

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ
Институт за правне и друштвене науке

СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВНА СИГУРНОСТ

Уредник
МИОДРАГ МИЋОВИЋ

Крагујевац
2019.

СЛОБОДА ПРУЖАЊА УСЛУГА И ПРАВНА СИГУРНОСТ

Зборник реферата по позиву са Међународног научног скупа одржаног 17. маја 2019. године, на Правном факултету у Крагујевцу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу.

Међународни научни одбор Мајског саветовања:

Проф. др Мирослав Миловић, Филозофски факултет Универзитета у Бразилији; Проф. др Маркус Фаро де Кастро, Правни факултет Универзитета у Бразилији; Проф. др Данче Манолева-Митровска, Правни факултет "Јустинијан I", Универзитета "Кирил и Методије" Скопље; Проф. др Миха Јухарт, Правни факултет Универзитета у Љубљани; Проф. др Хрвоје Качер, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту; Проф. др Един Ризвановић, Правни факултет Универзитета "Џемал Биједић" у Мостару; Проф. др Снежана Миладиновић, Правни факултет Универзитета Црне Горе; Проф. др Миодраг Мићовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

ИЗДАВАЧ: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Институт за правне и друштвене науке
Јована Цвијића 1, 34000 Крагујевац
телефон: (034) 306 513, 306 504
телефакс: (034) 306 540
е-пошта: faculty@jura.kg.ac.rs
веб: <http://jura.kg.ac.rs>

РЕЦЕНЗЕНТИ Проф. др Хрвоје Качер
Проф. др Снежана Миладиновић
Проф. др Миодраг Мићовић

ЗА ИЗДАВАЧА: Проф. др Драган Вујисић

УРЕДНИК: Проф. др Миодраг Мићовић

ШТАМПА: Графопромет д.о.о.

ТИРАЖ: 120

ISBN 978-86-7623-088-4

Штампање Зборника подржало Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије

*Др Гордана Станковић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу
Др Маријана Дукић Мијатовић, доцент
Економског факултета Универзитета у Новом Саду*

*УДК: 347.921.8
DOI: 10.46793/XVMajsko.411S*

ПРУЖАЊЕ БЕСПЛАТНИХ ПРАВНИХ УСЛУГА

Резиме

Право на бесплатну правну помоћ, гарантовано Уставом, операционализовано је одредбама Закона о бесплатној правној помоћи (2018) којим су предвиђени титулари овог права и услови под којима се оно стиче, поступак за одобравање бесплатне правне помоћи и право на правни лек ако се она не одобри, врсте бесплатних правних услуга, пружаоци бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке, надзор над њиховим радом, контрола пружања услуга и финансирање бесплатне правне помоћи. У раду се критички анализирају поједине законске одредбе којима је регулисан овај институт.

Кључне речи: *бесплатна правна помоћ, правна подршка, корисници правних услуга, пружаоци правних услуга, поступак за одобравање бесплатне правне помоћи.*

1. Бесплатна правна помоћ представља законом уређени начин пружања законом одређених правних услуга грађанима, као њеним корисницима, поводом или у току грађанског, управног, кривичног или прекршајног поступка или поступка посредовања ради мирног решавања спорова, као и поступка пред Уставним судом поводом уставне жалбе, којим држава ствара услове и омогућава да се оствари једнака правна заштита, владавина права и очувања правног поретка.

Пружање бесплатних правних услуга у оквиру бесплатне правне помоћи у Републици Србији дефинитивно је уређено доношењем Закона о бесплатној правној помоћи из 2018.¹ Доношење овог закона представља, с једне стране, наставак у реализацији пројектоване правосудне реформе,² а с друге, почетни

¹ Закон о бесплатној правној помоћи, „Службени гласник РС“ бр. 87/18 од 13. новембра 2018. Ступио је на снагу 21. новембра 2018, а примењује се од 1. октобра 2019, изузев одредаба чл. 44–52, које почињу да се примењују од дана приступања Републике Србије Европској унији.

² Видети Националну стратегију реформе правосуђа за период 2013–2018. године („Службени гласник РС“, бр. 57/2013).

корак у успостављању система бесплатне правне помоћи.³ Доношењем овог закона дефинитивно је, после низа година рада на припреми овог правног документа и неколико неуспелих покушаја правног нормирања⁴ који су критиковани у стручној јавности, успостављен систем пружања бесплатне правне помоћи у поступцима правне заштите намењен одређеним категоријама физичких лица која имају потребу за пружањем правне заштите ради заштите њихових права која треба да се остваре или се нису остварила у фактичким животним односима у циљу остваривања владавине права. Регулисањем уставом признатог права на бесплатну правну помоћ држава је омогућила да и одређени круг физичких лица, упркос непознавању права, недовољном образовању, свом статусу, незапослености или лошим финансијским приликама, заштити и оствари своја права⁵ у поступцима правне заштите уколико испуни законом прописане услове.

У настојању да омогући да правна заштита буде доступна и оним субјектима који не могу да плате правне услуге у поступцима правне заштите или поводом њих, држава је настојала да Законом о бесплатној правној помоћи успостави ефективан и економски доступан систем правне помоћи који финансира држава у складу са својим могућностима.

И пре доношења овог закона у домаћем правном систему, у складу с принципом социјалне правде и социјалног поступања, у низу закона⁶ биле су

³ Видети Стратегије развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији (<http://www.mpravde.gov.rs-cr/news/vesti/besplatna-pravna-pomoc-html>)

⁴ Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. било је предвиђено доношење Закона о бесплатној правној помоћи у четвртом кварталу 2013. Сам рад на овом законском тексту започео је знатно раније и трајао је неколико година. У оквиру припрема за доношење овог закона формиран је у Србији фебруара 2007. Фонд за бесплатну правну помоћ који је, између осталог, имао за циљ да испита различите моделе пружања правне помоћи, да изврши проверу постојећих критеријума по којима се признаје право на правну помоћ и да прикупи податке о средствима за финансирање система правне помоћи да би се пронашла оптимална решења у циљу реформисања система бесплатне правне помоћи. У току рада на припреми закона настало је неколико верзија законског текста. Проблем у доношењу овог закона изазвао је спор око тога ко све може, с обзиром на уставна решења, да пружа правну помоћ грађанима и у ком обиму. Радни текст једне верзије Закона о бесплатној правној помоћи у току 2012. био је предмет јавне дискусије и експертисе Савета Европе. Видети сајт Министарства правде и државне управе, <http://www.mpravde.gov.rs>

⁵ У Србији, према подацима Министарства правде, постоји велика потреба за пружањем различитих видова бесплатних правних услуга, посебно у ситуацији кад постоји повећање броја потенцијалних корисника бесплатне правне помоћи из најразличитијих разлога.

⁶ Нпр.: Закон о адвокатури, Закон о локалној самоуправи, Закон о парничном поступку, Закон о ванпарничном поступку, Закон о извршењу и обезбеђењу, Породични закон, Законик о кривичном поступку, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и

садржане одредбе о различитим видовима пружања правне помоћи⁷ којима је на различите начине било нормативно уређено и обезбеђено пружање појединих видова бесплатне правне помоћи⁸ у појединим судским поступцима,⁹ у целини или делимично. Према изричитој законској дикцији, одредбе новог закона примењују се искључиво на кориснике бесплатне правне помоћи који право на бесплатну правну помоћ нису остварили по одредбама других закона.¹⁰ Осим тога, поједина удружења¹¹ или правне

кривичноправној заштити малолетника, Закон о азилу, Закон о раду, закони о потврђивању појединих билатералних међународних уговора.

⁷ Видети: Станковић, Г., *Спречавање дискриминације по основу имовног стања у парничном поступку*, Зборник радова: Правни систем и заштита од дискриминације, прва свеска, Косовска Митровица, 2015, стр. 11; Станковић, Г., *Пружање бесплатних правних услуга у парничном поступку*, Зборник радова: Услужно право, Крагујевац, 2013, стр. 885; Станковић, Г., *Грађанско процесно право*, прва свеска, Парнично процесно право, Београд, 2013, стр. 253; Станковић, Г., *Објашњења и тумачење*, Закон о парничном поступку, једанаесто издање, Београд, 2018, стр. 24; Станковић, Г., Трговчевић Прокић, М., *Коментар Закона о ванпарничном поступку*, Београд, 2015, стр. 136; Трговчевић Прокић, М., Станковић, Г., *Ванпарнични и јавнобележнички поступак Републике Србије*, Београд, 2018, стр. 91; Станковић, Г., Палачковић, Д., Трешњев, А., *Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу*, Београд, 2018, стр. 142; Станковић, Г., Боранијашевић, В., *Право извршења и право обезбеђења*, Косовска Митровица, 2017, стр. 35.

⁸ Треба приметити да је законодавац приликом доношења појединих закона или њиховог новелирања ширио спектар бесплатних правних услуга, па је, примера ради у парничном поступку предвидео ослобађање правних лица од претходног сношења парничних трошкова а у домену заступања предвидео бесплатног законског заступника за странке које су ослобођене од претходног сношења трошкова поступка и омогућио да странке заступају, као пуномоћници, и дипломирани правници са положеним правосудним испитом запослени у службама правне помоћи јединица локалне самоуправе.

⁹ Доношењем Закона о бесплатној правној помоћи (2001) у Републици Словенији институт бесплатног правног заступања избрисан из Закона о парничном поступку јер је законодавац настојао да системски и целовито регулише пружање бесплатне правне помоћи.

¹⁰ Правним правилима у парничном поступку предвиђени су механизми којима се остварује право на правично суђење и право на приступ суду и регулисано је на одређени начин пружање правних услуга у поступку, бесплатно или уз смањене трошкове.

¹¹ Различита удружења пружала су поједине облике бесплатне правне помоћи тако што су запошљавала правнике или ангажовала адвокате за пружање бесплатних правних услуга заинтересованим појединцима или одређеним циљним групама (нпр. мигрантима, азилантима, жртвама породичног насиља итд). Средства за те намене обезбеђивала су кроз различите пројекте који су углавном финансирани из иностраних средстава.

клинике на појединим факултетима,¹² као вид практичне наставе и обуке, и пре но што је донет Закон о бесплатној правној помоћи пружале су различите правне услуге одређеним категоријама лица иако нису за то биле овлашћене законом.

Закон о бесплатној правној помоћи је, као *lex generalis*, кровни закон који се односи на бесплатну правну помоћ јер су његовим одредбама регулисани: облици пружања бесплатних правних услуга, одређени корисници бесплатне правне помоћи као титулари права на бесплатну правну помоћ,¹³ предвиђени услови и поступак за пружање бесплатне правне помоћи и систем правних лекова, одређени органи који одлучују о пружању правних услуга, предвиђени пружаоци бесплатних правних услуга и њихова права и обавезе, надзор у погледу стручног пружања бесплатних правних услуга, контрола квалитета рада пружаоца, механизми санкционисања нестручног или несавесног пружања бесплатне правне услуге, финансирање бесплатне правне помоћи.

2. Право на бесплатну правну помоћ представља један од елемената сложеног права на правну заштиту који треба да омогући реализацију права на приступ органима који пружају правну заштиту и права на правичан поступак с обзиром на то да се ради о правима која представљају карактеристике сваког демократског друштва. Ово индивидуално функционално људско право омогућава остваривање принципа једнакости, равноправности и правичности у поступцима за пружање правне заштите.¹⁴ Признавањем и гарантовањем права на бесплатну правну помоћ држава спречава дискриминацију која би била последица имовинског стања, статуса, образовања, непознавања права и обезбеђује остваривање права на правну

¹² Правне клинике су посебан вид правничког образовања као интерактивни метод едукације студената права ради обучавања у погледу практичне примене права и стицања практичних вештина неопходних за будући компетентан, савестан и етички професионални рад. Видети: *Практично образовање правника*, Клиника за грађанско право, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2003.

¹³ Правна лица према одредбама Закона о бесплатној правној помоћи нису титулари права на бесплатну правну помоћ. Треба приметити да према одредбама Закона о парничном поступку (2011) и правна лица, као парничне странке, имају право на бесплатну правну помоћ у овом поступку ако према свом имовном стању нису у могућности да снесу трошкове поступка. Ово законско решење посебно је значајно кад се у парници као странке јаве удружења грађана која немају на располагању неопходна новчана средства (нпр. удружење самохраних мајки, удружење мајки несталих беба, регионална удружења инвалида, удружење дистрофичара, поједине организације за заштиту потрошача итд) или за чије деловање и циљеве нису заинтересовани инострани финансијери који би им кроз пројектно финансирање обезбедили средства а којима би без признавања права на ослобођење од трошкова поступка било ускраћено право на приступ суду. О томе: Станковић, Г., *Објашњења и ...*, стр. 71.

¹⁴ То је разлог што је у многим правним системима регулисано на посебан начин пружање бесплатне правне помоћи одређеним категоријама становништва.

заштиту и оним физичким лицима која због својих имовинских прилика или статуса, због превисоких судских такси, јавнобележничких такси, накнада и награда или непознавања права не могу да остваре право на правну заштиту својих права и правних интереса.

Право на бесплатну правну помоћ представља уставно и конвенцијско право које се штити међународним¹⁵ и националним правним актима.¹⁶

Уставом (2006)¹⁷ у одредби чл. 67. предвиђено је право на правну помоћ, као индивидуално и опште функционално људско право и прописано да се законом одређује кад је правна помоћ бесплатна.¹⁸ Овом уставном одредбом право на бесплатну правну помоћ први пут је у домаћем правном систему гарантовано као функционално људско право и на тај начин створене су уставне претпоставке за реализацију једнаке правне заштите. Осим тога, Уставом је загарантовано да услуге правне помоћи пружају адвокатура и служба правне помоћи које су, као посебне институције, дужне да пружају правну помоћ.

Прокламовањем уставног права на правну помоћ предвиђена је дужност државе да нормативно уреди услове за вршење и заштиту права на правну помоћ, да уреди систем пружања бесплатне правне помоћи задовољавајућег квалитета и да обезбеди неопходна средства за пружање бесплатне правне помоћи.

3. Право на бесплатну правну помоћ гарантовано је и Европском конвенцијом за заштиту основних права и слобода (1950) са додатним протоколима,¹⁹ као основним међународним правним актом који је ратификацијом постао део националног права. Поред тога, Савет Европе донео је низ резолуција и препорука²⁰ у којима је предвиђено право на бесплатну правну помоћ.²¹

¹⁵ Нпр. ослобађање од трошкова поступка одређеним категоријама лица предвиђено је Међународним пактом о грађанским и политичким правима (1966), Хашком конвенцијом о грађанском поступку (1957), Конвенцијом о олакшању међународног приступа судовима (1988) итд, као и билатералним међународним уговорима.

¹⁶ У погледу посебних закона који предвиђају поједине облике бесплатне правне помоћи видети напомену (фусноту) бр. 6.

¹⁷ Устав Републике Србије, „Службени гласник“, бр. 98/2006.

¹⁸ Уставом је изричито предвиђено право на бесплатно превођење и право на бесплатно тумачење знаковног језика.

¹⁹ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05 и 7/05-исправка.

²⁰ Видети нпр. Резолуцију (78) 8 о бесплатној правној помоћи и правном савету, Препоруку (93) 1 о делотворном приступу правосуђу и правди за социјално угрожене, Резолуцију (76) 1 о правној помоћи у грађанским, привредним и управним стварима, Препоруку (81) 3 о мерама за олакшање приступа правди.

²¹ У правном систему Европске уније право на бесплатну правну помоћ, као једно од основних људских права, предвиђено је нпр. у Конвенцији о основним правима у

Европска конвенција, међутим, изричито нормира право на бесплатну правну помоћ само у кривичном поступку²² као право на бесплатно браниоца када то налажу интереси правде и материјалне прилике окривљеног,²³ а не и у грађанским судским поступцима. Иако Европска конвенција изричито не регулише право на бесплатну правну помоћ и у другим поступцима правне заштите, Европски суд је тумачењем Европске конвенције у предмету Ејри (*Airey*) против Ирске из 1979.²⁴ закључио да сваки појединац треба да ужива ефективно право на приступ суду без обзира што нема одредбе у погледу грађанских правних ствари у тексту Европске конвенције. Из тог разлога ова одлука, којом је предвиђено, као правни стандард, право на бесплатну правну помоћ,²⁵ представља посебан извор права за све грађанске судске поступке²⁶ с обзиром на то да су одлуке Европског суда које се односе на заштиту људских права правно релевантне у том домену. Европски суд полази од тога да Европска конвенција гарантује

Европској унији која је усвојена у Ници 2000, али у појединим директивама. Видети: <http://www.legislationline.org>

²² Чл. 6. ст. 3. Европске конвенције.

²³ Детаљно о томе: Кнежевић, С., „Сиромашко право“ у кривичном поступку, Међународни научни скуп „Заштита људских права и слобода у време економске кризе“, Тара, 2011, стр. 286.

²⁴ У одлуци предмету Ејри (*Airey*) против Ирске Европски суд је заузео став да су државе дужне да обезбеде бесплатну квалификовану стручну правну помоћ када је то потребно да се обезбеди делотворна заштита грађанских права и обавеза странке у поступку било зато што је по националном праву предвиђено обавезно адвокатско заступање или због сложености конкретног случаја. Видети: <http://www.echr.coe.int>

²⁵ Ова одлука представља преседан који налаже државама – потписницима ЕК да обезбеде пружање бесплатне правне помоћи у поступку ситуацијама кад је она неопходна. Критеријуми за пружање бесплатне правне помоћи су: значај предмета за странку, сложеност предмета, способност странке да сама предузима процесне радње, висина трошкова поступка и могућност странке да их сама сноси. Детаљно о томе: Узелац, А., *Експертиза поводом Нацрта Закона о бесплатној правној помоћи у Републици Србији*, Коментари на Нацрт у смислу примењивих европских стандарда и искустава земаља у региону, фебруар 2012.

²⁶ Право на бесплатну правну помоћ Европски суд касније је потврдио у низу својих одлука у којима је наведено да су државе дужне да обезбеде једнакост странака пред законом, да је странка дужна да докаже своје слабо материјално стање које оправдава потребу за бесплатним пружањем правне помоћи, да се бесплатна правна помоћ мора обезбедити у свим стадијумима поступка пред свим судским инстанцама, да адвокат мора да има довољно времена за припрему за заступање, да држава има право на враћање утрошених средстава на име бесплатне правне помоћи уколико се побољшају економске прилике корисника бесплатне правне помоћи.

право на правично суђење и да се ово право „у одређеним ситуацијама додатно појачава обавезом државе да обезбеди бесплатну правну помоћ.“²⁷

Право на бесплатну правну помоћ, према европским правним стандардима, предвиђа се и гарантује у свим врстама поступака правне заштите у којима се одлучује о правима и обавезама грађана. Ово функционално људско право не састоји се само у бесплатном пружању саветодавних услуга, састављању писмена и бесплатном заступању у судским и другим поступцима, већ и у ослобађању од делимичног или потпуног сношења трошкова који настају у овим поступцима а који се односе на судске таксе, трошкове вештачења, трошкове превођења,²⁸ накнаду трошкова сведока и вештака.²⁹

4. Закон о бесплатној правној помоћи Републике Србије, као нормативни део процеса реформе правосуђа, има вишеструки правнополитички значај.

Доношењем овог закона створен је нормативни и институционални оквир за остваривање права на бесплатну правну помоћ, успостављен систем бесплатне правне помоћи³⁰ и створени услови за организовано пружање бесплатне правне помоћи. Реализовање уставног права на бесплатну правну помоћ у националном праву до доношења овог закона није било системски уређено. Признавање права на бесплатну правну помоћ могло је, по правилу, да се реализује у току покренутог поступка правне заштите што је поједине категорије грађана одвраћало од покретања поступка јер је било неизвесно да ли ће им бити призната у конкретном поступку, а с друге стране, појединци због непознавања права нису могли да користе и ту могућност те им је био ускраћен приступ правди. Формирање служби за бесплатну правну помоћ јединица локалне самоуправе није било обавезно, а често се догађало да оне нису екипиране посебно стручним и компетентним кадровима који би имали потребне квалификације. Осим тога, службеници који су били ангажовани у службама правне помоћи одлучивали су дискреционо о потреби пружања бесплатне правне помоћи и по неуједначеним критеријумима. Парцијална решења садржана у појединим законима, с једне стране, оптерећивала су суд јер је о праву на бесплатну правну помоћ одлучивано арбитражно у посебном адхезионом поступку у току поступка за пружање правне заштите. С друге стране, решења предвиђена одредбама посебних закона нису задовољавала

²⁷ Предмет Артико против Италије, *Европски суд за људска права, Одабране пресуде*, Београд, 2005, стр. 522.

²⁸ То је и разлог што је Устав предвидео право на бесплатног преводиоца и бесплатног тумача знаковног језика с обзиром на то да се ради о специфичним вештацима.

²⁹ Поједина права регулисана су у домаћем праву посебним законима чије одредбе Закон о бесплатној правној помоћи, као касније донет закон, није дерогирао и које и даље важе према изричитој дикцији закона као и стечена права на бесплатне правне услуге према одредбама посебних закона.

³⁰ Функционисање овог система и његове евентуалне слабости моћи ће да се уоче тек кад у пракси отпочне примена Закона о бесплатној правној помоћи.

потребе физичких лица јер је, због недостатка једнообразних критеријума, било неизвесно да ли ће им бити пружена адекватна правна помоћ³¹ и у ком обиму тако да је била неделотворна реализација права на правичан поступак.

Доношењем Закона о бесплатној правној помоћи операционализовано је право на бесплатну правну помоћ као уставна категорија и омогућен је физичким лицима која имају потребу за заштиту права приступ суду, другим државним органима и органима јавне власти.³² Сваком физичком лицу које испуњава законом предвиђене услове и које има потребу за неким одређеним видом правне заштите омогућен је једнак приступ органима пред којима им се одобрава вршење право на бесплатну правну помоћ у заштити права уколико је у питању правна ствар у којој је дозвољено пружање бесплатне правне помоћи.³³

Посебно је значајно да су овим законом предвиђени право на правни лек тражиоца и корисника бесплатне правне услуге, контрола квалитета пружених услуга и финансијска подршка остваривању права на бесплатну правну помоћ.

5. Законом о бесплатној правној помоћи предвиђени су основни принципи на којима се заснива пружање бесплатне правне помоћи који су од значаја за њено пружање.

Основни принцип који треба да се реализује приликом пружања бесплатне правне помоћи је једнака доступност права на бесплатну правну помоћ, без дискриминације тражиоца, корисника и пружаоца и једнака доступност у погледу приступа објектима у којима се пружа бесплатна правна помоћ, као и подстицање развоја општег правног информисања и саветовања о коришћењу права на бесплатну правну помоћ,³⁴ посебно у подстицању на мирно решавање спорова,³⁵ коришћење и побољшање³⁶

³¹ Службе правне помоћи које су постојале у оквиру јединица локалне самоуправе доста дуго су имале овлашћење да само пружају бесплатну саветодавну помоћ у грађанским стварима и да састављају иницијалне поднеске, а тек после новелирања Закона о парничном поступку из 2014, да би се сузбио адвокатски монопол у заступању, предвиђена је могућност да и дипломирани правници из ове службе могу да се јаве као пуномоћници у грађанским стварима.

³² Орган јавне власти јесте државни орган, орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе и организација којој су поверена јавна овлашћења.

³³ Законом је предвиђено ограничење у погледу одређених правних ствари у којима није дозвољено пружање бесплатне правне помоћи.

³⁴ Посебан значај има информисање јавности у циљу упознавања јавности и потенцијалних корисника о условима за коришћење бесплатних правних услуга, видовима правне помоћи и њиховим пружаоцима.

³⁵ Подстицањем на мирно решавање спорова смањује се обим судског рада те се на тај начин посредно утиче на ажурност судова и ефикасност у пружању правне заштите, смањују се трошкови правосуђа и сами трошкови пружања бесплатне правне помоћи.

постојећих професионалних потенцијала за пружање бесплатне правне помоћи.³⁷

У погледу пружања саме бесплатне правне услуге и њеног квалитета важи принцип делотворности,³⁸ економичности и одрживости пружања бесплатне правне помоћи, усмереност на стварне потребе корисника и праћење његових потреба, заштита података о личности, очување интегритета поступка у оквиру којег се пружа бесплатна правна помоћ, и савесно, професионално и независно поступање пружаоца и поштовање достојанства пружаоца, тражиоца и корисника.

Један од принципа на којима се заснива пружање бесплатне правне помоћи је и принцип јавности рада, који се састоји у јавности управљања, руковођења и одлучивања о праву на бесплатну правну помоћ. Исто тако, један од принципа је и принцип сарадње између пружалаца бесплатне правне помоћи.³⁹

Пружање бесплатне правне помоћи засновано је и на принципу надзора⁴⁰ и контроле квалитета пружања бесплатне правне помоћи⁴¹ и праћењу начина и исхода пружене бесплатне правне помоћи. Контрола квалитета пружене бесплатне правне услуге врши се у посебном поступку који је регулисан законом.⁴²

б. Одредбама Закона о бесплатној правној помоћи предвиђене су врсте правних услуга које се могу пружити у оквиру бесплатне правне помоћи коју физичко лице, као њен корисник, остварује без накнаде у складу са законом.⁴³

Осим тога, мирним решавањем спорова успоставља се нарушена правна равнотежа и успостављају бољи односи између страна у спору.

³⁶ Бесплатну правну помоћ у ужем смислу пружају адвокати регистровани за пружање правне помоћи и дипломирани правници са положеним правосудним испитом и одређеним искуством.

³⁷ Законом је предвиђена посебна обука за дипломиране правнике у службама правне помоћи јединица локалне самоуправе.

³⁸ Законом су предвиђени строги законски рокови у којима се одлучује о праву на пружање бесплатне правне помоћи.

³⁹ Овај принцип је конкретизован на тај начин што је предвиђена у одредби чл. 9. ст. б. Закона о бесплатној правној помоћи могућност да јединица локалне самоуправе може да организује заједничку службу бесплатне правне помоћи са другим пружаоцем, у оквиру овлашћења која су тим пружаоцима поверена овим законом, али не може на њега пренети пружање бесплатне правне помоћи у потпуности.

⁴⁰ Видети одредбу чл. 53. Закона о бесплатној правној помоћи.

⁴¹ Видети одредбу чл. 54. Закона о бесплатној правној помоћи.

⁴² Видети одредбе чл. 56-57. Закона о бесплатној правној помоћи.

⁴³ Иако је уставним одредбама предвиђено бесплатно превођење и бесплатно тумачење у поступку правне заштите, Закон о бесплатној правној помоћи не спомиње ове правне услуге које у поступку пружају преводиоци и тумачи знаковног језика као посебна врста вештака.

Правне услуге у оквиру бесплатне правне помоћи су: бесплатна правна помоћ у ужем смислу, бесплатна правна подршка и бесплатна правна помоћ у прекограничним правним стварима („прекограничним споровима”).⁴⁴ Пружање бесплатне правне помоћи у прекограничним правним стварима одложено је и биће у примени по приступању Србије Европској унији.

Бесплатна правна помоћ у ужем смислу састоји се у пружању правних савета, састављању поднесака, заступању и одбрани.

Пружање правног савета је компетентно, детаљно, целовито и потпуно објашњење о начину и могућностима за решавање конкретне правне ствари пред судом или другим државним органима, пред органима јавне власти или у поступку мирног решавања спора.⁴⁵ Пружање правног савета кориснику бесплатне правне помоћи односи се на права, обавезе или интересе засноване на закону и на начин на који се у конкретној правној ствари може остварити правна заштита.

Састављање поднеска је писање иницијалних поднесака или поднесака који се подносе у току већ покренутог првостепеног поступка или поступка по правним лековима пред судом или другим државним органом, пред органом јавне власти или у поступку посредовања ради мирног решавања спора.

Заступање је свака правна радња коју у име и за рачун корисника бесплатне правне помоћи предузима пуномоћник корисника⁴⁶ у поступку

⁴⁴ Прекогранична правна ствар коју законодавац назива „прекогранични спор“ је правна ствар у којој подносилац захтева за одобравање бесплатне правне помоћи има пребивалиште или боравиште у држави чланици Европске уније која истовремено није она држава чланица Европске уније у којој поступа суд или у којој се захтева извршење судске одлуке. Бесплатне правне услуге у прекограничним правним стварима не пружају се у пореским, царинским и другим управним поступцима.

⁴⁵ Посебно је значајно да је пружање правних савета допуњено информацијама о мерама које олакшавају споразумно решавање спорова пре или после почетка судског поступка у поступку посредовања, што је у складу и са Препоруком Комитета министара Савета Европе (81) 7 о мерама које омогућавају приступ суду. На тај начин пружаоци ове правне услуге, остварују не само саветодавну већ и превентивну функцију и утичу на смањење броја судских предмета, оптерећење судова и њихову ефикасност и ажурност.

⁴⁶ Треба приметити да је одредбом чл. 6. Закона о бесплатној правној помоћи предвиђено само вољно заступање странке на основу овлашћења за заступање тј. заступање пуномоћником а не и заступање од стране бесплатног заступника као законског заступника кога је одредио председник суда својим решењем. С обзиром на то да је право на бесплатног законског заступника, као вид бесплатне правне помоћи, регулисано правилима Закона о парничном поступку (2011) као посебног закона, законодавац је предвидео само вољно заступање као вид бесплатне правне помоћи. Истовремено, овом одредбом је наглашено да је основ овлашћења за заступање пуномоћје које издаје корисник бесплатне правне помоћи оном пружаоцу бесплатне правне помоћи који је одређен решењем органа управе који одлучује о основаности

пред судом,⁴⁷ другим државним органом, органом јавне власти или у поступку мирног решавања спора.

Одбрана је заступање осумњиченог, окривљеног или оптуженог у предистражном, истражном и кривичном поступку, који се води због сумње да је извршено кривично дело за које није предвиђена обавезна одбрана, и заступање у прекршајном поступку који се води због сумње да је извршен прекршај за који је предвиђена казна затвора.

Бесплатну правну помоћ у ужем смислу пружају посебно компетентна и стручна лица.

7. Законом о бесплатној правној помоћи изричито је прописано да се бесплатне правне услуге из домена бесплатне правне помоћи у ужем смислу не пружају у одређеним правним стварима без обзира на то што потенцијални корисник испуњава законом предвиђене услове за њено пружање. Према одредби чл. 7. Закона, бесплатна правна помоћ није дозвољена у следећим поступцима: у поступку о привредним споровима, у поступку регистрације правних лица, у поступку за накнаду штете због повреде части и угледа, у поступку пред прекршајним судом ако за прекршај није забрањена казна затвора, у поступку у коме би вредност предмета спора била у очигледној и значајној несразмери с трошковима поступка,⁴⁸ у поступку у коме је очигледно да тражилац бесплатне правне помоћи нема изгледа на успех,⁴⁹

захтева за пружање бесплатне правне помоћи, а не само решење којим се корисник упућује код одређеног регистрованог пружаоца. Између осталог, и у томе је разлика између бесплатног законског заступника кога је одредио председник суда и пружаоца бесплатне правне помоћи, као заступника корисника који основ овлашћења за заступање има у пуномоћју.

⁴⁷ У грађанским правним стварима овлашћење за заступање потиче, по правилу, од странке или њеног старатеља уколико се ради о вољном заступању. Међутим, странка која је ослобођена од претходног сношења трошкова парничног поступка, има право на бесплатног законског заступника кога својом одлуком одређује председник суда по посебним правилима и који има иста овлашћења као и парнични пуномоћник иако се његово овлашћење за заступање не заснива на пуномоћју већ на одлуци суда.

⁴⁸ Потреба да се покреће и води такав поступак правне заштите може да представља несразмеран терет и за самог корисника, пружаоце правне помоћи и за државу и њен апарат. Резултат таквог поступка изазива трошкове који су несразмерни са самом заштитом права и у крајњој линији може да омета остваривање права на приступ суду.

⁴⁹ Критеријум очигледног неуспеха у поступку као разлог за одбијање одређивање бесплатне правне помоћи у поступку за одобравање бесплатне правне помоћи у пракси ће изазвати одређене проблеме. Службеник у органу управе који доноси одлуку о основаности захтева за пружање бесплатне правне помоћи тешко може да закључи само на основу навода у захтеву, с обзиром на то да није упознат с комплетним случајем и доказима, као и са одговарајућом праксом, да тражилац бесплатне правне заштите има намеру да истакне очигледно неоснован захтев или има намеру да се брани од очигледно основаног захтева. Очигледно је да се питања која се јављају приликом

посебно ако се његова очекивања не заснивају на чињеницама и доказима које је предочио или су она супротна позитивном праву,⁵⁰ јавном поретку и добрим обичајима⁵¹ и у случају да постоји очигледан покушај да се злоупотреби право на бесплатну правну помоћ или неко друго право.⁵²

Законодавац је, пре свега, искључио могућност бесплатне правне помоћи у поступку о привредним споровима иако се и у поступку пред привредним судом јављају као странке физичка лица а не само субјекти који обављају привредну делатност и не решавају искључиво спорови који потичу из пословних привредних односа. Странке у поступку пред привредним судовима су и радници који воде радне спорове против привредних друштава над којим је отворен стечај. Додуше, у поступцима поводом радних спорова поједине раднике могу да заступају, према правилима посебних закона, представници синдиката чији су они чланови. Међутим, чланство у синдикату није обавезно те се може догодити да без бесплатне правне заштите у поступку пред привредним судовима остану они радници који нису синдикално организовани иако имају потребу за пружањем правне заштите тако да одредба чл. 7. Закона о бесплатној правној помоћи има дискриминациони карактер. Исто тако, физичка лица могу да се јаве у поступку пред привредним судом уколико траже да се из стечајне масе излучи неки предмет (нпр. стан) који је пописао стечајни управник уколико они у поступку захтевају да се утврди њихово право својине које имају на том предмету и истичу захтев за његово излучење из стечајне масе јер он не улази у стечајну масу туженог правног лица у стечају.⁵³

Законодавац је одредбом чл. 7. Закона искључио и могућност бесплатне правне помоћи и у парницама за накнаду штете због повреде части и угледа

одлучивања о признавању права на бесплатну правну помоћ не односе само на одговарајуће спровођење правде, већ и на људска права те право на приступ суду.

⁵⁰ У одредби чл. 7. употребљен је погрешан технички термин. Законодавац је, наиме, употребио термин „позитивни пропис“ уместо позитивно право. Прописи сами по себи не могу да буду ни позитивни, ни негативни јер то могу да буду последице које погађају адресате на које се норма из конкретног прописа односи.

⁵¹ Добри обичаји су правила морала која ограничавају принцип аутономије воље уговорних страна и чија повреда има за последицу ништавост правног посла.

⁵² Треба приметити да ће службенику органа управе који одлучује о основаности захтева којим се тражи пружање бесплатне правне помоћи најчешће бити тешко да открије да се ради о злоупотреби права или процесних овлашћења с обзиром на то да неће увек бити у ситуацији, с обзиром на наводе тражиоца у захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи, да открије да ли се бесплатна правна помоћ захтева ради остваривања оних права и овлашћења која су призната законом или ради неких циљева који су у директној супротности с објективним циљевима конкретног поступка за пружање правне заштите, посебно због тога што није свака објективно неоснована употреба неког правног средства истовремено и злоупотреба неког права или процесног овлашћења.

⁵³ Видети нпр. пресуду Врховног касационог суда, Прев 74/18 од 5. јула 2018.

тако да произлази да сиромашни грађани или припадници рањивих друштвених група не треба да уживају бесплатну правну заштиту у овим правним стварима, као да су грађани другог реда. На овај начин законодавац је дерогирао уставно право на правну заштиту овој категорији грађана и ускратио им могућност да због свог имовинског статуса не могу да остваре своја права.

Пружање бесплатне правне помоћи искључено је одредбом чл. 7. Закона ако орган који одлучује о праву на бесплатну правну помоћ процени да је очигледно да тражилац бесплатне правне помоћи нема изгледа на успех у конкретном поступку правне заштите.⁵⁴ На тај начин законодавац је запосленог у органу управе који одлучује о праву на бесплатну правну помоћ ставио у позицију да одлучује о изгледима на успех у поступку иако, и поред тога што је очигледно да тражилац нема изгледа на успех, постоје ситуације кад је могућан успех у поступку јер он зависи од понашања друге стране у правном односу.⁵⁵

Овај разлог за ускраћивање бесплатне правне помоћи у одређеној мери је проблематичан. Управни орган који одлучује о признавању права на бесплатну правну помоћ треба да утврди да постоји овај разлог само на основу података које је тражилац невичан праву изнео у свом захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи („опис проблема због кога се тражи бесплатна правна помоћ и документа о описаном проблему, ако подносилац захтева њима располаже“) и да спроведе скраћени и хитан прелиминарни поступак у коме ће квалификовати правну ствар, утврдити чињенице чак и кад тражилац није уз захтев приложио исправе, и силогистичком операцијом закључити о исходу поступка за пружање правне заштите. С обзиром на то да одлуку треба да донесе дипломирани правник који има преко три године радног искуства на пословима правне струке и потврду о успешно завршеној обуци за примену закона о бесплатној правној помоћи, поставља се питање његове стручности и компетентности да у изузетно кратком року, у скраћеном прелиминарном поступку, одлучује о исходу поступка правне заштите на основу једнострано пружених, штурих и недовољно проверених података.

8. Бесплатна правна подршка,⁵⁶ као вид бесплатне правне помоћи у ширем смислу, обухвата различите врсте правних услуга. Бесплатна правна помоћ која се пружа кроз облике бесплатне правне подршке има, пре свега,

⁵⁴ Треба приметити да пружање бесплатне правне помоћи не зависи од жеље тражиоца али да о потреби да се пружи конкретна правна услуга треба компетентно да одлучује пружалац и да о томе обавести корисника. Улога бесплатне правне помоћи мора да буде схваћена као обавеза пружаоца да приликом пружања правног савета странци укључи и процену успеха који се може очекивати.

⁵⁵ Нпр. иако је потраживање застарело, може се догодити да дужник изричито призна застарелу обавезу кад се писмено признање сматра као одрицање од застарелости. Видети нпр. пресуду Апелационог суда у Новом Саду, Гж1663/17 од 29. септембра 2017.

⁵⁶ Одредба чл. 11. Закона о бесплатној правној помоћи.

превентивну функцију јер се пружа са циљем да се избегне не само спор међу странама, већ и одређени поступци правне заштите.

Облици бесплатне правне подршке су: пружање опште правне информације, попуњавање формулара, састављање јавнобележничке исправе и правна помоћ приликом мирног решавања спорова путем посредовања. Ови облици вансудске и предпроцесне бесплатне правне помоћи имају превентивни карактер.

Општа правна информација јесте бесплатна информација о томе како је регулисана нека правна област или како је уређен неки правни институт, о правном положају корисника у конкретној правној ствари и његовим правима и обавезама, о органу и начину одлучивања о појединачном праву, обавези или интересу заснованом на закону, о разлозима и условима за покретање поступка правне заштите, о правилима поступка за пружање правне заштите, о могућности мирног решења спора, о висини и начину сношења трошкова поступка који се не односе на поступак правне заштите у конкретној правној ствари, начину извршења одлуке и о условима и поступку остваривања права на бесплатну правну подршку.⁵⁷ Опште правне информације имају, поред информативних и саветодавних, основну превентивну функцију. Поред информација о спречавању кршења индивидуалних права и заштити права и правних интереса, оне имају за циљ да спрече покретање непотребних поступака правне заштите или окончање већ покренутих поступака против тражилаца бесплатне правне подршке као странке у поступку.

Вансудска опције за пружање опште правне информације пре било каквог конкретног правног поступка може значајно да помогну у избегавању покретања и вођења непотребног поступка правне заштите те овај вид бесплатне правне помоћи може знатно да побољша ниво заштите индивидуалних права, ефикасност и делотворност система бесплатне правне помоћи и ефикасност самог поступка правне заштите.

Општу правну информацију, као почетни усмени кратки савет, пружалац бесплатне правне помоћи пружа *pro bono* на основу директног захтева било ког тражиоца који не мора да испуњава услове за признавање права на бесплатну правну помоћ. У погледу ове правне услуге не постоји провера подобности тражиоца за коришћење бесплатних правних услуга које се тичу економског статуса тражиоца или природе правног проблема јер право на овај вид правне помоћи припада сваком грађанину у било којој правној ствари. Треба напоменути да законом нису предвиђене ни санкционисане мере према пружаоцу који одбије да пружи општу правну информацију.

⁵⁷ Пружање општих правних информација, као и пружање правних савета, има посебан правнополитички значај јер се на тај начин грађани информишу пре почетка поступка што би требало да резултира смањењем броја покренутих поступака које странке покрећу или из незнања или због тога што не могу да прогнозирају изгледе на успех у конкретној правној ствари.

Попуњавање формулара је помоћ у уношењу података о кориснику, које попуњава пружалац, а потписује корисник.⁵⁸

Састављање јавнобележничке исправе⁵⁹ је састављање јавнобележничких записа⁶⁰ и јавнобележничких записника.⁶¹ Састављањем јавнобележничких исправа јавни бележници пружају превентивну правну заштиту.

У поступку посредовања ради решавања спорова за странке у поступку настају трошкови поводом радњи које предузима посредник и који се односе на накнаду и његову награду је свака радња коју, према закону којим се уређује посредовање у решавању спорова, предузима посредник.

9. Корисници бесплатне правне помоћи су физичка лица⁶² која испуњавају законом прописане услове у погледу материјалног положаја или статуса.⁶³ С обзиром на законом предвиђене услове, бесплатну правну помоћ по самом закону могу да користе титулари права на новчану социјалну помоћ и дечији додатак и чланови њиховог породичног домаћинства,⁶⁴ јер је евидентан њихов материјални положај, као и лица за која се процени да би због плаћања правних услуга погоршала своју финансијску ситуацију и дошла у ситуацију да постану корисници права на новчану социјалну помоћ или корисници права на дечији додатак. Осим тога, корисници бесплатне правне помоћи су припадници друштвених група који уживају посебну друштвену заштиту и који имају право на правну помоћ у одређеним правним стварима без обзира на њихове економске прилике.⁶⁵

⁵⁸ Одредбом чл. 28. Закона о бесплатној правној помоћи предвиђено је да се захтев за одобравање бесплатне правне помоћи подноси на обрасцу чији изглед и ближу садржину прописује министар.

⁵⁹ Јавнобележничке потврде и јавнобележничке овере нису предвиђене као бесплатне правне услуге које пружају јавни бележници.

⁶⁰ Детаљно о томе: Трговчевић Прокић, М., Станковић, Г., *Ванпарнични и ...*, стр. 220.

⁶¹ *Исто*, стр. 229.

⁶² Бесплатна правна помоћ може да се пружи држављанину Републике Србије, лицу без држављанства, страном држављанину са сталним настањем у Републици Србији и другом лицу које има право на бесплатну правну помоћ према другом закону или потврђеном међународном уговору.

⁶³ Видети: Радојевић, М., *Систем (бесплатне) правне помоћи у Републици Србији и примена међународних стандарда*, Српска политичка мисао, Београд, бр. 4/18, стр. 249.

⁶⁴ Члан породичног домаћинства не ужива право на бесплатну правну помоћ уколико тражилац бесплатне правне помоћи покреће против њега поступак заштите од насиља у породици или други поступак заштите.

⁶⁵ Корисници бесплатне правне помоћи имају право на правне услуге кад се ради о детету о чијем се праву, обавези или интересу заснованом на закону одлучује у поступку пред судом, другим државним органом односно органом јавне власти; лицу према коме се извршава мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи или заштитна мера обавезног психијатријског лечења; лицу према коме се води поступак делимичног или потпуног лишења или враћања пословне способности; лицу које остварује правну заштиту од насиља у породици; лицу које

Корисницима бесплатне правне помоћи који испуњавају услове одређене законом и којима је одобрено коришћење бесплатне правне помоћи бесплатне правне услуге пружају адвокати и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, јавни бележници приликом састављања јавнобележничке исправе⁶⁶ и посредници приликом решавања спорова. Изузетно, корисници бесплатне правне помоћи могу да буду и лица која не испуњавају законом предвиђене услове уколико се ради о одређеним правним услугама.⁶⁷ Тим лицима као бесплатне правне услуге могу да се пруже опште правне информације и попуњавање формулара, као и бесплатна правна помоћ коју пружају одређена удружења поводом права азила и забране дискриминације.

10. Законодавац је предвидео разлику између тражиоца бесплатне правне помоћи и њеног корисника. Тражилац бесплатне правне помоћи је лице које подноси захтев за одобравање бесплатне правне помоћи и о коме се одлучује у посебном поступку, док је корисник бесплатне правне помоћи лице које је испунило законом предвиђене услове и у прописаном поступку стекло и остварило право на бесплатну правну помоћ и коме се она пружа.

11. Пружалац бесплатне правне помоћи је лице које је уписано у регистар и овлашћено да пружа бесплатну правну помоћ.

Законодавац је у одредбама Закона о бесплатној правној помоћи у односу на уставне одредбе знатно проширио круг пружалаца бесплатне правне помоћи.⁶⁸ Законодавац је настојао да предвиди, с обзиром на потребе и постојећу праксу, шири круг пружалаца бесплатних правних услуга оним физичким лицима која имају потребу за овом услугом а нису у финансијској ситуацији да поднесу не само трошкове поступка за пружање правне заштите,

остварује правну заштиту од тортуре, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања или трговине људима; лицу које тражи азил у Републици Србији; избеглици, лицу под супсидијарном заштитом или интерно расељеном лицу; особи са инвалидитетом; детету које је заштићено услугом смештаја у систему социјалне заштите; деци и младима којима је престала услуга социјалног смештаја до навршене 26 године живота; одраслим и старим лицима која су без сопственог пристанка смештена у установу социјалне заштите; лицу које остварује право на утврђивање времена и места рођења сагласно закону којим се уређује ванпарнични поступак; лицу које је погођено поступком принудног исељења и пресељења у складу са законом којим се уређује становање.

⁶⁶ С обзиром на то да функција коју врше јавни бележници има превентивни карактер, Законом о бесплатној правној помоћи предвиђено је да они састављају јавнобележничке записе и јавнобележничке записнике, као најважније јавнобележничке исправе.

⁶⁷ Очигледно је да је ово законско решење мотивисано разлозима правичности.

⁶⁸ То је и један од разлога што је Закон дефинисао бесплатну правну помоћ као правну помоћ у ужем смислу и бесплатну правну подршку.

већ и консултантске услуге које претходне иницирању поступка правне заштите које нису увек бесплатне.⁶⁹

12. Зависно од врсте правне услуге одређени су пружаоци бесплатних правних услуга.

Бесплатну правну помоћ у ужем смислу пружају адвокатура и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе који су дужни да пружају бесплатне правне услуге.

Адвокати који су регистровани за пружање бесплатне правне помоћи пружају бесплатне правне услуге само тражиоцима бесплатне правне помоћи којима је она одобрена.⁷⁰ Адвокати пружају правну помоћ на начин који је предвиђен одредбама Закона о адвокатури.

Бесплатну правну помоћ у служби правне помоћи у јединици локалне самоуправе пружају дипломирани правници само у оквиру овлашћења која су им одређена законом којим се уређује одговарајући поступак правне заштите.⁷¹ Јединица локалне самоуправе може организовати заједничку службу бесплатне правне помоћи са другим пружаоцем, у оквиру овлашћења која су тим пружаоцима поверена законом. Јединица локалне самоуправе не може на другом пружаоца пренети пружање бесплатне правне помоћи у потпуности.

Изузетно, бесплатну правну помоћ у ужем смислу могу пружати и удружења. Бесплатну правну помоћ могу да пружају, пре свега, невладине организације чији су циљеви и деловање усмерени на пружање правне помоћи избеглицима и удружења која имају за циљ заштиту од дискриминације.⁷² Бесплатну правну помоћ у име удружења која пружају правну помоћ избеглицима или се старају о заштити дискриминисаних лица пружају адвокати које су ангажовала та удружења.⁷³ У име осталих удружења

⁶⁹ Адвокатском тарифом предвиђена је накнада за усмени и писмени правни савет која зависи од вредности правне ствари.

⁷⁰ Начин на који се одређују адвокати који су регистровани за пружање бесплатне правне помоћи може да доведе до ситуације да не буду у довољној мери покривене потребе за пружањем бесплатних правних услуга што може да угрози ефикасан и делотворан приступ правди на одређеном подручју уколико на листи коју доставља надлежна адвокатска комора не буде довољан број адвоката.

⁷¹ Према одредбама чл. 85. ст. 2. ЗПП (2011) представник службе правне помоћи јединице локалне самоуправе као пуномоћник може да буде само дипломирани правник са положеним правосудним испитом.

⁷² Из тог разлога удружења која су без пуномоћја саставила иницијални поднесак предлагачу у поступку за доказивање рођења не могу га заступати у овом ванпарничном поступку.

⁷³ Адвокат који пружа услугу бесплатне правне помоћи у име удружења иступа као пуномоћник конкретног удружења.

бесплатну правну помоћ могу да пружају дипломирани правници⁷⁴ али само у оквиру овлашћења која су им одређена законом којим се уређује одговарајући поступак.

Поред бесплатне правне помоћи адвокати и служба правне помоћи, као пружаоци услуга правне помоћи, могу, по природи ствари, да пружају и услуге бесплатне правне подршке – да пружају опште правне информације и да попуњавају формуларе. Удружења као пружаоци бесплатне правне помоћи, у оквиру циљева због којих су основана, могу да пружају опште правне информације и попуњавају формуларе.

13. Пружаоци бесплатне правне подршке јесу јавни бележници, посредници и правни факултети који су уписани у евиденцију пружалаца бесплатне правне подршке у оквиру Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи. Услуге бесплатне правне подршке могу да пружају и удружења у оквиру циљева због којих су основана. Поред тога, државни органи и други органи јавне власти који одлучују о правима, обавезама или интересима заснованим на закону, дужни су да организују службу бесплатне правне подршке, која пружа опште правне информације у оквиру њихове надлежности.⁷⁵

Пружаоци бесплатне правне подршке не смеју да пружају бесплатну правну помоћ.⁷⁶

Јавни бележници састављају одређене јавнобележничке исправе корисницима у складу с овлашћењима која су предвиђена одредбама Закона о јавном бележничтву (2011), док правне клинике у оквиру правних факултета пружају искључиво опште правне информације и попуњавају формуларе корисницима. Сматра се да посредници који посредују у решавању спорова у оквиру овлашћења одређених законом пружају правну помоћ тако што без накнаде предузимају поједине радње у овом поступку.

14. Пружаоци бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке треба да буду уписани у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи⁷⁷ који

⁷⁴ Према одредбама Закона о парничном поступку (2011) представник синдиката који је дипломирани правник са положеним правосудним испитом може да заступа запосленог члана синдиката у парници о спору поводом радног односа.

⁷⁵ Подаци о лицима која пружају опште правне информације у државним органима и другим органима јавне власти не уписују се у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, а пружање општих правних информација финансира се из буџета предвиђеног за њихову редовну делатност.

⁷⁶ Регистрована удружења и правне клинике за пружање бесплатне правне подршке нису овлашћене да пруже услуге бесплатне правне помоћи у ужем смислу (нпр. састављање иницијалних поднесака) лицима којима су оне потребне чак и кад то представља део њихових волонтерских услуга без накнаде с обзиром на то да је то искључиво право адвоката регистрованих за пружање бесплатне правне помоћи и који за то добијају накнаду и правника у службама правне помоћи у јединицама локалне самоуправе.

садржи посебну евиденцију пружалаца бесплатне правне помоћи и евиденцију пружалаца бесплатне правне подршке. Адвокати који пружају бесплатну правну помоћ уписани су на листи адвоката коју је сачинила Адвокатска комора Србије и доставила Министарству правде.⁷⁸

15. Пружалац је дужан да бесплатне правне услуге пружа самостално, савесно, професионално, у складу с основаним интересима корисника и етичким кодексом,⁷⁹ благовремено и делотворно. Осим тога, он је дужан да води рачуна и о томе да ли је потребно да је одобрено пружање конкретне правне услуге одређеном кориснику из његове надлежности.⁸⁰ Он не сме да тражи, нити да од корисника прими накнаду за пружене бесплатне правне услуге из своје надлежности.

Пружалац није дужан да пружи бесплатну правну помоћ кориснику ако је бесплатна правна помоћ одобрена супротно закону⁸¹ или кад постоји сукоб интереса између корисника и пружаоца или лица које ради на пружању бесплатне правне помоћи код пружаоца.⁸² Поред тога, он није дужан да пружи

⁷⁷ Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи у виду јединствене јавне електронске базе података води Министарство правде. Начин уписа у Регистар и вођење Регистра прописује министар правде.

⁷⁸ Препорука Комитета министара Савета Европе (2000) 21 о слободи обављања професије адвоката предвиђа да државе треба да подстичу адвокате да пружају правне услуге лицима у економски слабијим позицијама и да обезбеде да су им ефикасне правне услуге расположиве.

⁷⁹ Пружаоци бесплатне правне помоћи и пружаоци бесплатне правне подршке дужни су да усвоје кодекс професионалне етике о пружању бесплатне правне помоћи, односно бесплатне правне подршке, изузев адвоката који поступају у складу са својим етичким кодексом.

⁸⁰ Бесплатна правна помоћ коју пружају адвокати, изузев правног савета, може да се пружи само корисницима којима је одобрена. Исто тако, састављање јавнобележничких исправа и услуге у посредовању у решавању спорова пружа се само тражиоцима којима је одобрена бесплатна правна помоћ.

⁸¹ До оваквог закључка пружалац може да дође уколико дође до сазнања о имовинским приликама корисника или ако утврди да је одобрено пружање бесплатне правне помоћи у оним правним стварима у којима је она искључена. С обзиром на то да пружалац има увид у документацију којом располаже корисник, за разлику од службеника органа управе који је одлучио о праву на бесплатну правну помоћ, он може компетентно да закључи да нпр. није потребно да покрене поступак, заступа странку или да изјави правни лек. Оправдано одбијање да пружи бесплатну правну помоћ у том случају неће представљати ускраћивање одобрене бесплатне правне помоћи која би била супротна обавезама државе које она има према грађанима.

⁸² Околност да постоји сукоб интереса због чега је искључено да конкретни пружалац пружи одобрену бесплатну правну услугу може да у одређеним ситуацијама, кад је пружање конкретне правне заштите везано за рок, да успори пружање бесплатне правне услуге јер је потребно да се изврши замена пружаоца који је одређен решењем или да, у крајњој линији, кад су у питању преклузивни рокови, доведе до губитка права на правну заштиту. Законом о бесплатној правној заштити нису предвиђени заштитни механизми

бесплатну правну помоћ кориснику који условљава пружање бесплатне правне помоћи крајњим исходом или успехом у поступку или се према пружаоцу не понаша у складу са законом.⁸³ Пружалац који одбије пружање бесплатне правне помоћи дужан је да о томе одмах обавести корисника и орган који одобрава правну помоћ.⁸⁴

Пружалац је дужан да чува као поверљиве податке до којих је дошао пружањем бесплатне правне помоћи, посебно о кориснику, предмету и поступку. Подаци о кориснику штите се сагласно закону којим се уређује заштита података о личности. Уколико пружалац користи поверљиве податке на сопствену или туђу корист или на штету корисника сматра се да поступа несавесно и непрофесионално.

Пружалац је дужан да самостално организује рад на пружању бесплатне правне помоћи. Он је дужан да омогући корисницима приступ информацијама о организацији рада на пружању бесплатне правне помоћи. Није дозвољено ширење информација у облику огласних порука о томе како је организован рад на пружању бесплатне правне помоћи.

Пружање бесплатне правне помоћи лицима којима је одлуком суда признато право на бесплатну правну помоћ не представља увек и рад без накнаде оних који се ангажују на њеном пружању јер држава из својих средстава исплаћује накнаду за пружену правну услугу на начин који је предвиђен одредбама Закона о бесплатној правној помоћи.⁸⁵

корисника бесплатне правне услуге. Треба приметити да Закон о парничном поступку (2011) предвиђа нпр. да рок за изјављивање правног лека у ситуацији кад је предвиђено обавезно адвокатско заступање почиње да тече тек кад суд одлучи о праву на бесплатног законског заступника и донесе решење којим је он одређен.

⁸³ Одредба о томе да се корисник према пружаоцу не понаша у складу са законом представља правни стандард чију ће садржину да одреди будућа пракса у примени овог закона.

⁸⁴ Одбијање пружаоца да кориснику пружи одобрену бесплатну правну услугу санкционисано је. Дипломирани правник из службе правне помоћи који је без оправданог разлога одбио да пружи одобрену правну услугу, учинио је дисциплински прекршај. За адвоката није предвиђена директна санкција с обзиром на то да о томе одлучује надлежна адвокатска комора у дисциплинском поступку у коме се одлучује да ли ће и које дисциплинске санкције изрећи том адвокату за прекршај. Разуме се, да одбијање пружања одобрене правне услуге не представља случај кад адвокат, као бесплатни пуномоћник корисника, одбије да изјави жалбу или да изјави ревизију уколико не постоје разлози за то. Уколико пружалац бесплатне правне подршке безразложно одбије да пружи правну услугу, санкција се састоји у доношењу решења којим се брише из Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи због незаконитог спровођења Закона о бесплатној правној помоћи или у доношењу решења којим се утврђује да је несавесно или непрофесионално пружао бесплатну правну подршку.

⁸⁵ Накнада се на основу поднетих извештаја о пруженим услугама одређеним корисницима исплаћује адвокатима и јавним бележницима јер се ради о процесним радњама које они предузимају у оквиру своје професионалне делатности, као и

16. Лице које има потребу за пружањем бесплатне правне помоћи покреће поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ пред органом управе надлежном према месту пребивалишта или боравишта подносиоца захтева или месту пружања бесплатне правне помоћи⁸⁶ подношењем захтева за одобравање бесплатне правне помоћи.⁸⁷ О захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи може да одлучује само лице у органу управе које има дозволу за то и чији рад надзире министарство.⁸⁸ Поступак је хитан.⁸⁹ Орган управе одбија неоснован захтев, а ако је захтев основан, орган управе решењем одобрава бесплатну правну помоћ. У решењу којим одобрава пружање бесплатне правне помоћи орган управе наводи правни проблем због кога је одобрена бесплатна правна помоћ и упућује корисника одобрене правне помоћи на пружаоца који треба да му пружи конкретну правну услугу.⁹⁰ Против решења о одобравању бесплатне правне помоћи жалба није дозвољена јер тражилац, као корисник одобрене бесплатне правне помоћи, нема правни интерес за изјављивање правног лека.⁹¹

посредницима у складу са посебном тарифом и на начин који је предвиђен одредбама чл. 39-41 закона.

⁸⁶ Поступак се води по правилима посебног управног поступка с тим што се супсидијарно примењују правила општег управног поступка.

⁸⁷ На захтев за одобравање бесплатне правне помоћи не плаћа се такса.

⁸⁸ Неопходно је да службеници који одлучују о захтеву за пружање бесплатне правне помоћи буду добро едуковани јер од њих у првом реду зависи не само доследна примена закона и остваривање његових правнополитичких циљева, већ и реализација права тражиоца на правну помоћ. Исто тако, добра едукованост треба, између осталог, да обезбеди објективност у одлучивању и да сведе могућност дискреционог одлучивања о вршењу права на бесплатну правну помоћ на најмању меру.

⁸⁹ Орган управе је дужан да донесе решење о захтеву у року од осам дана од дана пријема захтева, а ако је затражио допунску документацију од подносиоца захтева, у року од осам дана од дана када му је она достављена. Ако постоји опасност од настанка ненадокнадиве штете по подносиоца захтева или ако би истекао рок у коме он има право на предузимање радње у поступку, орган управе је дужан да донесе решење о захтеву у року од три дана након његовог пријема. Ако орган управе не донесе решење у року од осам односно три дана од дана пријема захтева, односно достављања допунске документације, сматра се да је захтев одбијен. Рокови у којима треба да се одлучи о праву на бесплатну правну помоћ су инструктивни јер нису предвиђене директне санкције за случај да се одлука не донесе у року. С обзиром на то да је поступак по својој правној природи посебан управни поступак, поставља се питање о евентуалној примени правила о ћутању администрације.

⁹⁰ У диспозитиву решења којим се одобрава пружање бесплатне правне помоћи орган управе одређује пружаоца правне услуге.

⁹¹ То право нема ни друга странка у поступку правне заштите јер није одлучивано о њеном праву.

Решење о одбијању захтева⁹² мора да буде образложено. Против решења о одбијању захтева тражилац бесплатне правне помоћи има право на жалбу министарству,⁹³ у року од осам дана од дана пријема решења, односно у року од осам односно три дана од истека рока после кога се сматра да је захтев одбијен.⁹⁴ Министарство је дужно да о жалби одлучи у року од 15 дана од пријема жалбе. Решење о жалби је коначно у управном поступку.⁹⁵

17. Уколико се догоди да пружалац бесплатне правне помоћи неоправдано одбије да пружи одобрену правну услугу или одобрену бесплатну правну подршку,⁹⁶ да не пружа бесплатну правну услугу савесно или професионално, да не поштује његово достојанство или ако пружалац тражи накнаду за пружање бесплатне правне услуге, корисник има право на притужбу министарству, преко органа управе.⁹⁷

⁹² Захтев за одобравање бесплатне правне помоћи се одбија ако нису испуњени законом одређени услови за пружање бесплатне правне помоћи, ако у конкретној правној ствари бесплатна правна помоћ није дозвољена по закону или ако подносилац захтева условљава пружање бесплатне правне помоћи крајњим исходом или успехом у поступку.

⁹³ Изјављивање жалбе на решење којим је одбијен захтев за одређивање бесплатне правне помоћи представља компликовану процесну радњу за неуку странку и велика већина странака без стручне правне помоћи не може успешно да изјави правни лек.

⁹⁴ Поставља се питање да ли тражилац бесплатне правне помоћи који хоће да изјави правни лек на решење којим је одбијен од пружања бесплатне правне помоћи, а невичан је праву, има право да тражи бесплатну правну помоћ да би уложио жалбу на решење органа управе или сам мора да сноси трошкове изјављивања жалбе у управном поступку јер се ради о бесплатној правној помоћи у ужем смислу.

⁹⁵ Уколико жалба буде усвојена и по жалби буде признато право на бесплатну правну помоћ намеће се питање да ли решење има ретроактивно дејство или делују од момента признања права на бесплатне правне услуге и да ли, евентуално, треба кориснику рефундирати трошкове које је имао у поступку до доношења одлуке. Осим тога, поставља се и питање које се тиче накнаде евентуалне штете коју је претрпео због погрешне одлуке надлежног управног органа јер је у међувремену због протеча времена у коме је одлучивано о његовом праву услед преклузије изгубио право на правну заштиту.

⁹⁶ Одбијање да се пружи бесплатна правна помоћ или се она пружа кад није дозвољена или кад корисник не испуњава услове санкционисано је на одређени начин. Уколико службеник органа управе није решио о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи у року одређеном овим законом, ако је неоправдано тражиоцима ускратио пружање право на бесплатну правну помоћ или је одобрио бесплатну правну помоћ иако је тражилац злоупотребио право на бесплатну правну помоћ или неко друго право, доноси се решење о одузимању дозволе.

⁹⁷ Притужба се подноси писмено или усмено на записник или електронским путем у складу са законом, у року од 30 дана од дана сазнања за разлог за притужбу. Притужба се може поднети и преко законског заступника или пуномоћника или лица које подносилац притужбе одреди, с тим што се уз притужбу прилаже и доказ о вршењу права законског заступања, односно пуномоћје. На притужбу се не плаћа такса.

18. Закон о бесплатној правној помоћи, с једне стране, иако је на његовом тексту рађено доста дуго и који је као узоре имао низ регионалних законских решења, као и праксу у примени бесплатне правне помоћи, није успоставио целовит и јединствен систем пружања бесплатних правних услуга, нити је усклађен с другим законима који предвиђају да одређене правне услуге пружају пружаоци који нису наведени у закону⁹⁸ и који нису регистровани на начин који је предвиђен Законом о бесплатној правној помоћи или нису предвиђене све бесплатне услуге о којима одлучује орган који пружа конкретни облик бесплатне правне помоћи.⁹⁹

Исто тако, законодавац је пропустио да приликом нормирања облика бесплатне правне помоћи предвиди и право на ослобођење од трошкова доказивања у поступку правне заштите и на тај начин омогућио примену правила из других закона¹⁰⁰ а самим тим створио и услове за неједнако поступање органа пред којим се води поступак.

Осим тога, услови за реализацију права на бесплатну правну помоћ су доста строги, а сама процедура је прилично компликована за тражиоце који не располажу неопходним стручним знањем те су им и за реализацију права на бесплатну правну помоћ потребне посебне правне услуге али и одређена новчана средства за прибављање и оверу исправа које у поступку треба да буду коришћене као доказ ради остваривања права на бесплатну правну помоћ јер о томе орган управе који одлучује не располаже увек неопходним подацима нити може да изврши увид у евиденције којима сам располаже. Без обзира што се у поступку по правним лековима у поступку за одобравање бесплатне правне помоћи не плаћа такса, неопходна је бесплатна правна помоћ и приликом изјављивања жалбе и притужбе јер тражилац, по правилу, не познаје разлоге за изјављивање ових правних лекова у поступку за одобравање бесплатне правне помоћи, а састављање поднесака, као бесплатна правна услуга, у искључивој је надлежности адвоката и службе правне помоћи с обзиром на то да се ради о бесплатној правној помоћи у ужем смислу.

19. С друге стране, законски текст садржи недовољно јасне одредбе у погледу обима појединих видова бесплатне правне подршке које могу да изазову одређене недоумице. Пре свега, по одредбама Закона о бесплатној правној помоћи адвокати могу да пружају правну помоћ у виду правног савета и лицима којима није одобрена бесплатна правна помоћ. Због тога се

⁹⁸ Нпр. бесплатни преводиоци или бесплатни тумачи.

⁹⁹ Нпр. одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу предвиђено је бесплатно пружање одређених података суду, јавним извршитељима и извршним повериоцима. О томе: Станковић, Г., Палачковић, Д., Трешњев, А., *нав. дело*.

¹⁰⁰ Изричитом законском одредбом којом је предвиђено да се Закон о бесплатној правној помоћи примењује на кориснике бесплатне правне помоћи који право на бесплатну правну помоћ нису остварили према другим законима законодавац је јасно предвидео да у овом домену не важи правило *lex posterior derogat legi priori*.

поставља питање да ли ће држава плаћати и ову правну услугу за коју је према одредбама Адвокатске тарифе предвиђена накнада.

Законодавац је превидео да постоји могућност да се поједине услуге бесплатне правне подршке (општа правна информација и попуњавање формулара) могу пружати и лицима која не испуњавају услове одређене овим законом. На тај начин законодавац је створио могућност да држава не плаћа пружање општих правних информација с обзиром на то да тражилац те правне услуге нема решење о одобравању такве правне услуге и да пружилац није у могућности да евидентира пружену правну услугу, што даље значи да ће пружаоци ове правне услуге обављати без накнаде одн. бесплатно.

Осим тога, тражилац опште правне информације који не испуњава услове за пружање бесплатне правне подршке може тражити општу правну информацију више пута од различитих пружалаца јер законом није предвиђена могућност да се дође до сазнања да је пружена бесплатна правна услуга и начин којим би се спречила злоупотреба права лица које не испуњава услове за пружање бесплатне правне подршке да виšekратно тражи општу правну информацију.

Gordana Stanković, Ph.D., Full-time Professor

Faculty of Law, University of Niš

Marijana Đukić Mijatović, Ph.D., Assistant Professor

Faculty of Economics, University of Novi Sad

PROVISION OF FREE LEGAL SERVICES

Summary

The right to free legal aid, guaranteed by the Constitution, is operationalized by the provisions of the Law on Free Legal Aid (2018), which provides for the legal owners of this right and the conditions under which it is acquired, the procedure for granting free legal aid and the right to remedy if the same is not approved, types of free legal services, providers of free real aid and free legal support, supervision of their work, control of the provision of services and financing of free legal aid. The paper critically analyzes certain legal provisions regulating this institute.

Key words: *free legal aid, legal support, legal services users, legal service providers, procedure for granting free legal aid.*

Литература

- Кнежевић, С., „Сиромашко право“ у кривичном поступку, Међународни научни скуп „Заштита људских права и слобода у време економске кризе“, Тара, 2011.
- Радојевић, М., Систем (бесплатне) правне помоћи у Републици Србији и примена међународних стандарда, Српска политичка мисао, бр. 4/18.
- Станковић, Г., Спречавање дискриминације по основу имовног стања у парничном поступку, Зборник радова: Правни систем и заштита од дискриминације, прва свеска, Косовска Митровица, 2015.
- Станковић, Г., Пружање бесплатних правних услуга у парничном поступку, Зборник радова: Услужно право, Крагујевац, 2013.
- Станковић, Г., Грађанско процесно право, прва свеска, Парнично процесно право, Београд, 2013.
- Станковић, Г., Објашњења и тумачење, Закон о парничном поступку, једанаесто издање, Београд, 2018.
- Станковић, Г., Трговчевић Прокић, М., Коментар Закона о ванпарничном поступку, Београд, 2015.
- Станковић, Г., Палачковић, Д., Трешњев, А., Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу, Београд, 2018.
- Станковић, Г., Боранијашевић, В., Право извршења и право обезбеђења, Косовска Митровица, 2017.
- Трговчевић Прокић, М., Станковић, Г., Ванпарнични и јавнобележнички поступак Републике Србије, Београд, 2018.

Правни извори

- Устав Републике Србије, „Службени гласник“, бр. 98/2006.
- Закон о бесплатној правној помоћи, „Службени гласник РС“ бр. 87/18 од 13. новембра 2018.
- Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 9/03, 5/05 и 7/05-исправка.
- Национална стратегија реформе правосуђа за период 2013 - 2018. године („Службени гласник РС“, бр. 57/2013).
- Стратегије развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији (<http://www.mpravde.gov.rs-cr/news/vesti/besplatna-pravna-pomoc-html>)

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

338.46:34(082)

МЕЂУНАРОДНИ научни скуп Слобода пружања услуга и правна сигурност (2019 ; Крагујевац)

Слобода пружања услуга и правна сигурност : [зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 17. маја 2019. године, на Правном факултету у Крагујевцу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу] / уредник Миодраг Мићовић. - Крагујевац : Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2019 (Крагујевац : Графопромет). - XII, 1116 стр. ; 25 cm

Текст ћир. и лат. - Тираж 120. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Summaries.

ISBN 978-86-7623-088-4

1. Мићовић, Миодраг, 1954- [уредник]
а) Услужне делатности -- Правни аспект -- Зборници б) Услуге --
Правна заштита -- Зборници

COBISS.SR-ID 276258828