

ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI – PRVA GODINA U PRAKSI: DA LI SU CILJEVI ISPUNJENI?



P R A X I S

 **UNHCR**
The UN Refugee Agency

Izdavač:

NVO Praxis, Beograd
www.praxis.org.rs

Za izdavača:

Ivana Kostić

Autor:

Milan Radojev

Lektura:

Milena Jakovljević

Dizajn:

agencija Design Farma

P R A X I S
©



Izveštaj je pripremila Nevladina organizacija Praxis u okviru projekta „Pravna pomoć licima u riziku od apatridije u Srbiji”, koji je finansirao Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR). Stavovi izrečeni u ovom izveštaju pripadaju isključivo autoru i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Predstavništva UNHCR-a u Srbiji.

Praxis je domaća, nevladina i neprofitna organizacija, osnovana 2004. godine u Beogradu, koja se bavi zaštitom ljudskih prava, pružanjem pravne zaštite i javnim zagovaranjem za uklanjanje sistemskih prepreka u pristupu pravima.

Praxis deluje u oblasti statusnih i socioekonomskih prava, antidiskriminacije, rodne ravnopravnosti, migracija, prava deteta i reforme javne uprave.

Pored besplatne pravne pomoći, Praxis svoje ciljeve i zadatke ostvaruje kroz monitoring javnih politika, istraživanja, analize i javno zagovaranje za sistemska rešenja i uklanjanje prepreka u pristupu pravima, kroz podizanje svesti o problemima integracije marginalizovanih i socijalno isključenih zajednica, edukaciju, objavljivanje publikacija i stručnu podršku reformama, kao i kroz umrežavanje i saradnju.



SADRŽAJ

I. Uvod.....	7
II. Sporne odredbe Zakona.....	9
III. Podaci dobijeni od gradova i opština.....	13
Podaci o organizovanju pružanja besplatne pravne pomoći.....	13
Podaci o podnetim zahtevima za pružanje besplatne pravne pomoći.....	16
Podaci o postupku odlučivanja o zahtevima.....	18
Podaci o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći u statusnim postupcima.....	20
IV. Iskustva Praxisa.....	22
V. Zaključak i preporuke.....	28

I. UVOD

Nakon dugogodišnjeg isčekivanja, Skupština Srbije usvojila je 2018. godine **Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP)**¹. To je učinjeno 12 godina nakon što je Ustav Srbije propisao da će se zakonom urediti pružanje besplatne pravne pomoći i osam godina posle usvajanja Strategije razvoja sistema besplatne pravne pomoći. Usvajanju Zakona prethodila je izrada nekoliko radnih verzija nacrtu zakona, kao i brojne polemike o tome na koji način je potrebno urediti ovu oblast. Zakon je počeo da se primenjuje u oktobru 2019. godine.

Cilj zakona kojim se uređuje ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć trebalo bi da bude to da se socijalno ugroženim građanima i pripadnicima ranjivih grupa omogući ili olakša pristup pravdi i da se na taj način dopriinese postizanju ravnopravnosti svih građana pred zakonom, kao i da se uspostavi delotvoran i efikasan sistem koji će omogućiti realizaciju tih prava.

Ovaj izveštaj nastojaće da pruži uvid u to da li je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ispunio ove ciljeve. Na početku će biti ukazano na pojedine odredbe Zakona koje mogu da dovedu u pitanje mogućnost ostvarivanja ili pružanja besplatne pravne pomoći, zatim će biti prikazani podaci o organizaciji i pružanju besplatne pravne pomoći koji su dobijeni od jedinica lokalne samouprave, a nakon toga ćemo ukazati na iskustva koja je Praxis stekao tokom svog rada. Na kraju, biće ponuđene preporuke za unapređenje stanja i za otklanjanje uočenih nedostataka.

Izveštaj je pripremljen u okviru projekta „**Pravna pomoć licima u riziku od apatridije u Srbiji**”, usmerenog na smanjenje i sprečavanje apatridije u Srbiji, koji je finansirao Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR). S obzirom na to da je besplatna pravna pomoć koju Praxis pruža u velikoj meri usmerena na lica u riziku od apatridije i osobe bez ličnih dokumenata, najveća pažnja biće posvećena pitanjima da li je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ovim građanima olakšao pristup pravdi i da li im je omogućio lako dostupnu i efikasnu besplatnu pravnu pomoć.

1) Sl. glasnik RS, br. 87/2018.





II. SPORNE ODREDBE ZAKONA

Pre nego što je Zakon usvojen, najviše sporenja izazivala su pitanja ko će biti ovlašćen da pruža besplatnu pravnu pomoć i u kom obliku, ko će sve imati pravo da dobije besplatnu pravnu pomoć i u kom obimu, kao i na koji način će se finansirati sistem besplatne pravne pomoći. Na jednoj strani stajala su udruženja građana, odnosno nevladine organizacije čije su adrese poslednjih decenija bile gotovo jedino mesto na kome su socijalno ugroženi građani i pripadnici ranjivih grupa mogli da dobiju besplatnu pravnu pomoć. One su želele da nastave da se bave pružanjem besplatne pravne pomoći, oslanjajući se na godinama sticanu iskustva u pružanju besplatne pravne pomoći, specijalizaciju u određenim pravnim oblastima i stečeno poverenje građana, a zalogale su se i za to da se među potencijalnim korisnicima besplatne pravne pomoći nađu sve kategorije građana kojima je takva pomoć neophodna. Na drugoj strani bila je advokatura koja je nastojala da iz sistema besplatne pravne pomoći istisne nevladine organizacije i da, nakon što otpočne budžetsko finansiranje pružanja besplatne pravne pomoći, za sebe prigri ovo pravo, a kao argument je iznosila tumačenje Ustava prema kojem je samo advokatima i službama za besplatnu pravnu pomoć u jedinicama lokalne samouprave dozvoljeno da pružaju pravnu pomoć.

Rasprave koje su prethodile donošenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći o tome kakva bi rešenja budući zakon trebalo da sadrži, nakon usvajanja Zakona, zamenile su polemike o tome šta je smisao pojedinih odredaba Zakona. Naime, veliki broj odredaba nije dovoljno jasno i precizno formulisan tako da ostavlja prostor za različita, neretko i potpuno suprotna tumačenja. Pri tome, neke odredbe su u kontradikciji kako sa drugim odredbama zakona ili podzakonskih akata, tako i sa obrazloženjem Predloga zakona.

Sve protivrečnosti i nejasnoće koje prate veliki broj odredaba ZBPP, kao i mnoga problematična rešenja koja je doneo ovaj zakon, zasluzuju posebnu i sveobuhvatnu analizu, a u ovom izveštaju biće ukazano samo na nekoliko spornih odredaba koje u najvećoj meri pogađaju lica u riziku od apatriđije.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kao opšti uslov za dobijanje besplatne pravne pomoći (BPP) postavio je loš materijalni položaj građana, a u posebno izdvojenim slučajevima garantovao je pravnu pomoć građanima bez obzira na to da li ispunjavaju uslove koji se odnose na materijalni status². Međutim, sva druga lica u riziku od apatridije i osobe koje ne poseduju lične dokumente za koje je potrebno sprovesti neke druge postupke (npr. postupke naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih, sticanja državljanstva ili prijave prebivališta), nisu obuhvaćena ovim izuzecima. U svim tim slučajevima stranke moraju da ispunye uslove koji se tiču njihovog imovnog stanja. Međutim, osobe koje ne poseduju lične dokumente najčešće ne mogu pribaviti ni dokaze o svom materijalnom položaju (npr. potvrde i uverenja iz PIO fonda, katastra, poreske uprave), a samim tim je i mogućnost da ostvare besplatnu pravnu pomoć dovedena u pitanje.

Pored toga, iako ZBPP i Zakon o opštem upravnom postupku propisuju da organ po službenoj dužnosti treba da vrši uvid u službene evidencije i da pribavlja dokaze, ZBPP propisuje i to da organ može zatražiti dopunska dokumentacija od stranke, kao i da se smatra da je stranka odustala od zahteva za dobijanje BPP u slučaju da ne dostavi te dokumente³. Ove odredbe ne samo da su protivrečne nego i ostavljaju prostor za to da besplatna pravna pomoć građanima olako bude uskraćena. Kao što će se videti u daljem toku izveštaja, praksa je pokazala da pojedine službe za pružanje besplatne pravne pomoći (SBPP), od građana zahtevaju da dostave dokaze koje bi one same morale da pribave.

Zakon među potencijalne korisnike besplatne pravne pomoći svrstava i lica bez državljanstva⁴, ali u Srbiji ne postoji procedura za utvrđivanje statusa apatrida, tako da ova lica neće moći da dokažu svoj status, a samim tim ni da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć.

S obzirom na to da su se lica u riziku od apatridije pre donošenja Zakona gotovo isključivo oslanjala na pomoć koju su pružale nevladine organizacije, za njih su značajne i odredbe koje uređuju pitanje pružalaca BPP. To su ujedno i odredbe koje su u javnosti izazvale najviše sporenja. Članom 9 ZBPP propisano je da udruženja građana besplatnu pravnu pomoć mogu pružati „samo na osnovu odredbi zakona koje uređuju pravo azila i zabranu diskriminacije”. Zatim se propisuje da „besplatnu pravnu pomoć u ime udruženja pružaju advokati”. A sledeći stav ovog člana propisuje

2) Čl. 4 ZBPP.

3) Čl. 31, st. 2 i čl. 32, st. 5 ZBPP; čl. 9, st. 3 i čl. 103 ZUP-a.

4) Čl. 4, st. 1 ZBPP.

da „besplatnu pravnu pomoć u ime udruženja mogu pružati diplomirani pravnici samo u okviru ovlašćenja koja su diplomiranim pravnicima određena zakonom kojim se uređuje odgovarajući postupak”. Dakle, najpre je propisano da udruženja besplatnu pravnu pomoć mogu da pružaju isključivo u dve konkretno određene oblasti (azil i diskriminacija), a sledeća odredba donosi još jedno ograničenje – da pomoć moraju da pružaju preko advokata. Međutim, ovo rešenje je u suprotnosti sa odredbama zakona koji uređuju pitanja azila i diskriminacije, koje učešće u postupcima, odnosno pravnu pomoć koju pružaju nevladine organizacije, ne uslovjavaju time da to čine preko advokata⁵. Sledeća odredba ZBPP donosi novu kontradiktornost i dodatnu konfuziju, propisujući da potencijalni pružaoci pravne pomoći u ime udruženja mogu biti i diplomirani pravnici.

Obrazloženje koje je pratilo Predlog zakona nudi nešto jasniju sliku, te se navodi da udruženja mogu neposredno pružati BPP u postupcima koji se odnose na azil i diskriminaciju, da advokati u ime udruženja pružaju pomoć u slučajevima kada je procesnim zakonima predviđeno da zastupnik mora biti advokat, a da u ostalim slučajevima, BPP u ime udruženja mogu da pružaju i diplomirani pravnici. Problem je, međutim, u tome što obrazloženje ne odgovara tekstu Zakona, i što se u obrazloženju zapravo formuliše pravilo koje je trebalo da se nađe u zakonu.

Sve ove nepreciznosti i protivrečnosti izazivaju pravnu nesigurnost i ostavljaju prostor za različita tumačenja, a samim tim i mogućnost da se rad nevladinih organizacija oceni kao nezakonit. Advokatska komora Beograda, na primer, tvrdi da nevladine organizacije besplatnu pravnu pomoć mogu pružati samo u postupcima koji se odnose na zaštitu od diskriminacije i na azil i to isključivo preko angažovanih advokata⁶. U daljem toku izveštaja videće se da i službenici koji su ovlašćeni da odlučuju o zahtevima za dobijanje BPP neretko ne znaju kako da protumače i primene odredbe Zakona.

5) Čl. 56, st. 4 Zakona o azilu i privremenoj zaštiti, čl. 46, st. 1 Zakona o zabrani diskriminacije

6) Advokatska komora Beograda, Poziv za prijavu na listu advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć, dostupno na: <https://akb.org.rs/vesti/poziv-za-prijavu-na-listu-advokata-koji-pruzaju-besplatnu-pravnu-pomoc/?script=lat>.

III. PODACI DOBIJENI OD GRADOVA I OPŠTINA



Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći počeo je da se primenjuje 1. oktobra 2019. godine. Nešto manje od godinu dana nakon početka primene Zakona, krajem avgusta 2020. godine, Praxis je jedinicama lokalne samouprave (JLS) poslao zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, čiji je cilj bio da se dođe do odgovora i podataka o tome da li su u gradovima i opština formirane službe za pružanje besplatne pravne pomoći, odnosno da li se građanima besplatna pravna pomoć pruža na drugi način; na koji način je u JLS organizovano pružanje besplatne pravne pomoći i koliko službenika je angažovano na tim poslovima; koliko zahteva za dobijanje besplatne pravne pomoći je podneto i kakav je bio ishod postupaka pokrenutih na osnovu tih zahteva, i koliko je bilo zahteva koji su se odnosili na ostvarivanje statusnih prava.

Zahtevi za pružanje informacija od javnog značaja upućeni su u 161 jedinicu lokalne samouprave⁷.

Odgovor je Praxisu dostavilo 144 JLS (blizu 90%), s tim što su tri opštine navele da će tražene informacije dostaviti naknadno⁸, ali to nisu učinile, a jedna gradska uprava odbila je da dostavi statističke podatke⁹.

PODACI O ORGANIZOVANJU PRUŽANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Čak 96 gradova i opština (68% JLS koje su dostavile odgovor) nije ispunilo zakonsku obavezu¹⁰ i nije formiralo službu za besplatnu pravnu pomoć. Ipak, i u tim opština najčešće je na neki način organizovano pružanje besplatne pravne pomoći. Gotovo uvek JLS su odgovarale da je to učinjeno tako što su sistematizacijom radnih mesta pojedinim službenicima koji su angažovani na drugim poslovima dodeljeni i poslovi pružanja besplatne pravne pomoći, odnosno da se pomoć pruža u okviru postojećih organizacionih jedinica opštinske ili gradske uprave. Četiri JLS

7) Statutom Grada Beograda određeno je da gradske opštine obezbeđuju pružanje pravne pomoći, tako da su zahtevi za IJZ upućeni gradskim opštinama Grada Beograda iako one nemaju status jedinica lokalne samouprave. Radi jednostavnijeg prikazivanja podataka, u izveštaju će i ove gradske opštine biti obuhvaćene terminom: jedinice lokalne samouprave – JLS.

8) Koceljeva, Tutin i Vrnjačka Banja

9) Zrenjanin

10) Čl. 60 ZBPP.

je odgovorilo da se besplatna pravna pomoć pruža u okviru projekata¹¹. Potrebno je, međutim, naglasiti da je pomoć koja se u ovim JLS pruža u okviru projekata vremenski ograničena i uža u odnosu na ono što je predviđeno Zakonom i odnosi se samo na pružanje saveta i pravnih informacija i na sastavljanje podnesaka.

Samo u 32% opština i gradova formirane su službe za besplatnu pravnu pomoć.

Iz dve JLS dobijen je odgovor da se pomoć pruža u okviru službi lokalnih ombudsmana i pravobranilaštva. U pojedinim opštinama i dalje su na snazi lokalne odluke o pružanju pravne pomoći, koje nisu uskladene sa ZBPP, a krug potencijalnih korisnika je uži, dok su uslovi za pružanje pomoći stroži. U tim opštinama postoji i mogućnost pružanja pravne pomoći uz naknadu u slučaju da nisu ispunjeni uslovi propisani lokalnim odlukama. Kao primer pružanja besplatne pravne pomoći koja nije u skladu sa Zakonom i koja građanima uskraćuje mehanizme za ostvarivanje i zaštitu ovog prava, izdvojio se odgovor jedne opštine u kom je navedeno da je „pružanje ovih usluga (besplatne pravne pomoći, prim. aut.) neformalno, tako da stranke ne podnose poseban zahtev”.

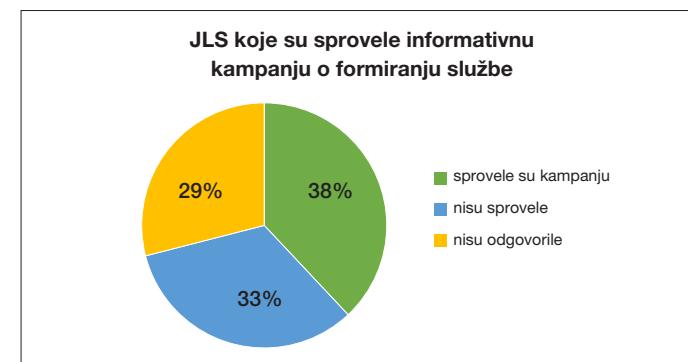
U svakoj desetoj JLS od onih koje su dostavile podatke (ukupno 14), nijedan vid besplatne pravne pomoći nije dostupan građanima. Kao razlog zbog koga nisu organizovale pružanje besplatne pravne pomoći, JLS su skoro uvek navodile nedostatak kadra i finansijskih sredstava.

U svakoj desetoj jedinici lokalne samouprave građani ne mogu da dobiju besplatnu pravnu pomoć.

Jedinicama lokalne samouprave postavljeno je i pitanje da li je formiranje službe za besplatnu pravnu pomoć pratila informativna kampanja, kao i da li je kampanja bila posebno usmerena na ranjive kategorije stanovništva. Od 45 JLS u kojima su obrazovane službe BPP, njih 17 je odgovorilo da je sprovedelo kampanje, 15 da nije, a 13 nije odgovorilo na ovo pitanje. Najčešći odgovor je bio da su građani obavešteni o formiranju službi putem lokalnih sredstava javnog informisanja i isticanjem obaveštenja na oglašnim tablama u prostorijama JLS. Kao pozitivni primeri JLS u kojima su sprovedene sveobuhvatnije kampanje izdvojile su se dve male opštine

(Rača i Knić), od kojih su u prvoj organizovane prezentacije Zakona u svim mesnim zajednicama, a pored toga izrađeni su i plakati, flajeri i vodiči za građane. U drugoj opštini plakati su postavljeni u „svih 36 sela opštine“, mesnim kancelarijama, domu zdravlja, a mesec dana pre formiranja službe, kampanja je sprovedena kroz elektronske medije, radio i TV stanice i na sajtu opštine.

Samo jedanaest JLS odgovorilo je da je deo kampanje posebno bio usmeren na ranjive grupe, i to najčešće preko centara za socijalni rad (uglavnom samo isticanjem obaveštenja u prostorijama CSR-a).



Besplatnu pravnu pomoć u JLS najčešće pružaju jedna (58%) ili dve osobe (36%). Nešto manje od polovine JLS (47%) odgovorilo je da među službenicima koji pružaju besplatnu pravnu pomoć ima pravnika sa položenim pravosudnim ispitom.

Zabrinjava podatak da u dve od tri JLS (65%) iste osobe i odlučuju o zahtevima za pružanje besplatne pravne pomoći i pružaju besplatnu pravnu pomoć. Na ovaj način dovodi se u pitanje nepričasnost pri odlučivanju o zahtevima, jer službenik koji bi kasnije trebalo i da pruži pravnu pomoć, može da uskrati pružanje pomoći u slučajevima kad mu to iz različitih razloga ne odgovara. Opasnost da bi moglo doći do toga da zahtevi budu olako odbijeni još je veća ako se ima u vidu da je Zakon dao izuzetno široka diskreciona ovlašćenja osobama koje odlučuju o zahtevima. Tako je propisano da pružanje besplatne pravne pomoći nije dozvoljeno i u slučajevima kada su ispunjeni uslovi za pružanje BPP, ako je „očigledno da tražilac besplatne pravne pomoći nema izgleda na uspeh.“¹²

11) Čajetina, Krupanj, Medveda i Svilajnac

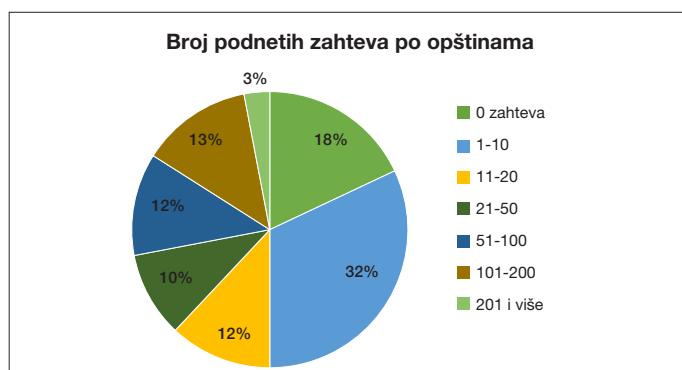
12) Čl. 7, st. 1, t. 6 ZBPP

U dve trećine JLS osobe koje odlučuju o zahtevima istovremeno i pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Tek svakom četvrtom pravniku koji pruža besplatnu pravnu pomoć to je jedino zaduženje, odnosno, angažovan je na poslu pružanja besplatne pravne pomoći u punom radnom vremenu. U ostalim slučajevima, pravnici su raspoređeni i na drugim poslovima, a najčešći odgovori bili su da pravnu pomoć pružaju onoliko koliko potrebe nalažu. Ako se ima u vidu to da je u mnogim opštinama podnet veoma mali broj zahteva za besplatnu pravnu pomoć, razumljivo je da službenici nisu puno radno vreme angažovani na poslovima pružanja besplatne pravne pomoći. Ipak, iz nekoliko JLS dobijen je odgovor da su pravnici u punom radnom vremenu angažovani na pružanju pomoći, iako je od početka primene ZBPP u tim opštinama podneto veoma malo zahteva (Sjenica – četiri, Sremski Karlovci – sedam i Savski venac – jedanaest).

PODACI O PODNETIM ZAHTEVIMA ZA PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Što se tiče broja zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći, koje su građani podneli u periodu od početka primene ZBPP¹³ do 15. avgusta 2020, anketa je pokazala da je do 10 zahteva bilo podneto u polovini od ukupno 127 JLS u kojima je organizovano pružanje BPP i koje su dostavile ove podatke. Pri tome, nijedan zahtev nije podnet u čak 23 JLS. Od 11 do 20 zahteva podneto



13) Odnosno, od momenta kada je formirana služba za BPP ili od početka pružanja besplatne pravne pomoći u drugom vidu.

je u 16 JLS, od 21 do 50 u 13 JLS, od 51 do 100 u 15 JLS, od 101 do 200 u 16 JLS i preko 200 u 4 JLS (najveći broj zahteva u jednoj JLS bio je 322).

Tako mali broj podnetih zahteva u najvećem broju opština, kao i velika razlika u broju podnetih zahteva između pojedinih opština, pokazuju da sistem besplatne pravne pomoći u većem delu zemlje još uvek nije zaživeo na potrebnom nivou i da građani najčešće nisu dovoljno dobro informisani o tome da mogu dobiti BPP. Činjenica da je u opštinama koje su imale službe za besplatnu pravnu pomoć i pre donošenja ZBPP po pravilu podnošen veći broj zahteva, ukazuje na to da je u opštinama sa novoformiranim službama potrebno sprovedi bolju informativnu kampanju i da je neophodno ojačati kapacitete službi.

Ukupno je podneto 5.379 zahteva, a JLS su odgovorile da je usvojeno čak 93,5% zahteva. U 29 JLS svi podneti zahtevi su usvojeni, a u njih 17 samo po jedan zahtev nije usvojen.

Podneto je 5.379 zahteva za besplatnu pravnu pomoć, a usvojeno ih je 93,5%

Ovde je potrebno napomenuti to da se podaci koje su JLS dostavile odnose na odluke koje su donete u pisanim oblicima, te ne pružaju uvid u to da li je i koliko je stranaka odbijeno usmeno, to jest, bez donošenja rešenja. Iskustva građana koja je Praxis uputio da pokušaju da ostvare pravo na BPP pokazuju da je takvih slučajeva bilo najviše (o tome će više reći biti u delu izveštaja koji sledi). O takvom postupanju najbolje svedoči odgovor koji je dobijen iz jedne opštine: „U postupku pružanja besplatne pravne pomoći stvorena je praksa da se prvo obavi razgovor sa podnosiocima, pa ukoliko se uvidi da nema uslova za odobravanje besplatne pravne pomoći, po bilo kom zakonskom osnovu, da se istima sugerije (preporučuje) da i ne podnose zahteve za odobravanje. Znači, bilo je više stranaka koje su odustale od podnošenja zahteva, jer bi se negativno odlučivalo o tim zahtevima“. Osim toga, da podaci o broju zahteva koje su dostavile JLS ne moraju biti pouzdani, govori slučaj jedne građanke koju je Praxis uputio da u svojoj opštini pokuša da dobije BPP. Ubrzo nakon što je to pokušala da učini, Praxisu se telefonom javila službenica iz opštine i rekla da, iako je ona prošla obuku Ministarstva pravde za odlučivanje o zahtevima za pružanje BPP, u njihovoj opštini sistem pružanja BPP još uvek nije zaživeo, da nemaju finansijska sredstva, ne primaju zahteve i ne donose rešenja. Nasuprot tome, u pisanim

odgovoru koji je Praxis dobio iz te opštine navedeno je da je služba BPP formirana odmah nakon stupanja Zakona na snagu, kao i da su svi zahtevi za pružanje pomoći odobreni.

S druge strane, iz nekoliko opština dobijen je odgovor da se „pravni saveti ne zavode”, tj. da dostavljenim podacima nije obuhvaćena pomoć koja je data u vidu pravnog saveta, tako da je izvesno da je broj građana koji su dobili besplatnu pravnu pomoći veći od navedenog. Međutim, ovakva praksa je protivzakonita, jer se i u slučaju davanja pravnih saveta mora voditi evidencija i doneti rešenje kojim se odobrava ili odbija pružanje besplatne pravne pomoći.¹⁴

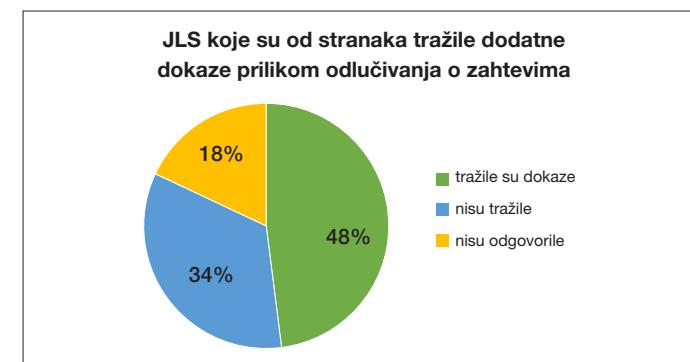
Pored toga, kada organi usmeno odlučuju o zahtevima, oni građanima uskraćuju pravo na obrazloženu odluku i na pravni lek, a istovremeno se onemogućava kontrola zakonitosti rada uprave, kao i kontrola kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći.

PODACI O POSTUPKU ODLUČIVANJA O ZAHTEVIMA

Kao što je već rečeno, ZBPP propisuje da je organ koji odlučuje o tome da li su ispunjeni uslovi za pružanje BPP dužan da po službenoj dužnosti pribavlja podatke o kojima se vodi službena evidencija, ali odmah zatim propisuje i to da organ može od stranke da traži „dopunsku dokumentaciju”, a ako stranka to ne učini u ostavljenom roku, smatra se da je odustala od zahteva. S obzirom na to da se dokazi i podaci o ispunjenosti Zakonom propisanih uslova za dobijanje besplatne pravne pomoći gotovo u svim slučajevima mogu pribaviti službenim putem, jedinicama lokalne samouprave postavljeno je pitanje u koliko slučajeva je od stranaka traženo da dostave dodatne dokaze, kao i u koliko je navrata doneto rešenje kojim se zbog nedostavljanja dokaza postupak obustavlja. Osim toga, pošto je Zakonom propisano da organ najkasnije u roku od 8 dana mora doneti rešenje o zahtevu, postavljeno je i pitanje u koliko slučajeva je prekoračen rok za donošenje rešenja.

Veliki broj JLS izbegao je da odgovori na ova pitanja (66 JLS nije dostavilo odgovor na pitanje o traženju dodatnih dokaza, a 69 o poštovanju roka za odlučivanje). Iz 33 JLS dobijen je odgovor da nisu od stranaka tražili dodatne dokaze, a iz 41 JLS da to jesu činili. U 17 JLS, samo u

jednom slučaju je od stranaka traženo da dopune zahtev, a u ostalim JLS uglavnom je to traženo manje od 10 puta. Najviše ovakvih slučajeva bilo je u tri opštine (20, 23 i 26 slučajeva). Na prvi pogled, čini se da se od stranaka nije previše često tražilo da dostave dodatne dokaze, međutim, u nekim opštinskim je zabrinjavajuće visok procenat podnosiča zahteva od kojih su traženi dodatni dokazi – u 7 JLS je u više od 50% slučajeva traženo da dostave dodatne dokaze. Na primer, u opštini u kojoj je podneto 26 zahteva, u čak 20 slučajeva tražena je dopuna zahteva. Štaviše, u odgovoru ove opštine navodi se da dopuna nije tražena samo u slučajevima kada se organ oglasio mesno nenasleđnim. U 18 JLS donošena su i rešenja kojima se obustavlja postupak jer stranke nisu dostavile tražene dokaze. O nezakonitoj praksi da se od stranaka traži da dostave dokumente koje bi organ trebalo da pribavi po službenoj dužnosti svedoči odgovor iz jedne opštine: „Prilikom samog podnošenja zahteva (...), tražiocu se predviđa koja dokumentacija je neophodna za odlučivanje, ona se uglavnom dostavi istog dana upućivanjem na nadležne institucije (uverenje PIO fonda, rešenje CSR, potvrda NSZ i dr.). Nije bilo slučajeva obustavljanja postupka zbog nedostavljanja dokumentacije, jer se ona na zahtev pružaoca blagovremeno dostavi.”



Samo sedam opština „priznalo je“ da je prekoračilo rok za odlučivanje. Interesantan odgovor dobijen je iz jedne od tih opština, u kome se navodi da je podnosič zahteva bio „uporan da mu se odobri besplatna pravna pomoći i pored sugestije da nema osnova da mu se ona pruži. (...) Njegov zahtev je apsolutno neosnovan, pa sam odlučio da to bude „čutanje administracije“,

14) Čl. 2 Pravilnika o načinu vođenja evidencije o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći i besplatnoj pravnoj podršci; čl. 5, st. 1, t. 3 i čl. 6, st. 1, t. 2 Pravilnika o načinu vođenja evidencije organa uprave jedinica lokalne samouprave o zahtevima za odobravanje besplatne pravne pomoći i besplatne pravne podrške; čl. 6 i 33 ZBPP.

odnosno da uopšte ne donosim rešenje u tom predmetu, jer za tako nešto imam apsolutno obrazloženje".

PODACI O PRUŽENOJ BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI U STATUSnim POSTUPCIMA

Jedinicama lokalne samouprave postavljena su i pitanja da li su im se građani obraćali sa zahtevima za pružanje besplatne pravne pomoći u sudskim postupcima utvrđivanja vremena i mesta rođenja, kao i u drugim postupcima vezanim za ostvarivanje statusnih prava i za pristup ličnim dokumentima, poput naknadnih upisa u MKR, sticanja državljanstva, određivanja ličnog imena i prijave prebivališta. Iz 11 opština odgovoreno je da su im se stranke obratile za pomoć u postupcima utvrđivanja vremena i mesta rođenja, i to u 17 slučajeva. Od toga je u 15 slučajeva odobrena besplatna pravna pomoć, odlučivanje po jednom zahtevu bilo je u toku, a u jednom slučaju, rešenje uopšte nije doneto ni dugo nakon isteka propisanog roka i u toku je bio drugostepeni postupak zbog čutanja uprave. U 10 slučajeva, kao pružalac BPP određena je služba za pružanje besplatne pravne pomoći, u 4 slučaja advokati, a u jednom nevladina organizacija¹⁵. Kada je reč o obliku pružanja pravne pomoći u ovim postupcima, u 8 slučajeva radilo se o sastavljanju podnesaka (uvek su SBPP bili pružaoci), u 4 o zastupanju (pružaoci su bili advokati), u 2 slučaja radilo se o savetovanju, a u 3 slučaja nije odgovoreno na ovo pitanje. Važno je, međutim, napomenuti da se pružanje pravnog saveta u ovoj vrsti postupaka ne može smatrati adekvatnom pomoći, jer pravno neuke stranke ne umeju da sastave odgovarajuće podneske, a samim tim ni da iniciraju i vode postupke, čak i ako im je pružena najbolja moguća savetodavna pomoć.

Kada je reč o ostalim postupcima vezanim za ostvarivanje statusnih prava, zahtevi su se javili samo u 4 opštine i to u 7 slučajeva¹⁶ (iz još jedne opštine dobijen je paušalan odgovor da je „bilo zahteva”, ali nije navedeno koliko zahteva je bilo, na koje postupke su se odnosili i da li je pomoć odobrena). Jedan zahtev je odbijen, a ostali su usvojeni. Kao pružaoci uvek su bile određene SBPP, a u 5 slučajeva radilo se o sastavljanju podnesaka i u jednom slučaju o zastupanju.

Ako se ovi podaci uporede sa podacima da je u istom periodu Praxis za 26 osoba pružio

besplatnu pravnu pomoć u vidu savetovanja, zastupanja i sastavljanja podnesaka u postupcima naknadnog upisa u MKR, za 65 u postupcima određivanja ličnog imena, za 60 u postupcima sticanja državljanstva i za 62 u postupcima prijave prebivališta – neminovno se nameće zaključak da građani još uvek nisu službe za besplatnu pravnu pomoć prepoznali i prihvatali kao mesto gde takvu pomoć mogu da ostvare.



15) Reč je postupku u kome je Praxis određen kao pružalac BPP. Opširnije o tom slučaju, videti na str. 24

16) Iako je u upitniku traženo da se odgovori o kojim je tačno postupcima reč, samo u jednom odgovoru navedeno je da se radi o postupku prijave prebivališta.

IV. ISKUSTVA PRAXISA

Praxis je nakon početka primene ZBPP jedan broj građana kojima je bila potrebna pravna pomoć u vezi sa pristupom statusnim pravima obavestio da prema novom zakonu pravo na besplatnu pravnu pomoć mogu da ostvare u opštinskim i gradskim upravama, i uputio ih je da tamo podnesu zahteve za dobijanje BPP. Pre svega, Praxis je upućivao građane koji nisu upisani u MKR, a za koje je potrebno pokrenuti sudski postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja, jer je ZBPP uskratio mogućnost udruženjima građana da u ovakvim postupcima pružaju pravnu pomoć bilo u kom obliku. Pored toga, u nekoliko slučajeva, Praxis je uputio i građane kojima je pomoć bila potrebna u vezi sa drugim postupcima čiji je cilj ostvarivanje statusnih prava. Do kraja novembra 2020., ukupno je upućeno 46 osoba, a od toga je u 37 slučajeva trebalo da se pokrene postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja.

Najupečatljiviji nalaz koji je dobijen praćenjem iskustava građana koji su pokušali da besplatnu pravnu pomoć ostvare u JLS, jeste to da gotovo ni u jednom slučaju oni nisu uspeli da bez poteškoća i samostalno ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć. Njihovi pokušaji po pravilu su se okončavali usmenim odbijanjem službenika ili zahtevom da stranke dostave različite dokumente. Službenici su često pokušavali da negiraju ili izbegnu svoju nadležnost, upućujući stranke da se za pomoć obrate Praxisu, uprkos tome što po ZBPP Praxis nije ovlašćen da pruža pomoć u sudskim postupcima koje je bilo potrebno pokrenuti. Naročito zabrinjavajući bili su slučajevi osoba koje su pomoć tražile u vezi sa postupcima upisa u matične knjige, a koje su odbijene zbog toga što nisu imale lične karte ili druge lične dokumente. Ovakvi primeri otkrili su i nedopustivo nerazumevanje problema koje imaju osobe koje ne poseduju lične dokumente.

Građanima je skoro uvek bila potrebna pomoć da bi dobili besplatnu pravnu pomoć.

Od stranaka je često traženo da dostave dokumente koje bi organ morao po službenoj dužnosti sam da pribavi, jer je reč o podacima o kojima se vodi službena evidencija. Najčešće je traženo da stranka iz matične službe u mestu svog rođenja pribavi uverenje da nije upisana u MKR.

Verovatno je izlišno napominjati koliki je problem osobama koje su siromašne, neuke i socijalno isključene da iz gradova koji su neretko udaljeni više stotina kilometara pribave takve dokumente. Pored toga, od građana koji ne poseduju dokumente u više JLS je traženo da prilože overenu izjavu dva svedoka koji će potvrditi identitet podnosioca zahteva. U jednoj opštini zahtevano je da takva izjava sadrži i fotografiju stranke, iako notari odbijaju da overavaju takve dokumente.

U nekoliko slučajeva građani nisu uspeli, ni posle nekoliko pokušaja, čak ni da stupe u kontakt sa službenicima koji odlučuju o zahtevima, bilo zbog toga što su službenici bili na odmoru, bilo zbog toga što radnici obezbeđenja nisu hteli da ih puste u prostorije opštine, a nisu mogli ni telefonom da stupe u kontakt sa službenicima.

Ako se sva ova iskustva imaju u vidu, ne može da iznenadi ni činjenica da su mnogi građani odustali od daljih pokušaja da dobiju besplatnu pravnu pomoć.

Tek kada su se u ovakve situacije uključili pravnici Praxisa, bilo tako što su sa strankama odlazili u JLS ili tako što su telefonom razgovarali sa službenicima, ili su strankama sastavili pismene zahteve za dobijanje besplatne pravne pomoći, ili su pribavili dokumente koji su od njih traženi – dolazilo je do pomaka. Međutim, ni to nije uvek bilo od pomoći. Tako je, na primer, u jednom slučaju pravnik Praxisa ukazao službenici na okolnosti slučaja dece koja nije upisana u MKR zbog toga što im ni majka ne poseduje dokumente, te da je zbog toga potrebno pred sudom pokrenuti postupak za utvrđivanje vremena i mesta rođenja¹⁷. Službenica je, međutim, rekla da smatra da ne treba pružiti besplatnu pravnu pomoć za pokretanje sudskih postupaka i da stranke treba uputiti da se obrate matičnoj službi radi pokretanja upravnih postupaka za upis u MKR. Osim toga – očigledno u nameri da izbegne postupanje – ocenila je da udruženja građana mogu pružati pravnu pomoć u svim postupcima pred sudom, a nije joj bila poznata ni činjenica da je ZBPP kao korisnike besplatne pravne pomoći posebno izdvojio osobe koje pravo na upis u MKR treba da ostvare u postupku utvrđivanja vremena i mesta rođenja.

Potrebno je naglasiti i to da nije u svim JLS postojao otpor prema pružanju besplatne pravne pomoći i da je u nekima od njih uočena dobra volja da se pomogne strankama, ali je problem bio u tome što službenici nisu znali na koji način treba da pruže pravnu pomoć. To se odnosilo kako na postupak odobravanja besplatne pravne pomoći (naročito na početku primene ZBPP), tako i na način na koji pomoć treba pružiti. Tako je Praxis u novembru 2019. iz jedne opštine primio dopis u kom se navodi: „Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je od skora u primeni, i osim onog

¹⁷) Vanparnični postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja namenjen je osobama koje ne mogu da se upisu u MKR kroz upravni postupak, između ostalog i zbog toga što majke ne poseduju lične dokumente.

kratkog jednodnevног predavanja druge obuke nismo imali i ostalo je na nama, kao organima koji primenjujemo zakon da ga tumačimo. (...) Na predavanju o besplatnoj pravnoj pomoći nam je rečeno da ako postoje udruženja koja pružaju pravnu pomoć, (...) upućujemo na njih za pružanje pravne pomoći jer ista imaju svoje izvore finansiranja i nije potrebno da mi kao lokalna samouprava plaćamo naknadu (...) Mi smo mala opština, besplatna pravna pomoć nije zaživela, u okviru opštinskog budžeta ista kao posebna stavka nije razmatrana tako da moram iscrpeti sva druga sredstva pravne pomoći pre upućivanja stranke na advokata". Iz nekih opština Praxisu su se službenici obratili za pomoć u slučajevima kada su bili u nedoumici koju vrstu postupka treba pokrenuti, odnosno kada im je pomoć bila potrebna u vezi sa sastavljanjem podhesaka. U tim slučajevima Praxis je mogao službenicima da prenese svoje iskustvo u pružanju pravne pomoći osobama koje ne poseduju lične dokumente i uspostavljena je dobra saradnja sa tim službama za besplatnu pravnu pomoć.

Međutim, nedovoljno poznavanje ove pravne oblasti pokazalo se u drugim slučajevima kao problem i uprkos tome što je strankama pružena pravna pomoć, to nije učinjeno na adekvatan način. Tako je za nekoliko osoba služba za besplatnu pravnu pomoć sastavila predloge za utvrđivanje vremena i mesta rođenja u kojima je pogrešno navedena opština u kojoj treba izvršiti upis u MKR (umesto mesta rođenja, navedeno je mesto gde ta osoba živi). U jednom slučaju ni sud nije postupao sa dovoljnom pažnjom, te je u rešenju kojim se usvaja predlog ponovio grešku službe za BPP i naveo je pogrešnu opštinsku u kojoj treba izvršiti upis u MKR. Na osnovu takvog rešenja nije bilo moguće izvršiti upis, pa je najpre morao da se sproveđe postupak ispravke rešenja suda, a sve je to nepotrebno i znatno odložilo upis u MKR.

Udruženje građana kao pružalac pravne pomoći u sudskom postupku

O problemima koje imaju stranke koje pokušavaju da ostvare pravo na BPP, o učestalim nastojanjima opština i gradova da izbegnu obavezu da pruže besplatnu pravnu pomoć, a nadasve o tome koliko su odredbe ZBPP neprecizne i zbog toga podložne različitim, često i potpuno suprotnim tumačenjima, najbolje svedoči slučaj građanke koju je Praxis uputio da pokuša da dobije besplatnu pravnu pomoć u jednoj beogradskoj opštini. Ova žena nije bila upisana u matičnu knjigu rođenih, a pošto roditelji nisu mogli da učestvuju u postupku upisa u MKR, bilo je potrebno da se pokrene sudski postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja. Kada je otisla u

opštini i službeniku koji radi na priјemu stranaka objasnila zbog čega je došla i da joj je potrebna besplatna pravna pomoć, najpre je bila upućena da se obrati matičnoj službi, pa romskom koordinatoru, i tek na kraju službi za besplatnu pravnu pomoć. Službenica koja odlučuje o zahtevima za BPP potom je pozvala Praxis i najpre je pokušala da negira mesnu nadležnost, jer stranka nema prebivalište u toj opštini, bez obzira na to što je reč o pravno nevidljivoj osobi koja nigde i ne može da ima prijavljeno prebivalište. Zatim je službenica pokušala da ospori i to da ova građanka ispunjava uslove za besplatnu pravnu pomoć, iako Zakon kao korisnike BPP izričito navodi osobe za koje je potrebno sprovesti postupak utvrđivanja vremena i mesta rođenja. Kada joj je ukazano na neosnovanost njenih navoda, službenica je sagovornici iz Praxisa predložila da Praxis pruži pravnu pomoć u ovom slučaju. Službenici je predviđeno da prema odredbama ZBPP, a i prema obrazloženju predloga tog zakona, kao i izjavama zvaničnika koje su pratile stupanje Zakona na snagu, udruženja građana koja nemaju angažovane advokate ne mogu strankama da pružaju besplatnu pravnu pomoć u sudskim postupcima (izuzev, eventualno, u postupcima koji se odnose na diskriminaciju i azil). Službenica je potom konstatovala da je „Zakon nejasan” i rekla je da će se konsultovati sa Ministarstvom pravde. Ubrzo je službenica obavestila Praxis da joj je u Ministarstvu rečeno da može da kao pružaća besplatne pravne pomoći odredi udruženja građana. Nakon nekoliko dana, stranka je zaista primila rešenje kojim se odobrava pružanje besplatne pravne pomoći, u kojem je kao pružaćac određen Praxis. Posebno je zanimljivo to što je rešenjem određeno da će Praxis pravnu pomoć pružiti ne samo u vidu sastavljanja predloga za utvrđivanje vremena i mesta rođenja, nego i u vidu zastupanja, iako Praxis ne pruža pravnu pomoć preko advokata i ni u kom slučaju ne može da zastupa stranku, jer procesni zakoni samo advokatima (i bliskim srodnicima) dozvoljavaju zastupanje. Praxis je potom sastavio predlog za utvrđivanje vremena i mesta rođenja¹⁸.

Praćenje primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći pokazalo je još jedan zabrinjavajući podatak – lica u riziku od apatridije i osobe koje su se Praxisu obraćale za pomoć gotovo bez izuzetka nisu bile informisane o tome da je donet zakon koji bi trebalo da im omogući da pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvare u gradskim i opštinskim upravama. Čak i u veoma retkim slučajevima kada su građani imali prilike da čuju da je takav zakon donet, nisu znali ni da li bi oni imali pravo da dobiju besplatnu pravnu pomoć, ni kome i gde bi trebalo da se obrate za takvu pomoć. Ovo pokazuje da donošenje i stupanje na snagu Zakona nije pratila odgovarajuća informativna kampanja. Da bi socijalno ugroženi građani, osobe bez ličnih dokumenata i svi drugi građani koji žive na marginama društva bili adekvatno informisani, nije dovoljno da se u vestima objavi podatak da je Zakon počeo da se primenjuje, već je potrebno sprovesti aktivnosti koje su ciljano usmerene na informisanje ovih slojeva društva, a koje će na lako razumljiv način građanima predviđiti koja prava i mogućnosti im donosi novi zakon. To je pogotovo važno jer je reč o građanima kojima bi Zakon prevashodno i trebalo da bude namenjen.

18) Podrazumeva se da u ovom slučaju problem nije predstavljalo to što Praxis ne želi da pruža pravnu pomoć i u sudskim postupcima, već u tome što se zbog nejasnog zakona, ali i njegovog pogrešnog tumačenja, Praxis izlaze u riziku da se njegovo postupanje oceni kao protivpravno.

Građani ne znaju da imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Usko vezana sa ovim problemom – a uglavnom je posledica socijalne isključenosti, diskriminacije i dugogodišnjeg zanemarivanja problema koji pogodaju lica u riziku od apatridije i pripadnike romske nacionalne manjine, a naročito stanovnike getoiziranih neformalnih naselja – jeste činjenica da oni veoma često nisu sposobni da se samostalno izbore za prava koja im pripadaju. Štaviše, negativna iskustva koja su generacije ovih građana sticale prilikom pokušaja da ostvare svoja prava, često rezultiraju time da oni prilikom susreta sa preprekama odustaju od daljih pokušaja, a neretko uopšte i ne pokušavaju da ih ostvare.

Veliki broj građana koje je Praxis uputio da podnesu zahteve za dobijanje besplatne pravne pomoći to ili nije ni pokušao da učini ili su odustali od pokušaja jer su se isprečile prepreke koje sami nisu uspeli da savladaju. Osobe koje se nalaze u riziku od apatridije su Praxis godinama unazad prepoznavale kao adresu gde mogu dobiti besplatnu pravnu pomoć u vezi sa pribavljanjem ličnih dokumenata, pa uprkos tome što su im pravnici Praxisa podrobno objasnili kakva prava imaju po novom zakonu, gde sada treba da odu, kome da se obrate i šta tom prilikom treba da kažu – oni to jednostavno ne čine, jer im sve deluje suviše komplikovano i neizvesno. Skoro svaki četvrti građanin koga je Praxis uputio da podnese zahtev za pružanje besplatne pravne pomoći to nije ni pokušao da učini (24%), dok je još 9 posto odustalo nakon što je naišlo na neke prepreke (npr. traženo je da dostave dokaze koje nisu imali ili služba za BPP nije radila kada su pokušali da podnesu zahtev).

Pružanje besplatne pravne pomoći odobreno je u samo 20% slučajeva koje je Praxis uputio, a usvajanju zahteva uvek su prethodile manje ili veće teškoće koje su iziskivale i veće ili manje učešće Praxisa u postupcima. Zahtevi su odbijeni u 30% slučajeva i to uvek usmeno – ni u jednom slučaju nije doneto rešenje kojim se zahtevi odbijaju, već su organi na razne druge načine odbili da pruže pomoć (npr. upućivanjem na Praxis ili na druge organe, čutanjem uprave ili tvrdnjom da stranka ne ispunjava uslove za BPP). U ostalim slučajevima (17%), Praxis je ili izgubio kontakt sa strankama i nije mogao da proveri da li je odobreno pružanje BPP ili je prošlo pre malo vremena od upućivanja, pa građani još uvek nisu pokušali da dobiju BPP.

Pomoć odobrena, ali nikad pružena

Emina¹⁹ ima 34 godine, ali još uvek nije upisana u matičnu knjigu rođenih. Pošto su oba Eminina roditelja preminula, vreme i mesto njenog rođenja moguće je utvrditi samo u sudskom postupku.

Emina ne zna da čita i piše, oduvek živi na marginama društva i nikada se nije obraćala državnim organima i institucijama, a neposedovanje dokumenata samo je produbilo njenu socijalnu isključenost. Sama nije umela da podnese zahtev za dobijanje besplatne pravne pomoći, pa je u novembru 2019. pravnica Praxis to učinila u njeni ime. Uprkos prvočitom nesnalaženju službenika na pisarnici, koji nisu znali kako treba da postupaju sa ovakvim zahtevima, postupak odobravanja besplatne pravne pomoći ubrzo je uspešno okončan. Rešenjem kojim se odobrava pružanje BPP kao pružaćac je određen advokat.

I dok je postupak odobravanja besplatne pravne pomoći protekao bez većih teškoća, to se nikako ne može reći da samo pružanje pravne pomoći. Advokat koji je određen kao pružaćac pravne pomoći najpre je zbog godišnjeg odmora odložio sastanak sa Eminom, a kasnije joj se nije javio, tako da je do njihovog susreta došlo tek kada je Emina u februaru 2020. samoinicijativno otišla u advokatsku kancelariju. Ali ni tada nije pokrenut postupak pred sudom, jer je advokat tražio da mu Emina najpre dostavi izvode iz matične knjige umrlih za roditelje, kao i izjave tri svedoka. Iako bi se možda moglo razmatrati da li je bilo opravданo to što je advokat tražio od Emine da pribavi ove dokumente ili je trebalo to sam da učini (kao i da li su uopšte svi ti dokazi bili potrebni), nema sumnje da advokat nije ispravno postupio kada je Eminu, koja mu je donela kopije traženih dokumenata za roditelje, uputio da ode u više stotina kilometara udaljeni Niš da pribavi originale (i to, kako Emina navodi, taksijem).

Emina nije imala sredstava i mogućnosti da pribavi ove dokumente, a advokat joj se više nije javio. Praxis je pokušao da stupi u kontakt sa advokatom, ali bezuspešno, pošto se na kontakt telefone advokatske kancelarije nikoli nije javljao.

Vidjevši da, po svemu sudući, Emina neće dobiti pravnu pravnu pomoć od advokata, pravnica Praxisa je krajem avgusta 2020. stupila u kontakt sa centrom za socijalni rad, pošto je ovaj organ zakonom ovlašćen da pokrene postupke za utvrđivanje vremena i mesta rođenja. Na sreću, zaposleni u centru za socijalni rad pokazali su razumevanje za Eminin problem, kao i spremnost da pruže pomoć. Praxis je centru za socijalni rad preneo svoja iskustva o ovim postupcima i u novembru 2020, centar za socijalni rad podneo je sudu predlog za utvrđivanje Emininog vremena i mesta rođenja.

Advokat se još uvek nije javio.

19) Pravo ime je, radi zaštite privatnosti, izmenjeno.

V. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Kada želimo da ocenimo da li je zakon opravdao očekivanja i ispunio ciljeve zbog kojih je donet, to možemo da učinimo i tako što ćemo potražiti odgovore na sledeća pitanja. Da li su pravila koja sadrži razumljiva, svrshodna i sprovodiva u praksi? Da li je u oblast koju uređuje doneo pravnu sigurnost i izvesnost da će se u istovetnim situacijama postupati na jednak način? Da li je promena koju je uneo u pravni sistem dovela do poboljšanja položaja građana? Da li je građanima omogućio lako dostupno, jednostavno i delotvorno ostvarivanje i efikasnu zaštitu prava? Da li se primenjuje onako kako je predviđeno i da li se organi koji ga sprovode dosledno pridržavaju propisanih normi? Da li su građani upoznati sa time šta zakon propisuje i da li su ga prepoznali i prihvatili kao sredstvo koje će im služiti za realizaciju njihovih prava?

Nažalost, čini se da je u vezi sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći teško dati pozitivan odgovor na bilo koje od ovih pitanja. Jer, kao što smo videli, odredbe ovog zakona često su neprecizne i protivrečne, pa izazivaju nedoumice i različita tumačenja kako kod onih koji su ovlašćeni da odlučuju o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć, tako i kod onih koji bi tu pomoć trebalo da pružaju. A takva situacija neminovno dovodi do neujednačene prakse i pravne nesigurnosti. Pokazalo se da organi koji su zaduženi za to da sprovode Zakon često krše njegove odredbe, dok građani kojima je Zakon namenjen uglavnom nisu upoznati sa mogućnošću da dobiju besplatnu pravnu pomoć. I kada im se objasni koja prava im Zakon nudi, često ni ne pokušavaju da ih ostvare, jer su uvereni da to neće biti moguće. Oni koji ipak pokušaju da dobiju pravnu pomoć, u tome uglavnom ne mogu samostalno da uspeju i suočeni sa preprekama, često odustaju od pokušaja.

Verovatno najbolji pokazatelj toga da Zakon nije ispunio svrhu predstavlja činjenica da je u najvećem broju opština podnet zanemarljivo mali broj zahteva za dobijanje besplatne pravne pomoći, odnosno, da u mnogim opštinama nijednom građaninu nije pružena besplatna pravna pomoć.

Pri takvom stanju stvari, a naročito ako se imaju u vidu brojni nedostaci Zakona koji se nisu našli u ovom izveštaju²⁰, postavlja se pitanje da li je ove probleme moguće otkloniti izmenama postojećeg

zakona i sproveđenjem mera koje bi osigurale doslednu primenu Zakona, ili je celishodnije doneti novi zakon koji će na zdravim temeljima i na adekvatan način urediti ovu oblast.

Drugo rešenje izgleda kao bolje i dugoročno održivije, ali ako se ima u vidu to koliko je vremena trebalo da se i ovaj zakon doneše, nije realno očekivati da bi u bližoj budućnosti mogao da se doneše novi zakon.

Stoga, kao predlog da se u međuvremenu ublaže pojedini nedostaci i unapredi stanje u oblasti pružanja besplatne pravne pomoći, ovaj izveštaj nudi sledeće preporuke:

Izmeniti i dopuniti Zakon tako da se otklone postojeće kontradiktornosti i nepreciznosti. Tokom izrade novog zakona, sprovesti konsultacije sa nevladinim organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć i omogućiti im da daju svoje preporuke za unapređenje zakonskog okvira;

Među korisnike koji mogu da dobiju besplatnu pravnu pomoć bez obzira na uslove koji se odnose na materijalno stanje potrebno je uvrstiti i osobe bez ličnih dokumenata za koje je potrebno sprovesti postupke koji za cilj imaju upis u matične evidencije, sticanje državljanstva, prijavu prebivališta i izdavanje lične karte; Osobama bez državljanstva besplatna pravna pomoć mora se pružiti bez obzira na to da li imaju utvrđen status apatrida;

Bez odlaganja formirati službe za besplatnu pravnu pomoć u onim gradovima i opštinama gde to još uvek nije učinjeno;

Za službenike koji odlučuju o zahtevima za besplatnu pravnu pomoć i službenike koji pružaju pravnu pomoć organizovati obuke o pravima i specifičnim pravnim problemima koje imaju osobe bez ličnih dokumenata i lica u riziku od apatridije;

U jedinicama lokalne samouprave u kojima ista osoba odlučuje o zahtevima za dobijanje besplatne pravne pomoći i pruža pravnu pomoć potrebno je razdvojiti ove poslove tako da ih obavljaju različiti službenici, kako bi se smanjila mogućnost neobjektivnog odlučivanja;

20) Više o pojedinim nedostacima ZBPP, videti na primer: Damjan Mileusnić, *Studija: Uticaj Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na rad organizacija civilnog društva*, Partneri Srbija, 2020, dostupno na <https://www.partners-serbia.org/public/documentations/Uticaj-novog-Zakona-o-BPP-na-OCD-Partneri-Srbija.pdf>; Milan Filipović, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – Prvi šest meseci primene*, YUCOM, 2020, dostupno na: <https://www.yucom.org.rs/wp-content/uploads/2020/07/Primen-a-zakona-BPP-2.pdf>; Vanja Macanović, *Ko može više ne može manje*, Peščanik, 22. 8. 2018: <https://pescanik.net/ko-moze-vise-ne-moze-manje/>; Sofija Mandić, *Besplatna pravna pomoć – sa zakonom, bez pomoći*, Peščanik, 12. 9. 2018: <https://pescanik.net/besplatna-pravna-pomoc-sa-zakonom-bez-pomoci/>.

- Osigurati da u postupku odlučivanja o zahtevima za dobijanje besplatne pravne pomoći organi u svim slučajevima pribavljaju dokumente i podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, kao i da donose pisana rešenja kojim se odobrava ili odbija pružanje besplatne pravne pomoći;
- Osigurati da se prilikom odlučivanja o obliku pružanja besplatne pravne pomoći odobri onaj oblik pravne pomoći koji u konkretnom slučaju može da rezultira rešenjem pravnog problema;
- Sprovesti informativne kampanje, kako na nivou države, tako i na nivou lokalnih samouprava, kako bi se građani upoznali sa mogućnošću da dobiju besplatnu pravnu pomoć i načinom na koji to mogu da učine. Kampanje posebno prilagoditi i usmeriti na marginalizovane i ranjive grupe;
- Nevladinim organizacijama i diplomiranim pravnicima koji su zaposleni u tim organizacijama omogućiti da pružaju besplatnu pravnu pomoć u skladu sa zakonima koji uređuju pravila postupka u određenim pravnim oblastima.