

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07 и 65/08),  
Влада доноси

## **СТРАТЕГИЈУ РАЗВОЈА СИСТЕМА БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

### **I. УВОД**

У демократским друштвима могућност ефикасне заштите повређених и угрожених права један је од основних услова за остваривање правног поретка и принципа владавине права. Правна заштита која се пружа мора задовољити одређене стандарде, који извиру из права на правично суђење, основног људског права гарантованог међународним документима о људским правима и Уставом Републике Србије. Правично суђење подразумева да су појединци равноправни у приступу правди и да пред судом и другим органима јавне власти могу делотворно, под једнаким условима и без дискриминације, да штите и остварују своја права. Да би се то остварило, сваком појединцу мора бити доступна правна помоћ, што подразумева дужност државе да обезбеди пружање правне помоћи задовољавајућег квалитета, бесплатне или са смањеним трошковима, када лице коме је правна помоћ потребна није у стању да је плати или када пружање правне помоћи намећу разлози правичности.

Устав Републике Србије из 2006. године, по угледу на решења у савременом упоредном праву, гарантује сваком појединцу право на правну помоћ (члан 67.), чиме је ово право по први пут у нашем правном систему стекло статус Уставом зајамченог људског права. Према Уставу Републике Србије, право на правну помоћ, укључујући и бесплатну правну помоћ, користи се под условима одређеним законом.

Уставно јемство права на правну помоћ намеће држави обавезу да обезбеди услове за уживање и заштиту овог права. Сагласно томе, држава је дужна да законом уреди пружање правне помоћи, што укључује и дужност државе да обезбеди пружање бесплатне правне помоћи.

У Републици Србији постоје озбиљне слабости и ограничења у остваривању права на приступ правди, што је, поред осталог, последица неадекватног законског оквира и оскудних финансијских средстава намењених пружању бесплатне правне помоћи. За превазилажење ових слабости неопходно је успостављање целовитог, функционалног и ефикасног система бесплатне правне помоћи, који отклања препреке и обезбеђује једнакост у приступу правди.

Имајући у виду стратешке правце развоја Републике Србије и настојање државе да у пуној мери успостави владавину права, у складу са највишим међународним стандардима, што је један од важних услова за придруживање Европској унији, припремљена је Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији (у даљем тексту: Стратегија), као први корак ка успостављању делотворног, ефикасног и финансијски одрживог система бесплатне правне помоћи.

Стратегијом су утврђене смернице и кључни принципи будућег законског и институционалног оквира система бесплатне правне помоћи, стратешки правци његовог развоја, општи и посебни циљеви и мере за њихово остваривање. Предузимањем мера предвиђених Стратегијом, биће успостављен систем правне помоћи који оптимално задовољава потребе грађана и доприноси успостављању владавине права и остваривању правног поретка, враћању поверења грађана у правосудни систем Републике Србије и даљем напретку државе у процесу придруживања Европској унији. При томе, Стратегија полази од реформских циљева утврђених стратешким документима које је донела Влада.

Националном стратегијом Србије за приступање СЦГ Европској унији, коју је усвојила Влада у јуну 2005. године,<sup>1</sup> као један од циљева, предвиђено је стварање услова за остваривање права на правично суђење. Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију, коју је Влада усвојила у октобру 2008. године,<sup>2</sup> унапређење приступа правди предвиђено је као један од краткорочних приоритета, у тачки 1.2.2. „Грађанска и политичка права”, у оквиру поглавља – Политички критеријуми, које је посвећено стабилности институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина.

Ова стратегија усклађена је са стратешким циљевима и опредељењима наведеним у Националној стратегији реформе правосуђа, коју је утврдила Народна скупштина Републике Србије у Одлуци о утврђивању Националне стратегије реформе правосуђа („Службени гласник РС”, број 44/06) и са Акционим планом за спровођење Стратегије који је донела Влада Републике Србије јула 2006. године.

Националном стратегијом реформе правосуђа, приступ правди утврђен је као један од приоритета у успостављању ефикасног правосудног система и предвиђене су краткорочне, средњорочне и дугорочне реформе у систему правне помоћи.

Краткорочне реформе	Средњорочне реформе	Дугорочне реформе
Систем правне помоћи се ревидира и предлаже се нови закон који успоставља целовит систем правне помоћи	Институционална подршка за правну помоћ се обезбеђује и систем почиње да функционише, дефинишу се критеријуми за пружање правне помоћи	Правна помоћ у парничним и кривичним поступцима се обезбеђује на основу јасних критеријума о финансијским могућностима

У Националној стратегији реформе правосуђа изражено је очекивање да ће успостављање система бесплатне правне помоћи омогућити бољу информисаност грађана о њиховим правима и обавезама, стицање сазнања о основаности њихових захтева, изгледима за успех у поступцима, чиме ће се предупредити подизање неоснованих тужби, подизање нивоа квалитета припремних поднесака и стручно заступање странака пред судом, као и да ће ови ефекти повећати степен ефикасности судова.

Стратегија је припремљена у оквиру пројекта „Стварање ефективног и одрживог система за пружање бесплатне правне помоћи у Републици Србији”, који спроводи Министарство правде, у партнерству са

<sup>1</sup> <http://www.seio.gov.rs>

<sup>2</sup> <http://www.seio.gov.rs>

Програмом Уједињених нација за развој (УНДП), на основу споразума склопљеног марта 2007. године, уз финансијску помоћ шведске агенције за међународни развој и сарадњу. Стратешка одређења и оквир будућег система бесплатне правне помоћи у Републици Србији базирани су на резултатима двогодишњег рада Фонда за правну помоћ, формираног у оквиру пројекта, који је путем јавних конкурса додељивао средства за пружање помоћи сиромашним и маргинализованим групама у Републици Србији. Рад Фонда омогућио је да се тестирају различити модели пружања правне помоћи, укаже на њихове предности и недостатке, преиспитају критеријуми за добијање правне помоћи, као и начин ефикасног управљања и финансирања система бесплатне правне помоћи, како би се дошло до валидних података на основу којих би се формулисала оптимална решења, односно реални и спроводиви предлози и препоруке.

Стратегија је стварана у партиципативном процесу, уз ангажовање великог броја заинтересованих страна, а базирана је на закључцима усвојеним на неколико стручних скупова организованих током реализације пројекта: конференције „Стварање ефективног и одрживог система за пружање бесплатне правне помоћи у Републици Србији”, одржане јуна 2007. године у Београду,<sup>3</sup> радионице „Управљање системом бесплатне правне помоћи”, одржане октобра 2008. године у Београду<sup>4</sup>, као и дискусије са представницима удружења одржане током јуна и јула 2008. године у Београду.

## II. РАЗЛОЗИ ИЗРАДЕ СТРАТЕГИЈЕ

### 1. Обавезе Републике Србије

Полазећи од решења утврђеног Уставом Републике Србије а имајући у виду и ратификоване међународне акте, произилази да Република Србија има обавезу да законом уреди пружање правне помоћи и развије систем бесплатне правне помоћи, заснован на међународним и регионалним документима о људским правима.

Обавеза Републике Србије да створи услове за уживање и заштиту права на правну помоћ извире из универзалних међународних докуманата о људским правима, који гарантују право на приступ правди и правично суђење. Чланом 10. Опште декларације о правима човека предвиђено је да: „свако има потпуно једнако право на правично и јавно суђење пред независним и непристраним судом који ће одлучити о његовим правима и обавезама и о основаности сваке кривичне оптужбе против њега”. Право на делотворан приступ правди и правично суђење гарантује и Међународни пакт о грађанским и политичким правима („Службени лист СФРЈ”, број 7/71) којим је предвиђено да су сви једнаки пред судовима и да свако има право да законом одређени надлежни, независни и непристрасни суд непристрано и јавно испита његов предмет и одлучи о оправданости сваке кривичне оптужбе која је против њега подигнута или спора о грађанскоправним правима и обавезама (14. став 1).

<sup>3</sup> Извештај о одржаној конференцији „Стварање ефективног и одрживог система за пружање бесплатне правне помоћи у Републици Србији”, <http://www.fondpp.rs>

<sup>4</sup>Извештај о одржаној радионици „Управљање системом бесплатне правне помоћи”, <http://www.fondpp.rs>

Јемство делотворног приступа правди, које изричито укључује и право на правну помоћ, садржано је и у Закону о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97) којом је, поред осталог предвиђено да: „свако дете лишено слободе има право на хитну правну и другу одговарајућу помоћ, право да пред судом или другим надлежним, независним и непристрасним органом постави питање законитости лишавања слободе, као и право на хитну одлуку о том питању” (члан 37. тачка д).

Обавеза развијања система правне помоћи произлази и из Закона 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) чијом је ратификацијом Република Србија прихватила јурисдикцију Европског суда за људска права.

Чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода гарантовано је право на правично суђење, као посебно људско право базирано на идејама природне правде, чије је остваривање од суштинске важности за развој демократије и принципа владавине права. Конвенцијски стандард правичног суђења укључује читав низ посебних права, као што су право на делотворан приступ суду, право на саслушање, једнакост у коришћењу процесних овлашћења, право на непристрасан и независан суд установљен законом, право на јавност у поступку и др. Један од инструманата за остваривање права на приступ правди и задовољења стандарда правичног суђења јесте право на правну помоћ. Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, право на правну помоћ изричито је признато само појединцима оптуженим за кривично дело, тако што је у члану 6. став 3. тачка (ц) предвиђено да свако ко је оптужен за кривично дело има право да се брани лично или путем браница кога сам изабере или, ако нема довољно средстава да плати за правну помоћ, да ову помоћ добије бесплатно, када интереси правде то захтевају. Међутим, с обзиром да стандард делотворног приступа правди и правичног суђења важи и за област грађанскоправне заштите, право на правну помоћ зајемчено је и у поступцима у којима се одлучује о грађанским правима и обавезама.

Према Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, дужност пружања бесплатне правне помоћи постоји када „интерес правде” то налаже. Критеријуми на основу којих се „интерес правде” процењује развијени су у дугогодишњој пракси Европског суда за људска права и изражени у његовим бројним одлукама. Међу овим критеријумима кључну улогу имају: правна и чињенична сложеност случаја, тежина запрећене казне, природа супстанцијалног права ради чије се заштите поступак води, као и његов значај за појединца, постулативна неспособност појединца према одредбама домаћег права, стварна способност постулативно способног појединца да се сам брани, односно да сам предузима процесне радње, при чему се сагледавају све околности које се тичу појединца, као што су узраст, степен писмености, припадност социјално угроженој, односно маргинализованој друштеној групи и др.<sup>5</sup>

Обавеза Републике Србије да законом уреди и операционализује пружање правне помоћи, укључујући и бесплатну правну помоћ, проистиче и из њеног чланства у Савету Европе, чије је препоруке обавезна да следи.

<sup>5</sup> видети: Airey v. Ireland, Artico v. Italy, Steel and Morris v. UK, Pakelli v. FRG, Goddi v. Italy, Czakalla v. Portugal, Croissant v. Germany, Quaranta v. Switzerland, Boner v. U.K., Granger v. U.K. i др. <http://www.echr.coe.int/echr>.

Савет Европе је бројним резолуцијама и препорукама упутио државе-чланице да олакшају и обезбеде делотворан приступ правди поједностављивањем и повећањем транспарентности судских поступака, бољим информисањем јавности о правозаштитним механизмима и др. Поред тога, у документима Савета Европе изражено је очекивање да ће државе-чланица уредити пружање правне помоћи на начин који обезбеђује да нико не буде спречен економским и другим препрекама у своме настојању да оствари и заштити своја права пред било којим судом или другим органом јавне власти. Најзначајнији документи Савета Европе у области правне помоћи су: Резолуција (76) 5 о правној помоћи у грађанским, комерцијалним и административним стварима,<sup>6</sup> Резолуција Р (78) 8 о пружању правне помоћи и савета,<sup>7</sup> Препорука Р (81) 7 Комитета министара државама чланицама о мерама које омогућавају приступ суду,<sup>8</sup> Препорука (84) 5 Комитета министара државама чланицама о начелима грађанског поступка за унапређивање остваривања правде и Препорука (93) 1 Комитета министара државама чланицама о ефективном приступу праву и правди за веома сиромашне.<sup>9</sup>

Република Србија је опредељена да постане пуноправни члан Европске уније и зато је неопходно да уреди пружање правне помоћи у складу са правном тековином и стандардима Европске уније у овој области.

У Европској унији право на правну помоћ представља једно од основних права, чијим се остваривањем обезбеђује делотворан приступ правди.

У Повељи Европске уније о основним правима из 2000. године,<sup>10</sup> утврђено је да: „свакоме треба пружити могућност да буде саветован, брањен и заступан, а да се онима који немају довољно средстава, мора учинити доступном правна помоћ у мери која је неопходна да би им се обезбедио ефикасан приступ правди” (члан 47. ст. 2. и 3.).

Директива 2000/43 ЕЦ о примени принципа равноправног третмана без обзира на расно или етничко порекло,<sup>11</sup> подстиче државе-чланице на укључивање цивилног сектора у пружање правне помоћи када држава, због недовољних финансијских и људских капацитета, није у могућности да задовољи потребе за бесплатном правном помоћи.

Директивом 2002/8/ЕЦ за унапређење приступа правди у прекограничним споровима путем утврђивања минимума заједничких правила који се односе на правну помоћ у таквим споровима од 2002.<sup>12</sup> промовисана је примена правне помоћи у прекограничним споровима за појединце који немају довољно средстава, како би се олакшао и обезбедио делотворан приступ правди.

<sup>6</sup> Resolution (76) 5 on legal aid in civil, commercial and administrative matters od 18. februara 1976.

<sup>7</sup> Resolution (78) 8 on legal aid and advice, od 2. marta 1978.

<sup>8</sup> Recommendation No. R (81) 7 of the Committee of Ministers to member States on measures facilitating access to justice (usvojena 14. maja 1981).

<sup>9</sup> Recommendation No. R (93) 1 of the Committee of ministers to member states on effective access to the law and to justice for the very poor [1] (usvojena 8. januara 1993). (<http://www.legislationline.org>).

<sup>10</sup> Charter of fundamental rights of the European Union, (2000/C; 364/01; Nice, 7/12/2000).

<sup>11</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 - 0026.

<sup>12</sup> 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. Official Journal L 26/41, 31/01/2003.

Оквирна одлука Савета министара о положају оштећеног у кривичним поступцима из 2001. године<sup>13</sup> подстиче државе-чланице на уједначавање својих законодавстава како би се жртвама кривичних дела пружила адекватна заштита, обезбедило остваривање права на одштету, које укључује и право на накнаду трошкова поступка.

Обавеза Републике Србије да уреди пружање правне помоћи произлази из Устава Републике Србије, којим је гарантовано право на правично суђење (члан 32.), као и право на правну помоћ, као посебно људско право (члан 67.) чије уживање и заштиту држава мора обезбедити.

Право на правну помоћ једно је од оних уставних права које држава јемчи у циљу стварања једнаких могућности за ефективно коришћење права гарантованих Уставом Републике Србије и међународним уговорима. Општа уставна гаранција права на правну помоћ подразумева дужност државе да створи адекватан нормативни оквир правне помоћи и обезбеди услове за уживање и заштиту овог права, у складу са чланом 1. Устава по коме се Република Србија дефинише као држава која је заснована на владавини права, социјалној правди и начелима грађанске демократије. У том смислу Устав Републике Србије предвиђа и забрану сваког облика дискриминације (члан 21. став 3. Устава), као и гаранцију да се достигнути ниво људских права не може смањивати (члан 20. став 2. Устава).

Поред опште гаранције права на правну помоћ, Устав Републике Србије предвиђа и бесплатну правну помоћ, чије се пружање уређује законом (члан 67. став 3. Устава). Приликом успостављања нормативно-правног и институционалног оквира бесплатне правне помоћи, неопходно је створити услове за пружање бесплатне правне помоћи тако да су сви пред Уставом и законом једнаки (члан 21. став 1. Устава) и обезбедити једнаку заштиту без дискриминације (члан 21. став 2. Устава).

## 2. Опис стања

Иако Устав Републике Србије јемчи право на правну помоћ, пружање правне помоћи, укључујући и бесплатну правну помоћ, није на адекватан начин регулисано, нити постоји целовито уређен систем пружања правне помоћи. Овакво стање је неодрживо, посебно ако се имају у виду све веће потребе за пружањем правне помоћи.

Одредбе о правној помоћи садржане су у више закона, који регулишу само поједине видове правне помоћи. Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/07) у члану 20. тачка 31) предвиђено је да општина организује службу правне помоћи грађанима. Законом о адвокатури („Службени лист СРЈ”, бр. 24/98, 26/98-исправка, 69/00-СУС, 11/02 и 72/02-СУС) у члану 25. предвиђено је да адвокатска комора може организовати пружање бесплатне правне помоћи грађанима на територији основног суда. У области кривичноправне заштите, пружање правне помоћи, укључујући и бесплатну правну помоћ, парцијално је регулисано Закоником о кривичном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 70/01, 68/02 и „Службени гласник РС”, бр. 58/04, 85/05,

<sup>13</sup> 2001/220/ЈНА: Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, Official Journal, L 82/1, 22/3/20 за спровођење Стратегије за унапређивање положаја Рома.

85/05-др.закон, 115/05, 49/07, 20/09 и 72/09) и Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица („Службени гласник РС”, број 85/05). Бесплатно заступање странака у грађанским судским поступцима регулисано је Законом о парничном поступку („Службени гласник РС”, бр. 125/04 и 119/09) и Породичним законом („Службени гласник РС”, број 18/05). Пружање правне помоћи предвиђено је и Законом о азилу („Службени гласник РС”, број 109/07) у том смислу што је лицима која траже азил признато право на бесплатну правну помоћ (члан 10. став 2.), а лицима којима је признато право на уточиште да имају једнака права као држављани Републике Србије у погледу слободног приступа судовима и правну помоћ (члан 42.). Такође, према одредбама члана 38. став 1. тачка 5) истог закона, странац коме је одобрена привремена заштита има право на правну помоћ под условима прописаним за лица која траже азил.

У Републици Србији је потреба за пружањем бесплатне правне помоћи изузетно велика. На овакав закључак упућују подаци о броју, структури и социо-економском положају становништва и тренд пораста потребе за судском заштитом.

Према попису становништва из 2002. године, у Републици Србији, без података за АП Косово и Метохија, живело је укупно 7.498.000 становника, а према најновијим проценама Републичког завода за статистику, на дан 1. јануара 2009. године Република Србија је, без података за АП Косово и Метохију, имала укупно 7.334.935 становника.<sup>14</sup>

Према проценама Министарства унутрашњих послова, у поступку реадмисије, који се спроводи у складу са Законом о потврђивању Споразума између Републике Србије и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 103/07), из западноевропских земаља у Републику Србију је враћено 18.000 наших држављана, а очекује се повратак још најмање 47.000, с тим што се не зна тачан број лица која су враћена или ће бити враћена. Према подацима Канцеларије за реадмисију, од укупног броја враћених по Споразуму, најмање 65%-70% је припадника ромске националне мањине.

У 2002. години, 10,6% становника Републике Србије било је испод линије сиромаштва, тј. приближно је сваки десети становник био сиромашан. При томе је концентрација становништва око линије сиромаштва изузетно велика, тако да је око 20% становништва материјално недовољно обезбеђено.<sup>15</sup> Иако је у периоду 2002-2007. године дошло до извесног смањења броја сиромашних, када је у категорију сиромашних сврстано 6,6% становника, а у категорију материјално недовољно обезбеђених 14,4% становништва, број сиромашних и даље је веома велики. Сиромаштво радноспособног становништва је, у највећој мери, последица незапослености. Како је незапосленост последица пада производње и структурираних диспропорција у привреди, имајући у виду недовршени процес својинске трансформације, може се очекивати да ће се темпо отпуштања радника повећати у наредним годинама.<sup>16</sup>

У посебно тешкој ситуацији су припадници рањивих и маргинализованих друштвених група (избегла и интерно расељена лица, примаоци социјалне помоћи, деца, омладина, особе са инвалидитетом, Роми,

<sup>14</sup> <http://webrzs.stat.gov.rs>

<sup>15</sup> <http://www.prsp.gov.rs>

<sup>16</sup> Национална стратегија запошљавања за период 2005-2010. године, април 2005.

самохрани родитељи, старе особе и др.).<sup>17</sup> На територији Републике Србије, према подацима којима располаже Комесаријат за избеглице,<sup>18</sup> крајем 2008. године живело је 97.354 избеглица из Босне и Херцеговине и Републике Хрватске и 208.079 интерно расељених лица, чији је број у међувремену нарастао на 209.579.

Према попису становништва из 2002. године, у Републици Србији 108.193 грађана изјаснило се да су припадници ромске националне мањине, али истраживања указују на то да је број припадника ромске националности знатно већи, између 250.000 и 500.000.<sup>19</sup> Већина припадника ромске националности живи у изразито неповољним социјалним и друштвеним околностима, тако да је њихов социо-економски положај веома тежак: 25,6% Рома није завршило ни један разред основне школе, само 27,2% њих је економски активно, а сиромашнији су 10 пута више од опште популације.

Током 2001. године, на територији Републике Србије живело је око 760.000 особа са инвалидитетом, при чему је 70% ових особа живело у домаћинствима која су испод границе сиромаштва, а чак 26% њих живело је у изузетно тешкој ситуацији.<sup>20</sup>

Посебно угрожена социјална група су деца. Број деце чија су права повређена злостављањем и занемаривањем у великом је порасту, а изузетно висока је и стопа малолетничке делинквенције. Према подацима центара за социјални рад, у 2001. години евидентирано је 265 злостављане и занемарене деце, а за годину дана број је порастао на 973.<sup>21</sup> У току 2005. године само пред окружним судом у Београду покренуто је 258 поступака против малолетних извршилаца кривичних дела,<sup>22</sup> а током 2007. године чак 905 кривичних поступака.<sup>23</sup>

Потреба за услугама правне помоћи у сталном је порасту јер су правнозаштитне потребе све веће, о чему сведочи и повећање броја покренутих судских и других поступака. Тако је, нпр. 2002. године покренуто укупно 1.096.323 поступка,<sup>24</sup> 2004. године 1.196.620 поступка,<sup>25</sup> а 2006. године број покренутих поступака повећао се на 1.610.659.<sup>26</sup>

У Републици Србији доступност правне помоћи није на задовољавајућем нивоу. У судској статистици не постоје обједињени подаци о броју окривљених којима је по службеној дужности постављен бранилац. Истраживање које је током 2005. године спровела организација Public Interest Law Initiative (PILI)<sup>27</sup> у

<sup>17</sup> Други извештај о имплементацији Стратегије за смањење сиромаштва у Србији, август 2007. <http://www.prsp.gov.rs>

<sup>18</sup> Стање и потребе избегличке популације у Републици Србији <http://www.kirs.gov.rs/docs/StanjeIPotrebeIzbeglickePopulacije.pdf>.

<sup>19</sup> Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 27/09)

<sup>20</sup> Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 1/07)

<sup>21</sup> Национални план акције за децу Републике Србије, усвојен на седници Владе 12. фебруара 2004. године

<sup>22</sup> Годишњи извештај Окружног суда у Београду за 2005. годину, <http://okruznisudbg.rs/content/2006/godisnjiizvestaj>.

<sup>23</sup> Годишњи извештај Окружног суда у Београду за 2007. годину, <http://okruznisudbg.rs/content/2008/godisnjiizvestaj2007godine>

<sup>24</sup> Извештај о раду Врховног суда Србије са приказом рада судова опште надлежности за 2002. годину

<sup>25</sup> Извештај о раду Врховног суда Србије са приказом рада судова опште надлежности за 2004. годину <http://www.mpravde.gov.rs>

<sup>26</sup> Извештај о раду Врховног суда Србије са приказом рада судова опште надлежности за 2006. годину <http://www.mpravde.gov.rs>

<sup>27</sup> Извештај о пружању правне помоћи, PILI, 2005.



сарадњи са Комитетом правника за људска права из Београда, показало је, међутим, да у Републици Србији 14% особа које су осуђене за кривична дела која се кажњавају казном затвора до десет година, уопште нису имале браниоца, чак 54% окривљених није имало браниоца док је давало изјаву пред истражним судијом, 46% осумњичених било је без адвоката током истраге, а свега 11% окривљених добило је бесплатну правну помоћ по основу сиромаштва.

Нема поузданих података о томе колико је лица остварило право на бесплатног заступника у грађанским судским поступцима, под условима прописаним Законом о парничном поступку, нити има података о броју малолетника у парницама којима је постављен заступник, под условима прописаним Породичним законом. Може се, међутим, претпоставити да је број особа које су током судских поступка оствариле право на професионално заступање веома мали, с обзиром на скромне финансијске ресурсе којима судови располажу.

На територији Републике Србије у Именик адвоката уписано је 6.900 адвоката. Према подацима из Истраживања о раду општинских служби правне помоћи у Србији,<sup>28</sup> у периоду 2001-2006. године службе правне помоћи организоване су у ¼ од укупног броја општина на територији Републике Србије. У овим службама су на правним пословима ангажоване 1-3 особе, а на административно-техничким пословима 1-2 особе. У осам општина реализовани су пилот пројекти према „шпанском институционалном моделу” чијом су реализацијом општине обезбедиле пружање бесплатне правне помоћи грађанима са своје територије путем склапања уговора са локалном адвокатском комором. На територији АП Војводине овај успешни модел функционише на основу уговора закљученог између Извршног већа Војводине и АП Војводине на целој територији покрајине.

Број удружења која се баве пружањем бесплатне правне помоћи грађанима у појединим секторима права, такође није велики.<sup>29</sup> Највећи број удружења пружа бесплатну правну помоћ само одређеној категорији грађана (избеглицама, расељеним лицима, жртвама насиља у породици и др.) тако да осталим грађанима није доступан овај облик организоване бесплатне правне помоћи.

Капацитети синдикалних саветовалишта, правних клиника на правним факултетима,<sup>30</sup> политичких странкака, професионалних удружења и других пружалаца правне помоћи изузетно су скромни.

Постојећи механизми пружања бесплатне правне помоћи имају низ недостатака, од којих су кључни: бесплатна правна помоћ је недоступна великом броју грађана, не постоји могућност прикупљања веродостојних статистичких података на нивоу државе, који су неопходни за успешно планирање и управљање системом бесплатне правне помоћи, не постоји могућност прикупљања потпуних и тачних података који би омогућили увид у степен ефикасности постојећих механизма, анализу расхода и израду валидних финансијских планова, није

<sup>28</sup> Косановић, С., Истраживање о раду општинских служби правне помоћи у Србији, Гајин, С., Водинелић, В., Косановић, С., Чавошки, А., Кнежевић Бојовић, А., Рељановић, М., Правна помоћ, ЦУПС, Београд, 2007. године, стр. 227-289.

<sup>29</sup> Извештај Укључивање НВО у процес реформе правосуђа у области пружања правне помоћи, 2005. - током 2005. године од 516. анкетираних НВО, само се 10. бавило заступањем (НВО сектор у Србији, Грађанске иницијативе, Београд, 2005., стр. 9).

<sup>30</sup> Петрушић Н., Извештај-истраживање капацитета и могућности правних клиника за укључивање у институционални систем бесплатне правне помоћи, Фонд за отворено друштво, Београд, 2007.

обезбеђена контрола квалитета услуга правне помоћи, а пружаоци бесплатне правне помоћи нису довољно мотивисани за пружање квалитетних услуга правне помоћи. Доступност правде спада међу кључне факторе хуманизације и демократизације друштва и остваривања принципа владавине права. Доступност правде је, истовремено, и један је од инструмената за смањење сиромаштва и од снажног је утицаја на задовољство грађана и њихово идентификовање са правним, политичким и друштвеним системом. Дугогодишње неповољно стање у области правосуђа, у целини посматрано, изазвало је дубоку кризу права, губитак поверења грађана да су вредности слободе, једнакости и правде заиста доступне и опадање правне свести грађана. Грађани данас слабо познају правна начела и процедуре, слабо познају своја права, као и начине њиховог остваривања и заштите.

Негативне последице постојећег стања у области пружања правне помоћи намећу потребу да се што пре изгради модеран нормативно-правни оквир правне помоћи и успостави ефикасан систем бесплатне правне помоћи.

### **III. ОБЛАСТИ КОЈЕ СТРАТЕГИЈА ОБУХВАТА**

Овом стратегијом дају се смернице и основни принципи нормативно-правног и институционалног оквира система бесплатне правне помоћи, чија ће имплементација обезбедити системску промену у области пружања правне помоћи. У том смислу, она пружа одговоре на базична питања од значаја за успостављање система бесплатне правне помоћи, као новог јавног сервиса грађана: 1) ко и под којим условима има право на бесплатну правну помоћ; 2) ко и под којим условима пружа бесплатну правну помоћ; 3) како се остварује право на бесплатну правну помоћ; 4) како се управља системом бесплатне правне помоћи; 5) како се контролише и обезбеђује квалитет бесплатне правне помоћи.

У областима које Стратегија обухвата дефинисани су општи циљ и посебни циљеви, који се тичу корисника и пружалаца бесплатне правне помоћи, поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ, начин управљања, контроле и обезбеђивања квалитета бесплатне правне помоћи, као и начин њеног финансирања. У оквиру сваког од посебних циљева дефинисане су мере које би требало предузети ради његовог остваривања.

### **IV. ПРИНЦИПИ СИСТЕМА БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ**

Планирани систем бесплатне правне помоћи требало би да интегрише организациону структуру, одговорности, процесе и процедуре и све расположиве ресурсе, на начин који обезбеђује доступност и задовољавајући ниво квалитета услуга бесплатне правне помоћи.

Успешно функционисање система бесплатне правне помоћи у Републици Србији подразумева равнотежу интереса свих заинтересованих страна: корисника и пружалаца услуга бесплатне правне помоћи, грађана који, као порески обвезници, финансирају систем бесплатне правне помоћи, Владе, судова и других органа јавне власти на свим нивоима.

Систем бесплатне правне помоћи требало би да буде заснован на следећим принципима:

- Доступност услуга бесплатне правне помоћи;
- Усмереност ка потребама корисника услуга бесплатне правне помоћи;
- Равноправност у коришћењу бесплатне правне помоћи и забрана дискриминације корисника услуга бесплатне правне помоћи;
- Подстицање општег правног информисања и саветовања од стране органа за пружање бесплатне правне помоћи;
- Подстицање мирног решавања спорова;
- Ефикасност и одрживост система бесплатне правне помоћи;
- Очување и унапређивање постојећих ресурса у области пружања бесплатне правне помоћи;
- Подстицање партнерства и координације рада пружалаца услуга бесплатне правне помоћи;
- Стварање услова за специјализацију пружалаца услуга бесплатне правне помоћи за одређену правну област;
- Јавност свих облика рада у управљању, руковођењу и одлучивању у систему бесплатне правне помоћи;
- Ефикасно праћење, контрола и унапређивање квалитета услуга бесплатне правне помоћи.

## **V. ЦИЉЕВИ**

### 1. Општи циљ

Делотворан, ефикасан и одржив систем бесплатне правне помоћи у Републици Србији, који обезбеђује једнак приступ правди, у циљу остваривања равноправности грађана пред законом и владавину права.

### 2. Посебни циљеви и мере

#### а) Утврдити видове и облике бесплатне правне помоћи

За успешно функционисање система бесплатне правне помоћи, неопходно је прецизно дефинисати видове правне помоћи (бесплатна правна помоћ, примарна и секундарна правна помоћ) и предвидети који се облици бесплатне правне помоћи пружају.

#### *Мере:*

- Дефинисати све облике бесплатне правне помоћи: пружање општих правних информација, пружање почетног правног савета, пружање правног савета, пружање правне помоћи у састављању поднесака и заступања пред судовима, органима управе и другим телима;

- Дефинисати категорију примарне правне помоћи тако да она обухвати: пружање општих правних информација и пружање почетног правног савета (информација о правном статусу особе, савет о могућности постизања мирног решења спора, информације које се односе на сам поступак пред судом и другим органима јавне власти, надлежност, правила поступка, трошкове поступка, начин извршења одлуке и могућност остваривања права на бесплатну правну

помоћ), као и пружање правне помоћи у састављању поднесака и других правних докумената;

– Дефинисати категорију секундарне правне помоћи тако да она обухвати: пружање правног савета, пружање правне помоћи у састављању поднесака и заступање пред судовима, органима управе и другим телима.

#### б) Утврдити круг корисника бесплатне правне помоћи

Утврдити круг корисника услуга бесплатне правне помоћи прописивањем критеријума за остваривање права на бесплатну правну помоћ, чија примена обезбеђује да примарна правна помоћ буде доступна свима, а секундарна правна помоћ особама слабог имовног стања и особама из угрожених и маргинализованих друштвених група, укључујући и могућност пружања правне помоћи из разлога правичности и на основу обавеза које проистичу из међународних уговора.

##### *Мере:*

– Дефинисати бесплатну правну помоћ као ону правну помоћ која је бесплатна за корисника, без обзира на то ко је пружа и ко је финансира;

– Предвидети да свако лице има право на примарну правну помоћ, која се пружа у свакој правној ствари, на основу усменог захтева који корисник упућује пружаоцу бесплатне правне помоћи;

– Предвидети критеријуме за остваривање права на секундарну правну помоћ, који обезбеђују да бесплатна правна помоћ буде доступна лицима слабог имовног стања, онда када то намећу разлози правичности и када то произлази из међународних уговора, укључујући и правну помоћ у правним стварима са елементом иностраности;

– Предвидети критеријуме за остваривање права на правну помоћ пред органима јавне власти у складу са праксом Европског суда за људска права у примени члана 6. Европске конвенције о људским правима и основним слободама;

– Дефинисати критеријуме за остваривање бесплатне правне помоћи без дискриминације према личном својству корисника услуге, уз уважавање разлика у погледу имовинског и укупног социо-економског положаја појединца, како би се отклониле препреке у приступу правди и обезбедила пуна равноправност лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају;

– У круг корисника бесплатне правне помоћи уврстити, поред држављана Републике Србије, и стране држављане са привременим и сталним боравком у Републици Србији, особе без држављанства, азиланте, уз прописивање услова под којима могу остварити право на бесплатну правну помоћ.

#### в) Утврдити круг пружалаца бесплатне правне помоћи

Утврдити круг пружалаца бесплатне правне помоћи тако да правна помоћ буде приступачна, квалификована и да обезбеђује пружање квалитетне правне помоћи, уз оптимално искоришћавање расположивих ресурса.

*Мере:*

- Обезбедити услове да бесплатну правну помоћ пружају адвокатура и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе;
- Дефинисати услове под којима удружења и други облици организовања могу учествовати у пружању бесплатне правне помоћи;
- Обезбедити услове да секундарну правну помоћ пружају адвокати, а да је могу пружити и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, осим у сложеним правним стварима (правне ствари које захтевају специјалистичко правничко знање или у којима се примењује већи број правних прописа), под условом да је пружају правници са положеним правосудним испитом, као и да у конкретном случају заступање не представља сукоб интереса или на други начин угрожава интерес корисника правне помоћи;
- Одредити јединствене стандарде у погледу начина рада у пружању правне помоћи, као и стандарде у вези са организационим функционисањем правне помоћи;
- Успоставити јединствени Регистар пружалаца услуга бесплатне правне помоћи.

г) Регулисати поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ

Поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ уредити тако да он буде једноставан, ефикасан и транспарентан.

*Мере:*

- Предвидети да се примарна правна помоћ пружа сваком лицу, на његов усмени захтев, без икаквог ограничења у погледу имовинског стања корисника услуга;
- Предвидети садржину захтева за остваривање права на секундарну правну помоћ, садржину решења којим се одобрава пружање правне помоћи, као и садржину упута за пружање правне помоћи;
- Предвидети на основу којих исправа се утврђује право на бесплатну правну помоћ;
- Обезбедити могућност контроле података на основу којих је одлучено о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи;
- Предвидети могућност преиспитивања права на бесплатну правну помоћ у случају промене околности које су од значаја за остваривање права на бесплатну правну помоћ, као и обавезу самог корисника да пружи обавештење о тим околностима;
- Предвидети поступак издавања упута за коришћење секундарне правне помоћи.

д) Успоставити организациону структуру, која обезбеђује ефикасно функционисање система бесплатне правне помоћи

Ефикасно управљање системом бесплатне правне помоћи један је од предуслова за његово успешно функционисање. Приликом пројектовања организационе структуре управљања, неопходно је имати у виду следећа кључна полазишта:

- 1) за обезбеђење адекватног система бесплатне правне помоћи утврдити субјекте одговорности;
- 2) у састав тела која управљају системом бесплатне правне помоћи укључити све заинтересоване субјекте;
- 3) створити услове за интегрисано управљање људским и материјалним ресурсима и свим процесима у поступку пружања правне помоћи;
- 4) управљање системом засновати на потпуним информацијама и знању;
- 5) управљање организовати тако да обезбеђује рану идентификацију проблема у функционисању система бесплатне правне помоћи и његово брзо превазилажење, прилагођавање и проширење опсега бесплатне правне помоћи, у складу са потребама грађана и финансијским могућностима.

*Мере:*

- Влада ће образовати тело – Савет за имплементацију Стратегије развоја система бесплатне правне помоћи (у даљем тексту: Савет), који предлаже мере у области бесплатне правне помоћи. Стручну и административно-техничку потпору Савету за делотворан рад пружаће надлежно министарство у чијем је делокругу претежан део послова за које је Савет образован;
- Јединице локалне самоуправе размотриће могућност и потребу образовања одговарајућих тела на нивоу јединица локалне самоуправе, за предлагање мера у области правне помоћи у локалној самоуправи;
- Састав и поступак избора чланова тела уредиће се тако да сви заинтересовани субјекти имају своје представнике.

ђ) Обезбедити одрживо финансирање система бесплатне правне помоћи

Обезбедити финансирање бесплатне правне помоћи од стране државе како би се створили услови за једнак приступ правди на целој територији Републике Србије, узимајући у обзир регионалне разлике у нивоу сиромаштва. Финансирање би требало пројектовати уз што мање оптерећивање буџетских средстава, финансијски ефикасно и рационално („cost effective” начело) и без стварања гломазних бирократских структура. Обезбедити ефикасан механизам контроле финансирања пружалаца правне помоћи. Трошкове система бесплатне правне помоћи на годишњем нивоу чинили би:

- трошкови управљачке структуре система;
- трошкови материјалног обезбеђења пружалаца бесплатне правне помоћи.

Примарну правну помоћ држава финансира пружаоцу правне помоћи по начелу паушалног плаћања, будући да би трошкови плаћања по индивидуалном правном савету били вишеструко већи.

Секундарну правну помоћ држава финансира пружаоцу правне помоћи плаћањем предујма на име прве предузете правне радње, с тим да након реализације трошкова поступка пружалац враћа предујам, што је практично елемент самофинансирања.

е) Успоставити систем обезбеђења контроле квалитета у пружању услуга правне помоћи

Изградити целовит, функционалан, делотворан, одржив и економичан систем обезбеђења квалитета, који гарантује висок ниво професионализма и квалитета услуга правне помоћи и развија културу квалитета. Овај систем обезбеђења квалитета требало би успоставити уз поштовање следећих принципа:

– систем контроле квалитета бесплатне правне помоћи требало би да води промовисању и обезбеђивању квалитета рада пружалаца бесплатне правне помоћи;

– квалитет се обезбеђује контролом садржине пружене бесплатне правне помоћи и поступка на основу којег се пружа;

– створити механизме у систему пружања правне помоћи који ће омогућити континурано унапређење постојећег нивоа квалитета бесплатне правне помоћи.

*Мере:*

– Утврдити стандарде у погледу услова које би требало да испуне пружаоци услуга бесплатне правне помоћи, посебно у погледу стручности и квалификације, као и показатеље квалитета пружених услуга бесплатне правне помоћи;

– Утврдити превентивне и корективне мере за обезбеђивање квалитета услуга бесплатне правне помоћи, а посебно одредити правила о одговорности за начин пружања правне помоћи (несавесна, нестручна, неблаговремена);

– Предвидети надлежан орган и уредити поступак за контролу квалитета услуга бесплатне правне помоћи;

– Одредити правила о заштити података о корисницима услуга, а посебно о дужности чувања поверљивости информација;

– Развити инструменте за обезбеђивање, контролу и унапређење квалитета услуга бесплатне правне помоћи.

## **VI. ПРАЋЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА**

Ради успешног спровођења Стратегије, неопходно је:

1) институционализовати праћење и управљање процесом спровођења Стратегије формирањем посебног тела – Савета, састављеног од представника свих заинтересованих субјеката;

- 2) утврдити делокруг и начин рада Савета;
- 3) припремити план праћења и евалуације, што укључује:
  - утврђивање показатеља напретка у успостављању и функционисању система бесплатне правне помоћи;
  - развијање процедуре праћења и евалуације учинка пружалаца правне помоћи;
  - прикупљање и периодично анализирање релеватних статистичких података;
  - развијање механизма интервентног деловања у случајевима застоја у имплементацији Стратегије;
  - ревидирање планираних мера и активности, уколико се оцени да за тим постоји потреба;
  - евалуирање коначних исхода спровођења Стратегије, што обезбеђује евидентирање свих позитивних резултата, тешкоћа и уочених проблема, утврђивање предлога за превазилажење проблема, идентификацију приоритетних подручја даљег деловања и сл.
- 4) презентовати јавности резултате праћења и евалуације.

## **VII. АКЦИОНИ ПЛАН**

Акциони план одштампан је уз ову стратегију и чини њен саставни део.

## **VIII. ЗАВРШНА ОДРЕДБА**

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 750-7292/2010  
У Београду, 7. октобра 2010. године

**В Л А Д А**

Тачност преписа оверава  
ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАР

Тамара Стојчевић

ПРВИ ПОТПРЕДСЕДНИК ВЛАДЕ –  
ЗАМЕНИК ПРЕДСЕДНИКА ВЛАДЕ

Ивица Дачић, с.р.



## АКЦИОНИ ПЛАН

Бр.	Мера / Активност	Одговорност за активност	Датум активности
<b>А) ЗАЈЕДНИЧКЕ АКТИВНОСТИ</b>			
1.	Образовање Савета за имплементацију Стратегије	Влада	јануар 2011.
2.	Стварање законског оквира за функционисање система бесплатне правне помоћи – Нацрт закона о бесплатној правној помоћи	Министарство правде	према програму рада Владе
<b>Б) АКТИВНОСТИ ВЕЗАНЕ ЗА ДИРЕКТНО СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ</b>			
1.	Дефинисање услова за успостављање јединственог регистра пружалаца услуга бесплатне правне помоћи	Савет, Министарство правде	септембар 2011.
2.	Предлагање стандарда и индикатора квалитета пружалаца услуга бесплатне правне помоћи	Савет	март 2012.
3.	Предлагање критеријума за стандардизацију и операционализацију процедура за остваривање бесплатне правне помоћи	Савет	децембар 2011.
4.	Контрола и обезбеђивање квалитета услуга бесплатне правне помоћи	Министарство правде	јун 2012.
<b>В) АКТИВНОСТИ ВЕЗАНЕ ЗА РАЗВОЈ СИСТЕМА БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ</b>			
1.	Дефинисање услова за успостављање јединствене базе података о корисницима и пружаоцима услуга бесплатне правне помоћи	Савет, Министарство правде	децембар 2012.
2.	Стручно усавршавање лица у саветодавним телима за бесплатну правну помоћ	Министарство правде	март 2013.
3.	Организовање обуке за пружаоце услуга бесплатне правне помоћи	Надлежни органи	јун 2013.
4.	Образовање тела за бесплатну правну помоћ на нивоу јединица локалне самоуправе	Министарство правде и Министарство за државну управу и локалну самоуправу	септембар 2013.
5.	Промовисање система бесплатне правне помоћи и информисање јавности о функционисању система	Савет, надлежна министарства	континуирано