

Др Душица Палачковић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Крагујевцу

Јелена Чановић,*
Асистент Правног факултета,
Универзитет у Крагујевцу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpfno-28777

UDK: 347.921.8(497.11)
341.2:342.7

Рад примљен: 08.10.2020.
Рад прихваћен: 16.12.2020.

БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У КОНТЕКСТУ ПРАВА НА ПРИСТУП СУДУ**

Апстракт: Устав Републике Србије изричито одређује да се бесплатна правна помоћ регулише законом. У низу извештаја о напретку Републике Србије у процесу придруживања Европској унији упозоравано је на недопустиво низак ниво квалитета и ефикасности правосуђа, а у том контексту и на неопходност законског регулисања система бесплатне правне помоћи. Коначно, ова материја је нормирана посебним законом који се примењује од 1. октобра 2019. године. У раду је поред појмовног одређења права на бесплатну правну помоћ анализирана условљеност права на приступ суду, као конститутивног елемента права на правично суђење из члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, остварењем права на бесплатну правну помоћ. Регулисање бесплатне правне помоћи на националном нивоу мора испуњавати стандарде формулисане на нивоу Европске уније, али и кроз праксу Европског суда за људска права, па су у раду анализирани референтни прописи и одлуке, односно стандарди који су препознати и прихваћени. Закон о бесплатној правној помоћи Републике Србије анализиран је у контексту испуњености стандарда, посебно у односу на услове за остварење права на бесплатну правну помоћ и круга корисника и пружалаца појединих врста правне помоћи.

Кључне речи: право на приступ суду, бесплатна правна помоћ, европски стандарди бесплатне правне помоћи, примена стандарда у процесу доношења закона.

* duda@jura.kg.ac.rs

* jcanovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је под истим називом изложен у виду усменог саопштења на међународној научној конференцији „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, одржаној 18. септембра 2020. године у организацији Правног факултета у Нишу.

1. Уводна разматрања

Неспорно је да је право на приступ суду (*right of access, access to court*) елемент права на правично (поштено) суђење (*fair trial*) из чл. 6, ст. 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (надаље: Конвенција). Наведена одредба не помиње изричито право на приступ суду ван кривичних поступака, али је Европски суд за људска права (надаље: Суд), у случају *Golder v UK* (1975) 36 недвосмислено истакао да је „право на приступ суду конститутивни елемент права из чл. 6, ст. 1“. Реч је о једном од тзв. имлицираних права (Омејес, 2014: 1125) које је „предуслов и неопходна претпоставка у остваривању свих осталих процесних људских права“ (Петрушић, 2008: 164) (тима и супстанцијалних), а владавина права тешко је замислива ако нема могућности приступа судовима (Šarin, 2015: 276). Истовремено, право на приступ суду је и полазна тачка за детектовање права на бесплатну правну помоћ (Jelinić, Knol Radoja, 2014: 187), стога што „нико не сме бити спречен економским препрекама у свом настојању да оствари или одбрани своје право пред било којим судом који поступа у грађанским, трговачким, управним, социјалним или пореским стварима“ (Resolution (78)8, I, art. 1–4). Бесплатна правна помоћ уведена је и у сам систем европске заштите људских права (Радивојевић, Раичевић, 2019: 77).

У домену грађанских судских поступака повреда права на приступ суду први пут је анализирана у случају *Airey v Ireland* (1979) 26. Став Суда је да, без обзира што не постоји право на бесплатну правну помоћ *per se*, аутономни захтев за њеним пружањем се поставља нарочито када поступак приморавана подносиоца представке да га пред вишим судом заступа адвокат и када је поступак сложен, али се као критеријуми препознају и материјално стање, карактеристике странке (нпр. степен образовања и познавања права и правних могућности), способност странке да делотворно штити своје интересе у поступку и посебна обележја случаја. Неки од њих, нарочито посебне околности случаја и способност странака да штите своје интересе, тешко се утврђују и остављају простор накнадне разраде за Суд (Jelinić, Knol Radoja 2014: 189).

Право на бесплатну правну помоћ није апсолутно, па су прихватљива његова ограничења на основу финансијских прилика тражиоца и изгледа на успех у спору, на тражиоцу је терет доказивања да нема довољно средстава за ангажовање адвоката, а обавеза државе је да спречи арбитрерност при одлучивању о додели (Голубовић, 2013: 294). Реч је о једној од позитивних обавеза државе која обезбеђује равноправност странака (Јакшић, 2017: 101, 102), која поред нормативног признања подразумева и заштиту у случају повреде (Водинелић, 2007: 34). Да би право на приступ суду било

делотворно „појединац мора имати јасну и стварну могућност оспоравања акта којим се нарушавају његова права“ (*Lesjak v Croatia* (2006) 35). Оно подразумева гаранције остварења свих права изричито наведених у чл. 6, ст. 1, али и низ других конкретних гаранција: правну помоћ (посебно бесплатну¹), право на саветовање, право на превођење и друге мере практичне подршке (Prigučnik, 2016: 27), поједностављивање судских поступака и обезбеђење њихове транспарентности, повећање нивоа информисаности појединаца о механизмима судске заштите или смањење трошкова самих поступака.²

Бесплатна правна помоћ у контексту права на приступ суду условљава бројне дилеме у одабиру ефикасног и делотворног система пружања овог вида помоћи. У раду ће бити анализирани најважнији европски стандарди бесплатне правне помоћи у грађанским судским поступцима и законска решења у Републици Србији у контексту ових стандарда. Њихово прихватање и делотворна примена усвојеног модела омогућава доступност суда пре свега лицима која нису у могућности да снесу трошкове поступка.

2. Бесплатна правна помоћ (појам, сврха и врсте)

Право на бесплатну правну помоћ може се одредити као право на коришћење услуга организованих стручних служби и надлежних органа, без накнаде или уз делимичну накнаду, у складу са законским критеријумима за одобравање (Лазич, Здравковић, 2008: 110). Реч је о „законом уређеном виду заштите којим држава омогућава да поједина лица остваре заштиту повређених, угрожених или оспорених права и интереса у поступку пред надлежним судом“ (Станковић, 2015: 12) и чије трошкове у целини или делимично сноси држава (Џизмић, 2010: 412). Трошкови настају током или поводом поступка правне заштите, а ослобођење је потпуно или делимично – преко износа који се не би могао сносити без знатнијих тешкоћа (Resolution (78)8, art. 2).

Ефикасан систем бесплатне правне помоћи је одговор државе на постојање одређених категорија становника који нису у могућности да остваре право на приступ суду без организоване помоћи заједнице (Адамовић, 2008: 149). Реч је о сиромашнима, али су они често и невични праву и недовољно образовани, што их додатно спречава у остварењу својих права у судским и другим поступцима заштите. Као *conditio sine qua non* реализације права

1 Правна помоћ коју пружају адвокати на основу уговора и према тарифи није тема овог рада.

2 Низ других начина остварења права на приступ суду помиње, нпр. *Recommendation No.R (81)7*.

на приступ правди бесплатна правна помоћ је начин да се правда учини фактички доступном и сиромашнима, да нормативно прихваћено право на правично суђење и право на једнаку заштиту права и на правно средство (Устав РС, чл. 32 и 36) буду и остварени. Стога су основни захтеви система бесплатне правне помоћи ефикасност, квалитет и функционалост, али и правичност, као и одрживост и сталност кроз обезбеђена материјална и друга неопходна средства (Лазих, Здравковић, 2008: 110, 111). Обезбеђење једнакости, равноправности и правичности у поступцима заштите увођењем система бесплатне правне помоћи најдиректније утиче на спречавање дискриминације услед различитих имовинских прилика странака, што је посебно актуелизовано у условима пораста броја незапослених, ниске цене рада, економских криза и константног раслојавања у савременом друштву (Станковић, 2015: 13, 16; Буха, 2019: 160). Такође, посебности одређених права условљавају увођење посебних процедура (заштита од дискриминације, потрошачки, медијски, спорови о интелектуалним правима и др.), што компликује заштиту и додатни је разлог обезбеђења бесплатне правне помоћи.

Бесплатна правна помоћ не обухвата само сношење или партиципирање у трошковима заступања у судским поступцима већ и трошкове судских такса, извођења доказа, превођења, обезбеђења доказа, као и неких специфичних, нпр. за плаћање акторске кауције, али укључује и право на примерену информацију и правни савет (Uzelac, Pristup pravosudju – Nacrt: 2).

Начелно, на нормативном нивоу, разликују се примарна (давање општих правних информација и правних савета, састављање поднесака и заступање у вансудским поступцима, нпр. мирног решавања спорова) и секундарна бесплатна правна помоћ (правни савет, састављање поднесака и заступање у судским поступцима, али и ослобођење од плаћања трошкова судског поступка и судских такси).³ Поред разлике према врстама радњи правне помоћи, различит је и круг пружалаца услуга заступања корисника у судским поступцима (тзв. судска сфера, секундарна правна помоћ), који је по правилу ограничен прихватањем ужег или ширег монопола адвоката. У вансудској сфери круг пружалаца, али и корисника је најшири – примарна правна помоћ није условљена финансијским цензусом. Изван адвокатуре пружаоци услуга примарне правне помоћи су невладине организације, посебне службе, канцеларије, правни заступници, правне клинике, при чему је они ван државног система не смеју пружати у виду заната – системски и наплатно (Водинелић 2007: 19), али морају бити регистровани

3 Тако чл. 12 Закона о besplatnoj pravnoj pomoći Republike Hrvatske, NN, бр. 143/13 и 98/19, (надаље: ZBPPH).

и пружати правну помоћ организовано.⁴ Могуће је и разликовање на радње правне помоћи које се тичу саме ствари у вези са остварењем права (помоћ у погледу меритума – обавештења, савети, израда аката и поднесака, заступање) и оне које само доприносе на други, посредан начин, олакшању и ојачању положаја лица у вези са његовим правом (ослобађање од сношења трошкова поступка – „сиромашко право“) (Водинелић, 2007: 16). Бројне разлике националних права условљавају закључак да јединственог модела бесплатне правне помоћи нема, да бесплатна правна помоћ „није једнина него множина“ (Водинелић, 2007: 31). Треба, такође, имати у виду и да ослобођење од плаћања трошкова поступка и бесплатна правна помоћ нису истозначни појмови, те је и законодавни приступ њиховом регулисању различит (у законима о бесплатној правној помоћи или процесним законима). Ослобођење од плаћања судских трошкова и судских такси је „економска помоћ или социјална мера која би за бољитак странке у правној сфери могла имати тек посредни утицај“ (Čizmić, 2010: 415–416) и само један од начина да се најсиромашнијима олакша приступ суду. Процесна равноправност или „једнакост оружја“ постиже се тек обезбеђењем бесплатних услуга заступања које не би смело бити условљено потпуним ослобађањем од плаћања трошкова вођења поступка.

Из економске перспективе правна помоћ је „услуга која се купује на тржишту од оних који су овлашћени да је пружају“, али социјалне (не) прилике, различити нивои образовања и свести о правима, непознавање права и правних могућности и бројност прописа који оптерећују модерне правне системе условљавају да грађани због имовинских прилика ове услуге не могу купити, па је последица неефикасност заштите њихових права (Jelinić, Knol Radoja, 2014: 190).

3. Европски стандарди бесплатне правне помоћи

Бесплатна правна помоћ није „милостиња сиромашнима“ већ обавеза друштва (Resolution (78)8), како „нико не би био спречен сметњама економске природе у настојању да оствари или одбрани своје право пред било којим судом који одлучује у грађанским, трговинским, управним, социјалним или пореским стварима“ (Part I(1)). Будући да економско и социјално стање условљава неравноправност у приступу суду (Recommendation (81)7) препоручује се проширење круга лица која имају право на бесплатну правну помоћ (Recommendation (93)1). Поред државног система допуштени су и други, комплементарни облици, као што су услуге

4 Упоредноправни преглед за европске државе видети у Водинелић, 2007: 15–28, а за постјугословенске државе у Preložnjak, Šago, 2010: 789–812.

удружења, центара за правно саветовање или формирање фондова којима управља приватни сектор (Prigučnik, 2016: 58). Како су корисници у највећој мери лица слабијег имовног стања и угрожене категорије, од посебне је важности реална процена границе сиромаштва и уважавање разлога правичности, али и испуњење обавеза које проистичу из међународних уговора и обухватање правних ствари са елементом иностраности (Лазивић, 2009: 152).

Наведено је да Конвенција не предвиђа изричито обавезу пружања бесплатне правне помоћи у грађанским правним стварима, али је Суд у бројним одлукама усвајао сукцесивно критеријуме који оправдавају или чине неопходном бесплатну правну помоћ и у овој материји. Најчешће су то финансијско стање појединца, вредност предмета спора, неукост странке, стварне могућности постулативно способних лица, степен писмености и образовања, припадност социјално угроженим категоријама и маргинализованим групама, значај самог спора за апликанте и сложеност правне ствари са аспекта примене процесних (*Steel and Moris v the UK* (2005) 61; *McVicar v the UK* (2002) 48, 50; *P., C. and S v the UK* (2002) 89, нпр., компликованост доказног поступка), као и материјалноправних норми (*Airey v Ireland* (1979) 24, 27; *Pristup pravdi*, 10).

Тако, став Суда је да непружање бесплатне правне помоћи од стране адвоката може имати за последицу кршење чл. 6, ст. 1 Конвенције, ако је она неопходна за делотворан приступ суду, нпр. када је такво заступање обавезно по закону (ограничена постулативна способност странака), али и у посебним врстама парничних поступака (*P., C. and S. v UK* (2002) 88–91; Prigučnik, 2016: 60). Слобода држава у одређивању критеријума и њиховој примени подразумева и ограничења која не смеју нарушавати саму суштину права на приступ суду, циљ ограничења мора бити легитиман и мора постојати пропорционалност између средства ограничења и циља (*Ashingdane v UK* (1979) 57; Маширевић против Србије (2014) 46; Prigučnik, 2016: 60). Критеријуми Суда могу се свести на имовински и интерес правичности.

У случају *Airey v Ireland* (1979) 26–28, Суд указује да апликанткиња није имала средстава да плати адвоката, а „с обзиром на сложену процедуру и правна питања која се у овом случају постављају, неопходна доказна средства и посебну (емоционалну) осетљивост брачних спорова, могућност да (гђа *Airey*) сама води поступак... не би обезбедила делотворно правно средство“. Поступак је био „економски неприступачан и компликован“, странка је правно неука, а противна странка је имала адвоката и стога оне нису биле „једнаке у оружју“. „Интерес правде“ Суд образлаже у бројним

одлукама према околностима случајева (*Artico v. Italy* (1980); *Pakelli v FR of Germany* (1981); *Croissant v FR of Germany* (1989); *Quaranta v Switzyerland* (1991); *Steel and Morris v UK* (2005)). Практичну немогућност покретања поступка због превеликих трошкова Суд изједначава са правном немогућношћу.

У низу случајева Суд је ограничења оценио као легитимна, односно оправдана и сразмерна потребама: примена правила о имунитету, ограничења лица са душевним сметњама у покретању и вођењу поступка, забрана злоупотребе процесних овлашћења, ограничена постулатациона способност, правила о акторској кауцији, неспорно и слободно одрицање од права на приступ суду уговарањем арбитраже, наплаћивање примерених судских такси (*Uzelac, Pravo na pošteno suđenje*, 2010: 93). У случају *Kreuz v Poland* (2001) 62, нпр., Суд је оценио да процена пољског суда по захтеву за ослобођење од плаћања високих судских такси у контексту хипотетичких могућности зараде тражиоца, а не доказа које је он поднео представља повреду права на приступ суду, али не и када апликант није обухваћен програмом бесплатне правне помоћи јер његов приход премашује национални лимит, под условом да то не нарушава суштину права на приступ суду (*Glaser v UK* (2000) 99; *Santambrogio v Italy* (2005) 58). Апсолутно постављен лимит за подношење захтева доводи се у везу са комплексношћу и стога изузетно скупим вођењем поступка (*Uzelac, Pravo na pošteno suđenje*, 2010: 106; *Steel and Morris v UK* (2005) 62–72). Наиме, државе немају обавезу да јавна средства троше ради обезбеђења потпуне једнакости оружја кроз бесплатну правну помоћ једној од странака „под условом да се свакој страни омогући разумна могућност да изнесе свој предмет у околностима које је не стављају у знатно неповољнији положај у односу на противника“ (*Steel and Morris v UK* (2005) 62). Стога и доминирају системи правне помоћи у којима корисник учествује у њеном финансирању мање или више, уз могућност отплаћивања трошкова и на рате (Водинелић, 2007: 24). Прихватљиво је и одбијање захтева за пружање правне помоћи када се захтева претерано висок износ, када су услови накнаде произвољни и неразумни или када се ситуација апликанта поправила у мери да је могао да поднесе трошак (*Legal aid in Europe*, 2015: 5). Недовољна могућност за успех или неозбиљно или из обести покретање поступка такође оправдава одбијање захтева за пружање бесплатне правне помоћи (*Staroszczyk v Poland* (2007) 120), али се одлука по захтеву увек мора донети (*A.B. v Slovakia* (2003) 61–63). Арбитрерност при одлучивању је забрањена па критеријуми морају бити објективизирани, тело које одлучује непристрасно, а одлуке подобне преиспитивању (*Legal aid in Europe*, 2015: 5; *Vitkauskas, Dikov*, 2012: 34). Национални закони могу извесне типове парничних поступака искључити из система бесплатне правне помоћи (*Vitkauskas, Dikov*, 2012: 34). Код

малих вредности предмета спора ни сиромашни немају гарантовано право на бесплатну правну помоћ, а имућни могу бити ослобођени плаћања трошкова у случају високе вредности (Čizmić, 2010: 420; Legal aid in Europe, 2015: 7). И однос апликанта са додељеним заступником је од значаја за Суд, па у околностима када их је промењено чак седам јер апликант није желео са њима да сарађује, држава не може бити одговорна (*Renda Martins v Portugal* (2002)).

У случају *Bertuzzi v France* (2003) 31, утврђена је повреда права на приступ суду јер је апликант сам водио спор за накнаду штете против адвоката, правна помоћ му је већ била одобрена, а три адвоката су одбила да га заступају уз оправдање личним везама са туженим (Prigučnik, 2016: 77). Мада држава не може да одговара за понашање адвоката који је додељен странци, морају се обезбедити механизми контроле њиховог рада, па и замена ако посао не врше, или га врше неадекватно (*Artico v Italy* (1980) 33–37). Држава мора успоставити неопходан баланс адвокатске независности и савесности у вршењу професије и поштовања права на приступ суду, па повреда постоји када адвокат додељен странци одбије да поднесе правни лек само три дана пре истицања законског рока, сматрајући да нема основа за подношење, а странка није могла да нађе новог заступника и одржи рок (*Sialkowskav Poland* (2007) 114).

И поступак за признање права на бесплатну правну помоћ је предмет оцене Суда са аспекта преклузивности рокова и негативне процене успеха у спору који се доводе у везу са правном сигурношћу (Голубовић, 2013: 295–298; *Kozlowski v Poland* (2013) 26–32). Поступак одобравања подразумева одређено време, па се правила судских поступака морају прилагодити, нпр. отклањањем дејства преклузивности рокова за процесне радње, законски или уједначеном судском праксом, бесплатни заступник мора обавестити странку у одређеном року о одбијању да је заступа услед негативне процене успеха (нпр. изјављивања правног лека), односно непостојања основа за даље поступање.

4. Стање у Републици Србији – Закон о бесплатној правној помоћи

Устав Републике Србије (чл. 67) јемчи право на правну помоћ, под условима одређеним законом, као пружаоце одређује адвокатуру и службе правне помоћи јединица локалне самоуправе и препушта посебном закону уређење бесплатне правне помоћи. Ситуирање ове одредбе неспорно упућује на прихватање права на правну помоћ као једног од основних људских права. Доносећи Закон о бесплатној правној помоћи⁵ Србија

⁵ Закон о бесплатној правној помоћи, *Сл. гласник РС*, 87/2018, надаље: ЗБПП.

се, уз недопустиво кашњење,⁶ прикључила државама које су овакаве прописе усвојиле, али и створила предуслове за ефикасније остварење права на приступ суду лицима чији је број, према доступним подацима, забрињавајуће велики.⁷ Такође, измене у општој парничној процедури последњих десетак година не погодују неким странкама и сиромашнима – тужба и правни лекови не могу се више подносити изјавом на записник састављен у суду, писани одговор на тужбу је обавезан, уведена је пресуда због пропуштања, ограничен период за изношење чињеничних тврдњи и предлагање доказа, фаворизовано расправно начело и уведена могућност приватне експертизе и др. (Станковић, 2015: 17).

Наведена уставна формулација (ст. 2) условила је у време израде ЗБПП различита тумачења у погледу круга пружалаца правне помоћи. Адвокатска комора је тврдила да уставне одредбе изричито и таксативно набрајају ко може да пружа правну помоћ, па је свако друго решење неуставно. У правној теорији ставови су били различити, од оних који подржавају став Коморе (Петров, Орловић, Станковић, 2018) до оних који сматрају да Устав само обавезује адвокатуру и службе правне помоћи локалних самоуправа да је пружају, али не забрањује другима да, под одређеним условима, то исто чине (Гајин, 2007: 9; Водинелић, 2007: 35; Право на бесплатну правну помоћ, 2016: 3). У основи конфликта је подела „колача“, односно значајних државних средстава која бесплатна правна помоћ подразумева.⁸

У односу на стандарде система бесплатне правне помоћи издваја се неколико кључних питања на основу анализе ЗБПП. Пре свих то је ширина круга пружалаца услуга. Наиме, широк круг свакако обезбеђује виши ниво гаранција реализације права на бесплатну правну помоћ, а конкурентност омогућава побољшање квалитета услуга (Лазић, Здравковић, 2008: 114). Неспорно је да адвокати и надлежна тела у локалној самоуправи могу да буду пружаоци практично свих услуга (чл. 9, ст. 1 ЗБПП). Укључивање

6 Извештаји ЕК о напретку Србије констатују у дужем периоду недостатак квалитета и ефикасности правосуђа и приступа правди између осталог и због недостатка закона о бесплатној правној помоћи, нпр. Извештај, 2016: 13). Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. констатује да је досадашњи напредак у овој области незадовољавајући.

7 Према подацима Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе РС за 2017. год, четвртина становника је у ризику од сиромаштва, 500.000 људи нема средства за основне потребе, 12.045 дин. је граница апсолутног сиромаштва, 286.000 људи прима новчану социјалну помоћ, а 35.300 је корисника народне кухиње. Стопа тзв. апсолутно сиромашних је 7,1%.

8 Акциони план за поглавље 23 предвиђа да се у прве три године примене закона годишње издваја по 5,6 милиона евра, од чега највећи део добијају пружаоци, <http://www.romskinacionalnisavet.org.rs/>

овлашћених удружења као и правних клиника свакако је корисно, али је могући обим различит, а ЗБПП се определио да то буде у начелу тзв. примарна правна помоћ. Чини нам се да нема сметњи да се у ограниченом виду (у оквиру регистроване делатности) удружењима омогући и заступање у тзв. судској сфери, посебно стога што процесна правила парничне процедуре не предвиђају монопол адвоката као пуномоћника (осим у поступку по ванредним правним лековима),⁹ а ова правила примењује се и у другим грађанским судским поступцима. Одредбом чл. 9 ЗБПП је предвидео да удружења могу пружати бесплатну правну помоћ у ужем смислу (примарну) само на основу одредаба закона који уређује право азила и забрану дискриминације, а да је у име удружења пружају адвокати, док је неограничено у оквиру циља оснивања предвиђено само попуњавање формулара и пружање општих правних информација (чл. 9, ст. 5). Укључивање услуга јавних бележника, посредника и правних факултета кроз тзв. бесплатну правну подршку од несумњивог је значаја у контексту испуњености стандарда (чл. 11 и 12). Међутим, законодавац се определио за модел у коме монопол пружања правне помоћи у ужем смислу (заступање, одбрана и састављање поднесака) остаје у надлежности адвокатуре и државних служби, као што је то и у већини европских држава (Петров, Орловић, Станковић, 2018).¹⁰

За кориснике бесплатне правне помоћи основни постулат је да се примарна правна помоћ обезбеди у свакој правној ствари и да се не сме ограничавати искључиво имовинским цензусом.¹¹ Наш законодавац је предвидео (чл. 13) да се право на општу правну информацију, попуњавање формулара, као и помоћ коју могу пружати удружења (прописи о азилу и забрани дискриминације), пружа и лицима која не испуњавају услове (из чл. 4). У односу на секундарну бесплатну правну помоћ цензус пак не сме бити превисоко одређен јер се тиме свима који реално нису у могућности да сносе, у целини или делимично, трошкове поступка, укључујући и трошкове заступања, онемогућава делотворан приступ суду. Имовински цензус мора бити егзактан, односно не сме се допустити арбитрерно тумачење, али је његово везивање за остварење права на бесплатну правну помоћ уз висину накнаде социјалне помоћи или дечјег додатка пример веома ниско одређеног цензуса који значајан број стварно сиромашних

9 Чл. 85, ст. 2–4 ЗПП.

10 Има и држава које укључују и тзв. невладин сектор (Грчка, Мађарска, Словачка, Француска, Хрватска и Чешка) (Петров, Орловић, Станковић, 2018).

11 Видети, нпр., одредбу чл. 10 (а) ZVPRH.

лишава могућности коришћења ових услуга.¹² Уз то, услови коришћења социјалне помоћи и дечјег додатка су све рестриктивнији (Радојевић, 2018: 255). Непотпуна или неажурна евиденција социјалног положаја („социјалне карте“) не сме бити сметња остварењу овог права (Лазивић, Здравковић, 2008: 116). Међутим, увођење ове евиденције код нас је неизвесно.

Околност да се законима о бесплатној правној помоћи не обухвата увек и ослобађање од плаћања трошкова поступка и плаћања судских такси,¹³ што не чини ни ЗБПП Србије где ову материју регулишу процесни закони, захтева неопходно уједначавање критеријума.¹⁴

Интерес правичности примаран је у низу ситуација, пре свега ради заштите маргинализованих група, или када постоји посебна друштвена опасност или егзистенцијална угроженост лица (насиље у породици, дискриминација, корупција, трговина људима, злоупотребе органа власти и сл. (Лазивић, Здравковић, 2008: 116)).¹⁵ Стога би и услуге секундарне правне помоћи, односно правних савета, писања поднесака и заступања морале бити доступне и лицима која немају способности да сама воде поступак, или у сложеним правним стварима или правним стварима од посебног интереса за странку, а не само сиромашним.¹⁶ ЗБПП (чл. 4, ст. 3) набраја велики број категорија лица која би, према смислу Закона, право остваривала без обзира на имовно стање (Радојевић, 2018: 255). Обухваћена су и лица која немају домаће држављанство, апатриди или страни држављани настањени код нас, као и лица која по другом основу имају право на бесплатну правну помоћ, као и случајеви тзв. прекограничних спорова

12 Најновији цензус за дечији додаток је 9.271,83 дин, односно за једнородитељске породице 12.053,40, а нпр. за једнородитељске породице са дететом са инвалидитетом 11.126,21. дин. https://www.paragraf.rs/statistika/nominalni_iznosi_prava_na_finansijsku_podrsku_porodici_sa_decom_i_cenzusi_za_ostvarivanje_prava_na_deciji_dodatak.html. У 2019. год. цензус висине новчане социјалне помоћи за носиоца права у породици био је 8.508 дин. Истраживања показују да би само око 1,3% грађана могло да оствари бесплатну правну помоћ ако се цензус на овај начин рачуна (Лазивић, Здравковић, 2008: 116).

13 ЗВРРП то, нпр. чини (чл. 12, ст. 2).

14 Тако Закон о парничном поступку (*Сл. гласник РС*, 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС и 55/2014) у чл. 168, ст. 1, омогућава ослобођење од плаћања трошкова поступка странци која према свом општем имовном стању није у могућности да сноси ове трошкове, а чл. 170 омогућава да суд оној странци која је потпуно ослобођена од плаћања трошкова признаје право на бесплатну правну помоћ.

15 Видети и чл. 15 ЗВРРП.

16 Видети нпр. чл. 13, ст. 1 ЗВРРП.

(*Council Directive 2002/8/EC*).¹⁷ Искључење одређених категорија правних субјеката (нпр. правних лица), као и поступака чија правна природа је неспојива са усвојеним критеријумима имовинског цензуса, правичности и заштите посебних категорија лица или друштвених група,¹⁸ је легитимно. Интерес правичности у односу на секундарну правну помоћ захтевао је увођење делимичног сношења трошкова од стране корисника.¹⁹

Проблематично је решење ЗБПП да одлуку по захтеву доноси појединац без обзира на предвиђене квалификације (чл. 29), јер може водити арбитрерности. Уз то, законодавац користи и израз „орган управе“ у контексту поступања и доношења решења, па је нејасано да ли је то и даље појединац, односно физичко лице.²⁰ Прикупљање података по службеној дужности ограничено је на оне из „службених евиденција“ (чл. 31, ст. 2), што се чини недовољним.²¹

Финансирање бесплатне правне помоћи мора подразумевати сталне, односно стабилне и довољне изворе. Директно финансирање из средстава државног буџета и буџета јединица локалне самоуправе је најповољније решење, али се могу користити и други начини, као што су донације и пројектно финансирање из јавних прихода (чл. 39 ЗБПП), које подразумева јавни конкурс. Недостатак може бити изузимање из буџетског и финансирање средствима локалне самоуправе заступања у првостепеном управном поступку, а проблеми могу настати и услед нетранспарентности јавних конкурса, ако услови нису унапред познати и ако није обезбеђен равноправни третман свих потенцијалних давалаца услуга. Заједничко финансирање из државног и буџета локалне самоуправе по себи није проблематично (чл. 39, ст. 2), али је проблематичан принцип претходног сношења укупних трошкова од стране локалне самоуправе (чл. 41, ст. 2).

Законом мора бити успостављен чврст систем надзора над законитошћу рада пружалаца услуга и управне и стручне контроле квалитета услуга. Стручну контролу, односно контролу стручности и савесности у пружању

17 За критички приказ одредаба о бесплатној правној помоћи у прекограничним споровима видети Станковић, 2020: 253–271.

18 Видети чл. 7ЗБПП, чл. 13 ЗВРРН.

19 Видети, нпр. чл. 2 Закона о бесплатној правној помоћи Црне Горе, из 2011. год. (у даљем тексту: ЗБППЦГ), који већ у дефинисању појма одређује да је реч о „обезбеђењу потребних средстава за потпуно или делимично покривање трошкова“ различитих видова правне помоћи и трошкова судских поступака као и чл. 19 ЗВРРН.

20 ЗВРРН нпр. предвиђа надлежност управног органа (чл. 16).

21 ЗВРРН, нпр. предвиђа и прикупљање података од надлежних органа или правних лица из јединственог регистра рачуна, податке који су банкарска тајна и све друге податке о имовини, чл. 18.

услуга требало би да спроводе судије које воде поступак у коме је помоћ одобрена. Поступци контроле морају бити прецизно уређени, а како се корисник не налази у уговорном односу са пружаоцем, односно не може, као у случају пуномоћника, опозвати пуномоћје, мора му бити омогућено да захтева нпр. замену адвоката.²² Није довољно да је бесплатни адвокат „номинован“. Мора се обезбедити ефективно и ефикасно репрезентовање странке, а интерпретација ових стандарда од стране државе мора бити рестриктивна, иначе бесплатна правна помоћ остаје безвредна (уп. Петрушић, 2008: 177, 178).

Поступак одобравања је према ЗБПП хитан (чл. 32, 34, ст. 4), а ефикасности служи и одредба о скраћеном року уколико за потенцијалног корисника може настати ненадокнадива штета или му прети преклузија у поступку који води. Поред опште месне надлежности за подношење захтева уводи се и место пружања бесплатне правне помоћи (чл. 27), што олакшава остварење права. Одредба о ослобађању од плаћања таксе за захтев је у складу са стандардима, али се не односи и на таксу за решење.²³

5. Уместо закључка

Право на приступ суду је несумњиво конститутивни елемент права на правично суђење из члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Ефикасна и ефективна реализација овог права у пракси подразумева, поред осталог, и успостављање и делотворно спровођење система бесплатне правне помоћи како би се примарно лицима која немају финансијска средства за вођење судских или других поступака заштите омогућио приступ суду. Србија је 2018. године коначно усвојила Закон о бесплатној правној помоћи. Низ решења која је закон предвидео указују на прихваћене међународне стандарде, али простора за одређена прилагођавања и побољшања свакако има. Такође, кратко време од усвајања указује да пракса није могла у довољној мери да укаже на дилеме, нејасноће или неадекватност појединих одредаба, па остаје да се у будућности о томе изјасни како би и такви ставови указали на могуће правце измена или допуна.

Литература/References

Адамовић, А. (2008). Систем бесплатне правне помоћи у Словенији. У Петрушић, Н. (Ур.). *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију*

22 Видети чл. 41 и 42 ЗВРРП.

23 Видети чл. 16, ст. 5 ЗВРРП, у оквиру секундарне правне помоћи.

европских стандарда у правни систем Републике Србије: тематски зборник радова, Књига 4. Ниш: Центар за публикације Правног факултета;

Vodinić, V. (2007). Pravna pomoć – u uporednom i našem pravu, sada i ubuduće. U Trkulja, J. i Gajin, S. (Ur.). *Pravna pomoć*. Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija;

Gajin, S. (2007). Uvodnik. U Trkulja, J. i Gajin, S. (Ur.). *Pravna pomoć*. Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija;

Golubović, K. (2013). Perspektive primene evropskih standarda prava na besplatnu pravnu pomoć u RS. U Lilić, S. (Prir.) i Mitrović, M. D. (ur.). *Perspektive impleментације evropskih standarda u pravni sistem Srbije – Knjiga 3*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;

Јакшић, А. (2017). *Грађанско процесно право*, Београд;

Jelinić, Z., Knol Radoja, K. (2014). Analiza hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima u svjetlu dosadašnje prakse Europskog suda za ljudska prava. *Pravni vijesnik*. Vol. 30. Br. 2.;

Лазих, М., Здравковић, У. (2008). Успостављање система бесплатне правне помоћи у Републици Србији. У Петрушић, Н. (Ур.). *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије: тематски зборник радова, Књига 4.* Ниш: Центар за публикације Правног факултета;

Лазих, М. (2009). Субјекти бесплатне грађанскоправне помоћи у Републици Србији. У Лазих, М. и Пејић, И. (Ур.). *Законодавни и институционални оквир независног судства у Републици Србији*, тематски зборник радова. Ниш: Центар за публикације Правног факултета;

Омејес, Ј. (2013). *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi europskog Suda za ljudska prava (Strasburrški Acquis)*, Zagreb;

Петрушић, Н. (2008). Право на приступ суду у светлу новог ЗПП. У Петрушић, Н. (Ур.). *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије: тематски зборник радова, Књига 4.* Ниш: Центар за публикације Правног факултета;

Радојевић, М. (2018). Систем (бесплатне) правне помоћи у РС. *Српска политичка мисао*. Бр. 4/2018. Год. 25. Vol. 62.;

Станковић, Г. (2015). Спречавање дискриминације по основу имовног стања у парничном поступку. У Боранијашевић, В. (Ур.). *Правни систем и заштита од дискриминације, тематски зборник радова, прва свеска*. Косовска

Митровица: Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици;

Čizmić, J. (2010). O pružanju besplatne pravne pomoći. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. Vol. 31. (1991). Br. 1.

Прописи

Закон о бесплатној правној помоћи. Службени гласник РС. Бр. 87/2018;

Закон о парничном поступку. Службени гласник РС. Бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС и 55/2014;

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (са допунским протоколима бр. 11, 4, 6, 7, 12 и 13). Службени лист СЦГ – Међународни уговори. Бр. 9/2003 и 5/2005;

Устав Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 98/06.

Електронски извори

Акциони план за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период од 2013–2018. године. Преузето 28. 2. 2020. Доступно на: <https://mpravde.gov.rs/tekst/22602/akcioni-plan-za-sprovođenje-strategije.php>

Буха, М. (2019). Право на бесплатну правну помоћ у кривичном поступку БиХ, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Бр. 86, Год. LIX. Преузето 10. 12. 2020. Доступно на: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-8501/2020/0350-85012086157B.pdf>

Vitkauskas, D., Dikov, G. (2012). *Zaštita prava na pravično suđenje prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima*. Strasbourg: Vijeće Evrope. Преузето 25. 2. 2020. Доступно на: <https://rm.coe.int/16806f1612>

Закон о бесплатној правној помоћи Црне Горе. Службени лист Црне Горе. Бр. 20/2011. Преузето 10. 3. 2020. Доступно на: <http://www.sluzbenilist.me/>

Закон о бесплатној правној помоћи Републике Хрватске. Преузето 11. 3. 2020. Доступно на: <https://www.zakon.hr/z/286/Zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoći%С4%87i>

Извештај о напретку Србије у процесу придруживања – *Commission Staff Working Dokument, Serbia 2016 Report, Brussels, 9. 11. 2016*. Преузето 28. 2. 2020. Доступно на: http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/20161109_report_serbia.pdf

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Преузето 3. 2. 2020. Доступно на: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf

Legal aid in Europe (2015): minimum requirements under international law. Open SocietyJustice Initiative. Преузето 5. 2. 2020. Доступно на: <https://namati.org/wp-content/uploads/2017/04/Legal-Aid-in-Europe.pdf>

Национална стратегија реформе правосуђа за период од 2013. до 2018. године. Преузето 1. 4. 2020. Доступно на: <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/2959/nacionalna-strategija-reforme-pravosudja.php>

Петров, В., Орловић, С., Станковић, М. (2018). *Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење.* Преузето 10. 3. 2020. Доступно на: <https://akb.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/PRAVNA-PO-MOC-STR.MIS.PROF.PRAV.FAK..pdf>

Preložnjak, B., Šago, D. (2010). Pravno uređenje instituta besplatne pravne pomoći u republici Hrvatskoj s osvrtom na zakonska rješenja postjugoslavenskih država. *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu.* Vol. 60. Br. 3–4. Преузето 10. 5. 2020. Доступно на: [file:///C:/Users/Jelena/Downloads/Preloznjak_i_Sago_Zbornik_PFZ_3_4_2010%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jelena/Downloads/Preloznjak_i_Sago_Zbornik_PFZ_3_4_2010%20(1).pdf)

Priručnik o europskom pravu u području pristupa pravosuđu (2016). Agencija Europske unije za temeljna prava. Преузето 10. 2. 2020. Доступно на: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_HRV.pdf

Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – izazovi i reforme. YUCOM, Beograd. Преузето 12. 2. 2020. Доступно на: http://yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363187570_GSO_BPP%20veliki%20web.pdf

Радивојевић, З. и Раичевић, Н. (2019). Накнада трошкова поступка као облик правичног задовољења у пракси Европског суда за људска права. *Зборник радова Правног факултета у Нишу.* Бр. 85, Год. LVIII. Преузето 10. 12. 2020. Доступно на: <https://scindeks.ceon.rs/Article.aspx?artid=0350-85011985073X>

Recommendation No.R(81)7, of the Committee of Ministers to Member States on Measures facilitating Access to Justice, May, 14 1981. Преузето 13. 2. 2020. Доступно на: <https://rm.coe.int/168050e7e4>

Resolution (78)8, of the Committee of Ministers, on legal aid and advice, March, 1978. Преузето 12. 2. 2020. Доступно на: <https://rm.coe.int/16804e2bb2>

Recommendation No. R(93)1, of teh Committee of ministers to member States on effective access to the law and to justice for the very poor [1]. Преузето 13. 2. 2020. Доступно на: http://www.whiplashinfo.se/juridik/recommendation_no_r_93.htm

Сиромаштво у Републици Србији 2006–2016. године, ревидирани и нови подаци. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада РС, август 2017. Преузето 1. 4. 2020. Доступно на: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Siromastvo_u_Republici_Srbiji_2006-2016._godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf

Станковић, С. (2020). Анализа одредаба Закона о бесплатној правној помоћи Републике Србије које уређују бесплатну правну помоћ у прекограничном спору de lege lata и de lege ferenda. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Бр. 86, Год. LIX. Преузето 10. 12. 2020. Доступно на: <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0350-8501/2020/0350-85012086253S.pdf>

Судска пракса Европског суда за људска права: <https://hudoc.echr.coe.int/eng>

Uzelac, A. (2010). Pravo na pošteno suđenje: opći i građansko-pravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. U Radačić, I. (Ur.). *Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa stanovišta Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*. Преузето 20. 2. 2020. Доступно на: http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/A35Fair_trial_uskladenost%20zakonaCMS.pdf

Uzelac, A. *Pristup pravosuđu: Analiza stanja u RH i sažetak teza o mogućim pravcima projekta*, Nacrt. Преузето 20. 2. 2020. Доступно на: <http://www.alanuzelac.from.hr/Pdf/access.pdf>

Council Directive 2002/8/EC of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes. Преузето 20. 2. 2020. Доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32003L0008>

Šarin, D. (2015). Pravo na pristup sudu u praksi Europskog suda za ljudska prava. *Pravni vjesnik*. God. 31. Br. 3–4. Преузето 10. 2. 2020. Доступно на: <https://hrcak.srce.hr/155994>

Dušica Palačković, L.L.D,

Full Professor,

Faculty of Law, University of Kragujevac

Jelena Čanović. LL.M.,

Teaching Assistant,

Faculty of Law, University of Kragujevac

FREE LEGAL AID IN THE CONTEXT OF THE RIGHT OF ACCESS TO COURT

Summary

The Constitution of the Republic of Serbia explicitly regulates that free legal aid shall be stipulated by the law. In a series of reports on the progress of the Republic of Serbia in the process of joining the EU, there are warnings about the unacceptably low quality level and efficiency of the judiciary, and indications that there is a need to regulate the legal aid system. Finally, this matter was regulated by enacting the Legal Aid Act of the Republic of Serbia, which came into force on 1st October 2019. In addition to the conceptual definition of legal aid, the paper analyzes the right of access to court as a constituent element of the right to a fair trial prescribed in Article 6 of the European Convention on Human Rights, which entails the right to legal aid. The regulation of legal aid at the national level has to meet the standards formulated at the European Union level as well as the standards formulated through the practice of the European Court of Human Rights. In that context, the paper analyzes the regulations and decisions, i.e. the widely recognized and accepted standards. The Legal Aid Act of the Republic of Serbia has been analyzed in the context of meeting these standards, especially in relation to the conditions for granting the right to legal aid and the circle of beneficiaries and providers of certain types of legal aid.

Key words: *the right of access to court, free legal aid, European standards on free legal aid, application of standards in the legislative process.*