije pravni okvir i finansiranje efektivnog sistema besplatne pravne pomoći.²³

20 Vidi slučajeve *Siałkowska v. Poland*, br. 8932/05, 22. mart 2007. i *Staroszyk v. Poland*, br. 59519/00, 22. mart 2007.

21 Uporedi: *Comprehensive monitoring report on Poland's preparations for membership*, str. 16. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_pl_final_en.pdf.

22 Tako je još u *Izveštaju o napretku Državne zajednice Srbija i Crna Gora* za 2005. godinu istaknuto da je „u Srbiji obavezna odbrana obezbeđena u slučaju ozbiljnih krivičnih optužbi i u slučaju policijskog pritvora. U civilnim slučajevima, pravo na besplatnu pravnu pomoć se uglavnom definiše u smislu troškova parnice i pri tom je još ograničeno. Trenutno je očigledan nedostatak sveobuhvatnog planiranja i upravljanja pravnom pomoći, što rezultira neprimenivanjem zakona i nepostojanjem jasnog mehanizma za obezbeđivanje jednakosti u pravnoj pomoći”.

23 Uporedi: *Serbia 2012 Progress Report*, str. 16 i 51. Dostupno na: http://www.europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kljucni_dokumenti/2012.html

4. Pravo na besplatnu pravnu pomoć u pravnom sistemu Srbije i njegova primena u praksi

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine u članu 67 predviđa pravo na pravnu pomoć kao ljudsko pravo, određuje kao pružaoce pravne pomoći advokaturu i službe pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave, te određuje da će se zakonom urediti kada je pravna pomoć besplatna.

Krug pružalaca pravne pomoći postavljen ustavnim odredbom ne bi trebalo shvatiti kao ograničavajući,²⁴ ali bi se morao shvatiti kao obavezujući, o čemu je stav dao i Ustavni sud Srbije. Tako, Ustavni sud Srbije je odlučio da je protivustavno kada opština²⁵ organizuje pravnu pomoć van opštinske uprave, bilo u sa drugim e institucije – u ovom slučaju preko advokata kao članova Komore.²⁶ Ustavni sud je utvrdio da opština nema zakonska ovlašćenja za poveravanje poslova pružanja pravne pomoći drugim institucijama i da odsustvo pravne pomoći građanima u samoj opštini predstavlja povredu prava na pravnu pomoć u skladu sa odredbama člana 67. stav 2. Ustava RS.

Nadležnost lokalne samouprave u organizovanju službi pravne pomoći potvrđena je Zakonom o lokalnoj samoupravi²⁷ usvojenim 2007. godine, dok je Zakonom o advokaturi²⁸ propisano da Advokatska komora Srbije i advokatske komore u njenom sastavu organizuju pružanje besplatne pravne pomoći u skladu sa zakonom.

Tvrđnja da Ustavom određen krug nije ograničavajući potkrepljuju i drugi zakoni usvojeni nakon donošenja Ustava. Zakonom o azilu predvideo je da su besplatni pravni zastupnici Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) i nevladine organizacije koje nude pravnu pomoć izbeglicama, Zakonom o zaštiti potrošača²⁹ predviđeno je da su udruženja i savezi registrovani kod nadležnog ministarstva ovlašćeni da zastupaju prava i obaveze potrošača u sudskom i vansudskom postupku kao i da im pružaju savete, a Zakonom o Ustavnom sudu³⁰ da ustavnu žalbu u ime lica čija su

24 Slično mišljenje ima i prof. dr Vladimir Vodinelić, „Pravna pomoć – u uporednom i našem pravu, sada i ubuduće”, u; Gajin Saša (ur.), *Pravna pomoć*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd 2007. i prof. dr Alan Uzelac, *Komentari na nacrt zakona u smislu primenjivih evropskih standard i iskustava zemalja iz regiona*, februar 2012.

25 U pomenutom slučaju ocenjivala se ustavnost odluke gradske opštine Palilula, koja, što se mora istaći, nema status jedinice lokalne samouprave, te njena služba nije pružalac pravne pomoći određen Ustavom, već Statutom grada Beograda. Ovde se pre moglo govoriti o neusklađenosti odluke sa Statutom Beograda, nego o neustavnosti odluke gradske opštine.

26 Uporedi: *Odluka Ustavnog suda, IUI broj 45/2009* od 18. februara 2010. godine, objavljena u „Službenom glasniku RS”, br. 55/2010 od 6. avgusta 2010. godine.

27 Uporedi: *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik RS”, br. 129/2007, čl. 20, st. 1, tač. 31.

28 Uporedi: *Zakon o advokaturi*, „Službeni glasnik RS”, br. 31/11 i 24/12, čl. 66, tač. 7 i čl. 73. i 74.

29 Uporedi: *Zakon o zaštiti potrošača*, „Službeni glasnik RS”, br. 73/2010, čl. 130.

30 Uporedi: *Zakon o Ustavnom sudu Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS”, br. 109/2007, 99/2011, 18/13 – Odluka US, čl. 83.

ljudska prava povređena može izjaviti svako, sa posebnim naglaskom na državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda itd.

U praksi, osim pravno priznatih vrsta pružalaca pravne pomoći, u Srbiji postoje druge vrste faktičkih pružalaca besplatne pravne pomoći i u njih spadaju pravne klinike obrazovane pri visokoškolskim ustanovama, udruženja građana raznovrsnih misija, sindikati. Takođe, u državnoj strukturi se mogu identifikovati određeni pružaoci besplatne pravne pomoći. Oni mogu biti *de facto* pružaoci koji daju pravne informacije i savete u određenim oblastima van svojih nadležnosti vodeći se načelima „dobre uprave”³¹, ili *de iure* pružaoci koji daju pravne savete i zastupaju stranke u okviru nadležnosti institucije.³²

Praksa pokazuje i drugu stranu. Naime, od 167 jedinica lokalne samouprave, uključujući gradske opštine koje postoje u Srbiji, samo 67 opština i gradova je formiralo posebnu službu pravne pomoći. Formiranu službu pravne pomoći nema 28 opština i gradova, ali ističu da pravnu pomoć pružaju: 1. zaposleni u opštini, 2. načelnik uprave ili 3. opštinsko javno pravobranilaštvo.³³ Koncentracija postojećih pružalaca je u urbanijim sredinama, dok ruralna područja ostaju bez organizovane pravne podrške.

Zaključke o efektivnom sistemu, čiji je jedan element krug pružalaca besplatne pravne pomoći, nemoguće je izvesti bez spoznaje njihove stvarne uloge. Uloga različitih vrsta pružalaca besplatne pravne pomoći zavisi od procesnog zakonodavstva odnosno određenja punomoćnika u postupcima i slučajeva besplatne prave pomoći.

4.1. Besplatna pravna pomoć u krivičnom postupku

4.1.1. Punomoćnici

Prema članu 73 stav 1 Zakonika o krivičnom postupku, branilac može biti samo advokat. U postupku za krivična dela za koja je propisana kazna zatvora do pet godina, advokata može da zameni advokatski pripravnik.

4.1.2. Pravo na besplatnu pravnu pomoć

Besplatna pravna pomoć u krivičnom postupku regulisana je Zakonikom o krivičnom postupku. Ona može biti pružena kao: 1. obavezna odbrana i 2. odbrana siromašnog.

U slučaju obavezne odbrane, ukoliko branilac ne bude izabran, javni tužilac ili predsednik suda pred kojim se vodi postupak okrivljenom će za dalji tok postupka rešenjem postaviti branioca po službenoj dužnosti, prema redosledu sa spiska advokata koji dostavlja nadležna advokatska komora. Kad

31 Ovo je slučaj sa Kancelarijom zaštitnika građana, koja u praksi daje savete i informacije o nadležnosti određenih institucija za rešavanje problema koji nisu u nadležnosti zaštitnika građana.

32 Uporedi: *Zakon o zabrani diskriminacije*, „Službeni glasnik RS”, br. 22/2009.

33 Uporedi: Golubović Katarina, Antonijević Milan i dr., *Tri A za građane: Pristup informacijama, savetima i aktivnoj pomoći – nacionalni izveštaj za Srbiju*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd 2013.

se obustavi krivični postupak ili se optužba odbije ili se okrivljeni oslobodi od optužbe, izreći će se u rešenju, odnosno presudi, da troškovi krivičnog postupka (uključujući nagradu branioca i punomoćnika) padaju na teret budžetskih sredstava suda. Kad sud okrivljenog oglasi krivim, izreći će u presudi da je dužan da naknadi troškove krivičnog postupka.

Odbrana siromašnog podrazumeva da će se okrivljenom koji prema svom imovinskom stanju ne može da plati nagradu i troškove branioca, postaviti na njegov zahtev branilac iako ne postoje razlozi za obaveznu odbranu, ako se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko tri godine ili ako to nalažu razlozi pravičnosti. U tom slučaju, troškovi odbrane padaju na teret budžetskih sredstava suda. Branioca postavlja predsednik suda prema redosledu sa spiska advokata koji dostavlja nadležna advokatska komora. Postavljeni branilac ima svojstvo branioca po službenoj dužnosti.

Podaci Prvog osnovnog suda u Beogradu³⁴ pokazuju da je u toku 2012. godine, besplatnu pravnu pomoć dobilo po ovom osnovu samo šest lica. Zabrinjava podatak da ne postoje propisi na osnovu kojih sudije procenjuju mogućnost plaćanja troškova branioca. Čini se da se ova odredba ne koristi, osim u slučajevima pretpostavke postojanja izuzetno teškog socijalnog položaja lica.³⁵

4.2. Besplatna pravna pomoć u parničnom postupku

4.2.1. Punomoćnici

U Srbiji je parnični postupak regulisan Zakonom o parničnom postupku iz 2011. godine. Do njegovog donošenja, stranke su, pred prvostepenim i drugostepenim sudom, svoje interese mogle da zastupaju samostalno ili preko punomoćnika, koji je moglo da bude svako poslovno sposobno lice. Ipak, stranku je morao da zastupa advokat u postupku po reviziji ili zahtevu za zaštitu zakonitosti, pred Vrhovnim kasacionim sudom.³⁶ Zastupanje Republike Srbije i njenih organa, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave uređivalo se posebnim zakonom.³⁷

Zakon o parničnom postupku iz 2011. godine, u članu 85 stav 1, propisuje: „Stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika, koji mora da bude advokat.”³⁸ U članu 88 Zakona predviđa se da punomoćnika može da zamenjuje advokatski pripravnik koji je kod njega zaposlen ako je stranka tako odredila u punomoćju, osim u postupku po pravnim lekovima.

34 Podaci dobijeni odgovorom na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja upućenim u avgustu 2013. godine Prvom osnovnom sudu u Beogradu.

35 Uvidom u dostavljene slučajeve, može se primetiti da su imena i prezimena lica kojima je dođeljen advokat karakteristična za pripadnike romske i albanske nacionalne manjine u Srbiji.

36 *Zakon o parničnom postupku*, „Službeni glasnik RS”, br. 125/2004 i 111/09.

37 *Zakon o javnom pravobranilaštvu*, „Službeni glasnik RS”, br. 43/91.

38 *Zakon o parničnom postupku*, čl. 85, st. 1.

Takvo određenje punomoćnika Zakona o parničnom postupku isključilo je kao punomoćnike zaposlene u službama besplatne pravne pomoći u lokalnim samoupravama, čija je nadležnost u pružanju pravne pomoći utvrđena članom 67 Ustava RS i članom 23 Zakona o lokalnoj samoupravi. Štaviše, pružanje pravne pomoći od lokalne samouprave obesmišljeno je imajući u vidu da se odredbe o punomoćnicima iz Zakona o parničnom postupku primenjuju na vanparnični postupak, izvršni postupak, ali i upravni spor.

Kako ističu određeni načelnici službi besplatne pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave³⁹, zaposleni u službama besplatne pravne pomoći koji su po zvanju i kvalifikacijama pravnici sa položenim pravnim ispitom, od početka primene Zakona o parničnom postupku nisu više zastupali pred sudom niti su, u ime stranaka, pisali tužbe i ostale podneske. Te normative prepreke smanjile su priliv stranaka u službe pravne pomoći.

Takvo rešenje, uz nepostojanje efektivnog sistema besplatne pravne pomoći, uticalo je na ograničavanje pristupa sudu.

Negativne posledice „profesionalizacije” pogađale su pripadnike društveno isključenih grupa po osnovu siromaštva i po ličnim svojstvima koja ne omogućavaju samostalno aktivno uključivanje u proces.

Taj udar na pristup pravdi u Srbiji imao je za posledicu podnošenje inicijativa za ocenu ustavnosti spornih odredba ZPP-a. Odlukom Ustavnog suda, koja je postala izvršna 5. juna 2013. godine⁴⁰, Ustavni sud je proglasio neustavnim delove odredbe člana 85 stav 1 ZPP-a „koji mora da bude advokat” i time ponovo vratio mogućnost da stranke zastupa punomoćnik, bez obzira na njegovu profesiju.

U obrazloženju svoje odluke, Ustavni sud je naveo da je imao u vidu da ni Ustav ni Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izričito ne pominju pravo na pristup sudu, ali da je to pravo neodvojivo od prava na pravično suđenje. Kako se „ukidanjem mogućnosti slobodnog izbora punomoćnika”, odnosno zakonskim uslovljavanjem da stranka koja ne želi ili iz bilo kog razloga ne može sama da preduzima radnje u postupku do pravnosnažnog okončanja postupka, mora imati punomoćnika koji je advokat, dovodi u pitanje ravnopravnost stranaka i ograničava pravo na pristup sudu, kao i pravo na pravnu pomoć, to je Ustavni sud utvrdio da ograničenje iz člana 85. stav 1. u delu: „koji mora da bude advokat”, nije legitimno, proporcionalno ni nužno, pa je time nesaglasno članu 20. Ustava, kao i pravu na pravično suđenje iz člana 32. Ustava, te je takođe nesaglasno i članu 36. stav 1. Ustava, odnosno jednakosti zaštite prava pred sudovima i predstavlja vid posredne diskriminacije građana po osnovu imovnog stanja, zabranjene članom 21. Ustava.

39 Intervju sa načelnicom uprave grada Čačka Nadeždom Vuksanović, septembar 2013. godine.

40 Odluka Ustavnog suda Srbije IUz-51/2012 od 23.05.2013. Dostupna na: <http://www.ustavni.sud.rs/page/ predmet/sr-Latn-CS/8915/?NOLAYOUT=1>.

4.2.2. Pravo na besplatnu pravnu pomoć

U članu 170. Zakona o parničnom postupku predviđa se da će sud stranci priznati pravo na besplatnu pravnu pomoć, kada je stranka potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka, ako je to nužno radi zaštite prava stranke, odnosno ako je to propisano posebnim zakonom.⁴¹ Zakonom se vezuje priznavanje prava na besplatnu pravnu pomoć za ishod rešenja o priznavanju stranke o oslobađanju troškova postupka, tj. ono dobija supsidijarni karakter. U prilog stavu da je pravo na besplatnu pravnu pomoć supsidijarnog karaktera idu i argumenti sistemskog tumačenja odredbi, s obzirom na to da se ono nalazi u drugom delu glave „Troškovi postupka”, koji nosi naslov „Oslobađanje od plaćanja troškova postupka”.

Samim zakonom nije predviđen rok u kojem će sud odlučiti o predlogu za oslobađanje troškova postupka. U tom smislu, postoji pravna nesigurnost stanke koja je podnela predlog o tome da li će joj i kada biti dodeljen besplatni pravni punomoćnik. Takav karakter odredaba onemogućuje dobijanje besplatnog pravnog zastupnika već prilikom podnošenja tužbe i postavljanja tužbenog zahteva, od čijeg kvaliteta će zavisiti i ishod postupka.

S druge strane, Zakonom je predviđeno da o pravu na besplatnog punomoćnika sud odlučuje u roku od osam dana od dana podnošenja predloga, odnosno u roku od osam dana od dostavljanja žalbe drugostepenom sudu.⁴² Takođe, odvojene su pravne radnje odlučivanja o predlogu za besplatnu pravnu pomoć i postavljanja besplatnog punomoćnika. Naime, sud odlučuje o pravu na besplatnog punomoćnika, dok predsednik suda postavlja punomoćnika po redosledu sa spiska advokata⁴³. Uvažavajući zahteve profesionalizacije u zastupanju, interesantno je posmatrati rešenje da se za besplatnog punomoćnika postavlja isključivo advokat, i to sa stanovišta čl. 67 st. 2 Ustava RS koji propisuje da pravnu pomoć pružaju advokatura i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave. Ustavom ustanovljena nadležnost službi pravne pomoći pri jedinicama lokalne samouprave u pružanju pravne pomoći zanemarena je Zakonom o parničnom postupku.

Zakonom o parničnom postupku predviđeno je da rok za preduzimanje radnje od koje zavisi zaštita prava stranke teče od dana dostavljanja rešenja kojim je odlučeno o zahtevu stranke za besplatnu pravnu pomoć. Na taj način, zakonodavac je želeo da spreči protek prekluzivnih rokova za zaštitu prava stranke usled dužine postupka u kome se odlučuje o pravu na besplatnog punomoćnika, Međutim, takvo rešenje može se kritikovati jer ne omogućuje ravnopravnost stranaka koje imaju privatno angažovanog advokata, s jedne strane, i besplatnog pravnog punomoćnika, s druge strane. Kao što je zapaženo u praksi sudova⁴⁴ koji imaju razvijen sistem besplatne pravne pomoći, određeni vremenski period protekne od trenutka dostavljanja rešenja stranci

41 Uporedi: *Zakon o parničnom postupku*, čl. 170.

42 Uporedi: *Zakon o parničnom postupku*, čl. 170 st. 2.

43 Uporedi: *Ibid.*, čl. 170 st. 4.

44 Uporedi: *Piotr Kozłowski v. Poland*, *op. cit.*

u postupku, do trenutka kada se besplatni pravni punomoćnik upozna sa spisima predmeta. Da bi se omogućio ravnopravni tretman stranaka, početak roka treba da se vezuje za trenutak kada je besplatni pravni punomoćnik bio u mogućnosti da se upozna sa spisima predmeta. Taj zahtev je relevantan za parnični postupak u srpskom pravu jer su, kao što je istaknuto, pravne radnje rešavanja o zahtevu i postavljenja punomoćnika razdvojene.

Iz prakse funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći u parničnom postupku ne možemo da zaključimo koji su problemi u funkcionisanju sistema, osim jednog generalnog – da ovaj sistem ne funkcioniše uopšte. Naime, pred najvećim prvostepenim sudom u Srbiji – Prvim osnovnim sudom u Beogradu, od početka primene Zakona o parničnom postupku 1. februara 2012. godine nije podnet ni jedan jedini predlog za dodelu besplatnog pravnog punomoćnika. Teško da se može braniti pretpostavka da nije bilo potrebe za tom vrstom pomoći. Ona je ili nedovoljno poznata strankama u postupku ili je karakter njene supsidiarnosti doprineo njenom posezanju. Takođe, nepostojanje jasne odredbe o tome da li se predlog za dodelu besplatnog pravnog punomoćnika može staviti istovremeno sa predlogom za oslobođenje plaćanja sudskih troškova unosi dodatnu pravnu nesigurnost. Podnošenje predloga sa dva različita zahteva deluje logički, ali sumnju u ovu logiku unose rešenja u zakonu da za odlučivanje o jednom predlogu ne postoji rok, dok za drugi se postavlja rok od osam dana od prijema predloga.

4.3. Pravo na besplatnu pravnu pomoć u vanparničnom postupku, postupku izvršenja i obezbeđenja i upravnom sporu

Vanparnični postupak, postupak izvršenja i obezbeđenja i upravni spor regulisani su posebnim zakonima. Nijedan od tih zakona ne sadrži odredbe o punomoćnicima. U tom smislu, Zakon o vanparničnom postupku,⁴⁵ Zakon o izvršenju i obezbeđenju⁴⁶ i Zakon o upravnim sporovima⁴⁷ upućuju na shodnu primenu odredaba zakona kojim se uređuje parnični postupak. Posledica takvog sistema bila je da se odredbe ZPP-a o punomoćnicima i pravu na besplatnog pravnog punomoćnika primenjuju u tim postupcima.

Sve iznete primedbe o mogućnostima ostvarenja prava na besplatnog pravnog punomoćnika za parnični postupak dobijaju na još većem značaju u vođenju upravnog spora. Iako prema zakonu Upravni sud rešava na osnovu utvrđenih činjenica na održanoj usmenoj javnoj raspravi, u praksi sud rešava bez održavanja usmene rasprave, na osnovu tužbenog zahteva, odgovora na tužbu i činjenica utvrđenih u upravnom postupku. S obzirom na to da je pre momenta podnošenja tužbe, prema Zakonu o parničnom postupku, nemoguće ostvariti pravo na besplatnog pravnog punomoćnika, to se ozbiljno dovodi u pitanje pravo na besplatnu pravnu pomoć u upravnom sporu.

45 *Zakon o vanparničnom postupku*, „Službeni glasnik SRS”, br. 25/82 i 48/88 i „Službeni glasnik RS”, br. 46/95, 18/200, 85/2012 i 45/2013, čl. 30 st. 2.

46 *Zakon o izvršenju i obezbeđenju*, „Službeni glasnik RS”, br. 31/2011 i 99/2011, čl. 10.

47 *Zakon o upravnim sporovima*, „Službeni glasnik RS”, br. 111/2009, čl. 74.

5. Pravo na besplatnu pravnu pomoć – *de lege ferenda*

Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji usvojena je 2010. godine.⁴⁸ Ona pruža odgovore na bazična pitanja od značaja za uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći, kao novog javnog servisa građana: 1) ko i pod kojim uslovima ima pravo na besplatnu pravnu pomoć; 2) ko i pod kojim uslovima pruža besplatnu pravnu pomoć; 3) kako se ostvaruje pravo na besplatnu pravnu pomoć; 4) kako se upravlja sistemom besplatne pravne pomoći; 5) kako se kontroliše i obezbeđuje kvalitet besplatne pravne pomoći.

U Strategiji se polazi od šireg koncepta besplatne pravne pomoći, te predviđa da ona podrazumeva: pružanje opštih pravnih informacija i pružanje početnog pravnog saveta (primarna pomoć), pružanje pravnog saveta, pružanje pravne pomoći u sastavljanju podnesaka i zastupanja pred sudovima, organima uprave i drugim telima (sekundarna pomoć). Takođe, krug korisnika je postavljen široko tako da primarna pravna pomoć bude dostupna svima, a sekundarna pravna pomoć osobama slabog imovnog stanja i osobama iz ugroženih i marginalizovanih društvenih grupa, uključujući i mogućnost pružanja pravne pomoći iz razloga pravičnosti i na osnovu obaveza koje proističu iz međunarodnih ugovora. U Strategiji se kao pružaoci sekundarne pravne pomoći predviđaju advokatura i službe pravne pomoći u jedinicama lokalne samouprave,⁴⁹ ali se predviđa i definisanje uslova pod kojima udruženja i drugi oblici organizovanja mogu učestvovati u pružanju besplatne pravne pomoći.

Prema Strategiji, primarna pravna pomoć se pruža svakome na usmeni zahtev, dok za sekundarnu pravnu pomoć treba podneti zahtev. Strategija nalaže da budući zakon predvidi sadržinu zahteva za ostvarivanje prava na sekundarnu pravnu pomoć, sadržinu rešenja kojim se odobrava pružanje pravne pomoći, kao i sadržinu uputa za pružanje pravne pomoći, te isprave na osnovu kojih se utvrđuje pravo na besplatnu pravnu pomoć. Predviđena je izgradnja sistema obezbeđenja kvaliteta, koji garantuje visok nivo profesionalizma i kvaliteta usluga pravne pomoći i razvija kulturu kvaliteta.

Uvidom u Strategiju, stiče se utisak da je tvorcima nacрта budućeg zakona stavljeno u zadatak dostizanje visokog nivoa standarda. Nakon usvajanja Strategije, izrađeno je nekoliko verzija Nacrta zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji su bili predmet široke javne rasprave i ekspertske analize koju je organizovao Direktorat za ljudska prava i pravne poslove Saveta Evrope. Iz nacrtu zakona je uočljivo da on razrađuje osnovne postavke Strategije. Takođe, uviđa se tendencija da se složeni postupak uklopi u postojeće procesne zakone.

Prema Nacrtu zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2012. godine, kriterijumi za dobijanje pravne pomoći su široko postavljeni i usklađeni su sa evropskim standardima. Interesantno je da je u Nacrtu negativna ocena us-

48 Vidi: *Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji*, „Službeni glasnik RS”, br.74/2010.

49 Sekundarnu pravnu pomoć u složenim stvarima može da pruža samo advokat.

peha u postupku uslov za odbijanje zahteva. Još interesantnije je da tu ocenu, zajedno sa ocenom ispunjenosti ostalih uslova, u upravnom postupku, daje nadležni organ u sastavu ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa. Rok za donošenje odluke o zahtevu je 15 dana. Nacrtom je predviđena žalbena komisija, koja se takođe sastoji od državnih službenika zaposlenih u tri različita ministarstva u čijoj su nadležnosti rad i socijalna politika, pravda, ljudska i manjinska prava i lokalna samouprava.

Sastav oba tela, odnosno odsustvo predstavnika pravosuđa – advokata, tužilaca, sudija – ne daje dovoljno garancija da ocena uspeha u postupku neće biti paušalna. I pored predviđene sudske kontrole uprave, trebalo bi imati u vidu da će sud procenjivati isključivo zakonitost odluke i neće ulaziti u meritum, s obzirom na to da je u pitanju diskreciona odluka. Zbog toga se postavlja pitanje da li je Srbija na dobrom putu da uspostavi efektivan i pravičan postupak dodele besplatne pravne pomoći. Sigurno je da će potreba ocene uspeha u postupku uticati na odugovlačenje postupka za dodelu sekundarne pravne pomoći. Ta činjenica dalje povlači pitanje da li su stranke zaštićene od nastupanja prekluzije za određene pravne radnje. U Nacrtu je predviđeno da se odluka nadležnog organa o zahtevu dostavlja bez odlaganja sudu, odnosno organu pred kojim se vodi postupak. U slučaju da je podnet zahtev za priznanje prava na besplatnu pravnu pomoć, rok za preduzimanje radnje od koje zavisi pravo stranke teče od dana dostavljanja odluke kojom je odlučeno o zahtevu za besplatnu pravnu pomoć, ako nije doneta odluka o privremenom priznavanju prava.⁵⁰ Iz priloženog, jasno je da se takvim postavljanjem početka rokova ne pruža jednaka vremenska mogućnost besplatnom pravnom punomoćniku da pripremi slučaj u odnosu na privatno angažovanog advokata.

Kako je ocena uspeha postupka od strane upravnog organa uslov dodele besplatne pravne pomoći, postavlja se pitanje da li pružalac pravne pomoći može da odbije zastupanje ili drugi vid sekundarne pravne pomoći iz razloga što je samostalno ocenio da nema osnova za postupanje, tj. zbog negativne ocene uspeha u postupku. Sam Nacrt ne sadrži izričitu odredbu o toj mogućnosti. Međutim, postoji odredba da pružalac ne sme da odbije pružanje besplatne pravne pomoći osim ako bi njenim pružanjem došao u konflikt interesa ili prekršio načela i odredbe opšteg akta ili kodeksa profesionalnog postupanja komore, udruženja ili drugog oblika organizovanja. O postojanju te okolnosti pružalac je dužan da obavesti nadležni organ.

Takvo određenje podrazumeva da autonomni propisi moraju da sadrže obavezu odbijanja zastupanja u slučaju ocene očiglednog neuspeha u postupku, da bi pružalac zakonito mogao zbog te procene da uskrati zastupanje. Pružilac ima obavezu da obavesti nadležni organ o odbijanju zastupanja, bez utvrđenog roka za obaveštavanje. Nacrt ne sadrži obavezu izveštavanje stranke u određenom roku niti sadrži odredbe o tome šta se dešava sa propuštenim radnjama kada pružalac, bilo zakonito bilo nezakonito, uskrati zastupanje.

50 Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, verzija nastala posle javne rasprave, od 24. januara 2012. godine.

Nova radna grupa za izradu zakona o besplatnoj pravnoj pomoći formirana je u aprilu 2013. godine, sa zadatkom da do septembra 2013. godine završi svoj rad na Nacrtu. Imajući u vidu da je prethodna radna grupa pošla od širokog koncepta besplatne pravne pomoći, trebalo bi, u unapređenom nacrtu, obezbediti jednostavniji postupak za dodelu sekundarne pravne pomoći, a kvalifikovanim pružaocima dati u nadležnost ocenu uspeha u sporu (uz prateći finansijski ekvivalent). Takođe, pravna predvidljivost stranke kojoj je odobren zahtev za sekundarnu pravnu pomoć mora biti znatno unapređena, imajući u vidu standarde koje je postavio Evropski sud za ljudska prava.

*Katarina Golubović, MA**

PERSPECTIVES OF IMPLEMENTING EUROPEAN STANDARDS ON THE RIGHT TO FREE LEGAL AID IN SERBIA

Summary

The development of European standards caused a broaden of the concept of legal aid from free legal representation in court in criminal proceedings to the counseling and representation within all procedures and out of the proceedings, which is in line with the nature of human right. The European Court of Human Rights has left states to choose the means which will allow access to a court outside the criminal proceedings. One of these means is the institution of legal aid. Regarding the award and performance of legal aid, the Court gave special attention to protection of the parties from arbitrarily treatment. Serbia has not yet built a system of free legal aid. Existing provisions in the procedural laws are not sufficiently developed or applied. Drafts of the Law, which are based on the adopted Strategy on development of free legal aid system in Serbia, although generally follow European standards, are not in the line with standards that are closer described in this article.

Key words: *The right to legal representation. The right to free legal aid. Legal certainty. The poor law. Legal aid providers.*

* Katarina Golubović, MA, licenced lawyer. PhD candidate, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development.