

2011.

IZ UGLA NVO

- Grupa 484, Beograd
- Vaša prava, Sarajevo
- Pravni centar, Podgorica
- Centar za mir, pravne savete i psihosocijalnu pomoć, Vukovar
- Centar za mir, nenasilje i ljudska prava, Osijek
- Praxis, Beograd
- Humanitarni centar za integraciju i toleranciju, Novi Sad
- Srpski demokratski forum, Beograd
- Inicijativa za razvoj i saradnju, Beograd

***Pristup besplatnoj pravnoj pomoći za raseljena lica u zemljama Zapadnog Balkana;
Pregled stanja u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori***

I. UVOD

Ratovi, međuetnički sukobi, razaranja privrednih, stambenih, kulturnih spomenika, infrastrukturnih objekata, prisilno preseljenje nekoliko miliona ljudi¹ i njihovo potpuno osiromašenje, a naročito posleratno razdoblje, na prostoru bivše Jugoslavije stvorili su u novonastalim državama: Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji (zemlje Zapadnog Balkana) povećanu potrebu građana, marginalizovanih i ranjivih društvenih grupa, a posebno izbeglica, raseljenih lica i povratnika za besplatnom pravnom pomoći.

Ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda u svakoj demokratskoj državi u velikoj meri zavisi od toga da li se i kako ostvaruje pravo na besplatnu pravnu pomoć (*access to justice*). Ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć zavisi i od funkcionisanja pravosudnih institucija i državne administracije, od njihove stvarne dostupnosti građanima, od pravne kulture u društvu i pravne pismenosti građana. Besplatna pravna pomoć veoma je bitan element u okviru prava na pristup pravosuđu i telima javne uprave, svim građanima, marginalizovanim i ranjivim grupama, a naročito raseljenim licima². Rad na zaštiti i promociji ljudskih prava manjeg broja nevladinih organizacija odnosi se i na pružanje besplatne pravne pomoći raseljenim licima od kojih je veliki broj onih koja nisu mogla i/ili nisu znala kako da ostvare svoja prava.

Pristup pravosuđu, telima javne uprave i državnim institucijama, kao pravo koje je zagarantovano Ustavom, nacionalnim zakonima i međunarodnim pravom, ne iscrpljuje se samo mogućnošću imenovanja pravnih zastupnika i oslobađanjem od troškova postupka. Ovo pravo uključuje pravovremenu i stručnu opštu pravnu informaciju svakoj stranci: o njenim zakonskim pravima i obavezama, davanje pravnih saveta o mogućnostima i uslovima za ostvarivanje određenog prava, pomoć u prikupljanju potrebnih dokumenata, sastavljanje pisanih pravnih podnesaka, zastupanje na osnovu punomoćii pred sudovima, upravnim i drugim državnim telima; pružanje pravne pomoći u predmetima koji se rešavaju u upravnom postupku, pomoć u komunikaciji stranaka s upravnim i sudskim organima, itd. Nedostatak sveobuhvatnih sistemskih rešenja besplatne pravne pomoći u zemljama regiona najvećim delom pokrivaju nevladine organizacije.

Nevladine organizacije, njihovi pravni savetnici, izveštaji i analize sistema besplatne pravne pomoći, ukazuju na povećan broj lica kojima je besplatna pravna pomoć potrebna i na činjenicu da im takva vrsta ove vrste pomoći nije dostupna iz različitih razloga. Sudeći prema broju i statusu lica koja se obraćaju nevladinim organizacijama, uočeno je da se većinom radi o raseljenim licima, a unutar te kategorije većina korisnika pravne pomoći je neuka i/ili siromašna. Deo ovih lica nije mogao lično da komunicira sa državnim institucijama ili da se obrati pravosudnim telima zbog niza prepreka objektivne i subjektivne prirode (boravak izvan matičnih država, nepriznavanje statusa državljanina, netolerantno političko okruženje u lokalnim zajednicama i sl.). Mali broj nevladinih organizacija pruža velikom broju građana različite vrste

¹ Pogledati web prezentaciju UNHCR-a o izbeglim i raseljenim licima u zemljama regiona. Prema zvaničnoj statistici UNHCR-a i Komesarijata za izbeglice Srbije za 1996. godinu, samo u Srbiji je registrovano 537.937 izbeglih i 79.791 ratom ugroženih lica. Nakon juna 1999. godine utočište je u Srbiji našlo preko 250.000 raseljenih lica sa teritorije AP Kosovo i Metohija. Trenutno u Srbiji se nalazi preko 85.000 lica sa priznatim izbegličkim statusom i preko 210.000 interno raseljenih lica. Prema podacima vladinog Zavoda za zbrinjavanje, u Crnoj Gori trenutno boravi 16.479 raseljenih lica od kojih je 10.979 lica sa Kosova i Metohije, 4.063 lica iz Bosne i Hercegovine i 1.049 lica iz Hrvatske.

² Termin „raseljena lica“ u ovom dokumentu se odnosi na izbeglice, raseljena lica i povratnike, odnosno lica koja su zbog međuetničkih sukoba napustili svoju imovinu i mesto prebivališta te, u skladu sa propisima zemalja u regionu, stekli status raseljenih lica u zemljama Zapadnog Balkana.

pravne pomoći, a na osnovu njihovih izveštaja o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći, evidentno je da su pravnici iz nevladinih organizacija pružali raseljenim licima pravnu pomoć stručno, savesno i kvalitetno³.

Grupa nevladinih organizacija, pružalaca besplatne pravne pomoći iz zemalja Zapadnog Balkana, smatra da u sistemu pružanja besplatne pravne pomoći treba izbeći bilo kakvu pravnu nesigurnost, a građanima slabijeg imovinskog stanja, naročito raseljenim licima, potpuno omogućiti pristup pravdi. Ovim dokumentom prikazuje se realno stanje sistema besplatne pravne pomoći u zemljama Zapadnog Balkana i ukazuje kreatorima politika i donosiocima odluka na potrebu sveobuhvatnih sistemskih rešenja u zemljama koje još uvek nisu usvojile Zakone o besplatnoj pravnoj pomoći i/ili na potrebu unapređenja sistema besplatne pravne pomoći u zemljama koje su takva zakonska rešenja već usvojile.

1.1. Potrebe raseljenih lica za besplatnom pravnom pomoći

Bez stručne, pravovremene, lako dostupne i sistemski uređene besplatne pravne pomoći u zemljama Zapadnog Balkana, nije moguće osigurati raseljenim licima zaštitu osnovnih ljudskih i građanskih prava niti im se može omogućiti savladanje mnogobrojnih prepreka u procesu reintegracije u mestima povratka ili potpune integracije u novim sredinama. U pristupu pravosudnim i upravnim telima, zaštiti i ostvarivanju svojih specifičnih prava, neophodno je posedovanje određenih pravnih veština, poznavanje zakona i propisa kao i sudske i upravne prakse. Raseljena lica su socijalno i ekonomski najugroženiji deo stanovništva, nalaze se u položaju stalne egzistencijalne neizvesnosti i društvene isključenosti. Većina raseljenih lica nema finansijskih mogućnosti da plaća advokatske usluge, a osim toga, većina advokata nije upoznata sa specifičnim problemima raseljenih lica, zakonodavstvima država njihovog porekla ili sa relevantnim međunarodnim ugovorima i standardima. Navedene sistemske nedostatke i povećanu potrebu siromašnih, ugroženih i isključenih grupa građana, posebno raseljenih lica za besplatnom pravnom pomoći, najvećim delom su dopunile nevladine organizacije koje rade na promociji i zaštiti ljudskih i građanskih prava. Aktivnosti nevladinih organizacija u pružanju besplatne pravne pomoći hiljadama raseljenih lica i drugim građanima omogućene su sredstvima međunarodnih donatora. Iako postoji obaveza država stvorenih nakon raspada bivše Jugoslavije da sistemski urede pitanje besplatne pravne pomoći, a u skladu sa preuzetim obavezama i da omogućе takvu i druge vrste podrške građanima u olakšavanju pristupa i ostvarenju njihovih različitih prava, jedino su nevladine organizacije u zemljama Zapadnog Balkana uspele da izgrade partnerski odnos sa međunarodnim organizacijama i institucijama, razviju sopstvene kapacitete i delotvorno pružaju besplatnu pravnu pomoć raseljenim licima.

Posebnost pravnog položaja, pravnih problema i potreba raseljenih lica za besplatnom pravnom pomoći nalazimo i u činjenici da im je takva vrsta pomoći istovremeno potrebna i u zemljama prihvata kao i u zemljama iz kojih su raseljena.

Najveće prepreke i najčešći razlozi zbog kojih besplatna pravna pomoć raseljenim licima i drugim građanima nije dostupna nalaze se u nedostatku volje i/ili tromosti država u regionu da urade celovita sistem-ska rešenja, u njihovim nedovoljno izgrađenim institucionalnim kapacitetima, načinu rada i postupanju pravosudnih i upravnih tela, nerazumevanju potreba raseljenih lica nedostupnosti informacija o mogućnostima korišćenja usluge besplatne pravne pomoći i mogućnosti ostvarivanja prava, pa čak i u nacionalnim/entitetskim zakonskim rešenjima koja naglašeno daju prednost nacionalnoj i/ili etničkoj pripadnosti. Cilj takvih diskriminatornih zakonskih rešenja, rada i postupanja državnih organa i institucija je cementiranje posledica raseljavanja stanovništva i legalizacija stvaranja etnički homogenih država nastalih raspadom bivše Jugoslavije. Time se usporava, otežava ili onemogućava ostvarivanje prava na lični izbor i

³ Nisu zabeležene pritužbe ili prigovori građana nadležnim pravosudnim organima ili telima javne vlasti na rad nevladinih organizacija u pružanju besplatne pravne pomoći.

trajno rešenje problema raseljenih lica u zemljama Zapadnog Balkana čime se krše prava garantovana Konvencijom UN-a o statusu izbeglica iz 1951. godine, Protokolom uz Konvenciju iz 1967. godine kao i mirovnim sporazumpma za bivšu SFRJ.

Kao što se navodi i u zajedničkom saopštenju ministara spoljnih poslova Republike Bosne i Hercegovine, Republike Crne Gore, Republike Hrvatske i Republike Srbije sa međunarodne konferencije pod nazivom *Trajna rešenja za izbegla i interno raseljena lica – saradnja država regiona*, održane 25. marta 2010. godine u Beogradu, problem izbeglih i interno raseljenih lica ni u jednoj od ovih država nije u potpunosti rešen i neophodno je unaprediti regionalnu saradnju u cilju postizanja pravičnog, sveobuhvatnog i trajnog rešenja, posebno za najugroženije, sa svešću da bi to doprinelo daljem unapređenju dobrosusedskih odnosa i stabilnosti regiona, kao i uzajamnoj podršci u procesu evropskih integracija.

Imovinska prava, socijalno-ekonomska prava i stečena prava posebno su identifikovana pravna područja na kojima su i koncentrisani najveći problemi raseljenih lica.

Povraćaj imovine, pravo na imovinu i zaštita imovine raseljenih lica. U državama regiona primetan je različit pristup i praksa u omogućavanju pristupa pravu na imovinu i dom.

Postojeći pravni okvir za stambeno zbrinjavanje u Republici Hrvatskoj, netransparentan postupak, nejednak, otežan i ponekad onemogućen pristup stambenom zbrinjavanju, dovode do nejednakost građana pred zakonom, pravna sigurnost građana nije zadovoljavajuća, a održivi povratak raseljenih lica iz Hrvatske je po znakom pitanja.

U Republici Bosni i Hercegovini, delu vlasnika imovine i nosilaca stanarskog prava, nije omogućeno pravo da povraćaj svoje imovine ostvari u potpunosti ili zbog toga što je imovina potpuno uništena ili je promenom namene izmenjeno njeno stvarno stanje i namena. Zato je potrebno uspostaviti mehanizam kojim će se organi zaduženi za zakonito sprovođenje propisa ovlastiti da: u slučaju nemogućnosti povraćaja stambenih jedinica zbog uništenja, eksproprijacije, promene urbanističkih i regulacionih planova, neovlašćene gradnje od strane trećih osoba i slično, omoguće tzv. „povraćaj u pređašnje stanje“ obnovom devastirane i/ili uništene imovine, dodelom adekvatne stambene jedinice ili odgovarajućom novčanom nadoknadom. Isto tako, u BiH i dalje nije rešeno pitanje stanarskih prava na vojne stanove koji su bili u vlasništvu nekadašnjeg Ministarstva odbrane Federacije BiH. Izazov predstavlja i nedostatak odgovarajućih rešenja za raseljena lica koja nisu imala u vlasništvu ili nisu posedovala stanarsko pravo na kuću ili stan primenom tzv. „stambeno-socijalnog“ stanovanja. Ove osobe su već godinama u kolektivnim centrima bez mogućnosti za adekvatno trajno stambeno rešenje.

Priznavanje pravnog subjektiviteta je problem sa kojim se najčešće suočavaju Romi, Aškalijski i Egipćani (RAE zajednica) u Republici Srbiji. Većina pripadnika ove zajednice nije upisana u matične knjige rođenih, ne može da pribavi dokumenta o svom identitetu i potpuno je onemogućena u pristupu ustavom garantovanim pravima. Komplikovana i neprecizna zakonska rešenja, različita tumačenja zakonskih odredbi od strane upravnih organa kao i neujednačena upravna i sudska praksa, učinila su postupke naknadnih upisa komplikovanim i u velikom broju slučajeva nerešivim. Ova zajednica je najsiromašniji deo društva i bez stručne, pravne pomoći nije u mogućnosti da reši problem priznavanja pravnog subjektiviteta.

U slučajevima obnavljanja uništenih ili nestalih evidencija građana i matičnih knjiga problem predstavlja ponovni upis ili naknadni upis relevantnih činjenica za Interno raseljena lica (IRL). Ako bitna činjenica nikada nije bila upisana, naknadni upis takve činjenice gotovo je potpuno onemogućen. Takođe, ukoliko objektivno ne postoji mogućnost dokazivanja vlasništva na objektu u kojem stanuju ili za koji ne poseduju ugovor o najmu sa vlasnikom nekretnine, interno raseljenim licima se neće omogućiti prijava prebivališta što ih kasnije potpuno onemogućava u pristupu drugim pravima.

Različita postupanja matičnih službi, nepotpuna i neujednačena tumačenja zakonom propisane procedure za izvođenje dokaza radi utvrđivanja spornih činjenica u upravnom postupku, nejasno propisana nadležnost i procedura sudskih organa u postupcima utvrđivanja činjenice rođenja, preširoka diskrecona ovlašćenja sudova i upravnih tela i komplikovane, dugotrajne i skupe procedure pred upravnim ili sudskim organima značajno ograničavaju interno raseljenim licima mogućnosti da ostvare svoja prava.

Zapošljavanje raseljenih lica gotovo da ne postoji. Prema rezultatima istraživanja provedenog u BiH⁴, utvrđeno je da svega 1% od ukupnog broja raseljenih lica ima stalno zaposlenje. U ostalim zemljama Zapadnog Balkana stanje uposlenosti, uključenosti i održivosti raseljenih lica je slično. Stopa nezaposlenosti raseljenih lica u Crnoj Gori je značajno veća od stope nezaposlenosti domicilnog stanovništva (preko 30% u odnosu na stopu nezaposlenosti od 17,1% domicilnog stanovništva). Čak 83,7% raseljeničke populacije sa Kosova nije radno angažovano, dok najveći broj raseljenih lica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine čine izdržavana (23,9%) i nezaposlena lica (26,2%).

Poseban problem u ostvarivanju, mnogim međunarodnim ugovorima i nacionalnim zakonima zagarantovanog prava na rad, predstavlja činjenica da mnoga raseljena lica ne poseduju dokumenta kojima bi dokazali svoju stručnu spremu ili odgovarajuću stručnu osposobljenost. U međuvremenu su, zemlje Zapadnog Balkana, donosile potpuno nove propise u oblasti radnoga prava i zapošljavanja kojima se raseljenim licima ograničavaju mogućnosti i pravo povratka na svoja stara radna mesta. Ovakva praksa je diskriminatorna, onemogućuje raseljena lica u ostvarivanju njihovog osnovnog prava na rad.

Komunalna infrastruktura i komunalne usluge. Uočen je problem korišćenja javne komunalne infrastrukture i komunalnih usluga (neometano snabdevanje i korišćenje električne energije, neometano snabdevanje i korišćenje vode, odvoženje i zbrinjavanje komunalnog otpada, nepostojanje telekomunikacijske infrastrukture, loša ili nedovoljna saobraćajna povezanost sa administrativnim centrima, itd). Problem je naročito izražen u područjima povratka raseljenih lica zbog neobnavljnja ili sporog i nedovoljnog obnavljanja ratom uništene infrastrukture.

Zdravstvena i socijalna zaštita raseljenih lica koja su u procesu potpune integracije u državama prihvata dodatno je otežana činjenicom da je pravo na zdravstveno osiguranje zakonski potpuno različito regulisano u državama nastalim raspadom bivše Jugoslavije, a da je primarna zdravstvena zaštita znatno otežana raseljenim licima koja su iz bilo kog razloga razloga brisana iz evidencije raseljenih lica, odnosno koja su takav status izgubila.

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja zbog svoga obima i činjenice da su mnogim raseljenim licima i njihovim porodicama jedini izvor prihoda, spadaju među najznačajnija stečena prava. Nepostojanje međudržavnih sporazuma i ugovora u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja ili njihovo nedosledno sprovođenje, dodatno ekonomski iscrpljuju već potpuno osiromašena raseljena lica, u zaključivanju i primeni međudržavnih sporazuma i ugovora u oblasti socijalnog osiguranja, između zemalja u regionu, dodatno je ekonomski iscrpio raseljeničku populaciju.⁵ Penzije koje primaju raseljena lica su u značajno ni-

⁴ Nacionalna strategija za trajno rešavanje problema izbeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori

⁵ Ugovor između Republike Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije o socijalnom osiguranju, potpisan je 15. septembra 1997. godine. Skupštine SRJ ratifikovala ga je u maju 2001. godine (*Službeni list – „Međunarodni ugovori“*, br.1/01), a Sabor RH ga je ratifikovao u novembru 2001. godine (*Narodne novine – „Međunarodni ugovori“*, br. 14/01). Ugovor je stupio na snagu u aprilu 2002. godine, a počeo da se primenjuje gotovo godinu dana ka-

žim iznosima u odnosu na iznose koje bi realno trebalo da primaju. Razlozi za to, su uglavnom, u otežanom dokazivanju radnog staža i staža penzionog osiguranja usled nedostatka odgovarajuće dokazne dokumentacije (radnih knjižica, M-4 obrazaca) ili neuvažavanja njihove dokazne snage u postupcima ostvarivanja prava na penziju.

Privatizacija preduzeća koja je započela u zemljama Zapadnog Balkana gotovo potpuno je isključila raseljena lica, nije im priznat radni doprinos u tim preduzećima, nisu ostvarili prava na podelu kupona/deonica/vaučera, čime je dodatno otežan njihov socijalno-ekonomski položaj.

Obnova ratom uništene imovine, stanova i kuća. Mogućnost obnove porodičnih kuća, stanova i druge imovine zakonski je regulisana u Republici Hrvatskoj. Republika Bosna i Hercegovina takvu mogućnost nije zakonski predvidela niti propisala. Dostupni podacii ukazuju na to da se obnova uništenih ili oštećenih kuća i stanova neće obavljati predviđenom dinamikom i u najavljenim rokovima. Odluke u postupcima, koje zahtevom za utvrđivanje prava na obnovu pokreću raseljena lica, traju godinama. Zabeleženi su slučajevi da nadležna ministarstva ne donose odluke o zahtevima raseljenih lica i po desetak godina čime se otežava pristup pravima i mogućnost povratka raseljenih lica.

Dugotrajnost upravnih i sudskih postupaka. U nastojanjima da ostvare svoja prava, raseljenička populacija se suočava s praksom dugotrajnih upravnih i sudskih postupaka čime se znatno otežava pristup pravdi. Zbog prekoračenja zakonskih rokova sudovi i upravna tiela nesrazmerno umanjuju samu suštinu prava na pristup sudu, koje je sastavni deo nacionalnih ustavnih prava na pravično suđenje. Tužbe ili zahtevi za ostvarivanje određenih prava raseljenih lica uglavnom nisu ni ispitivane pred sudovima ili upravnim telima pa zbog takve neizvesnosti raseljena lica su najčešće prisiljena da učine dodatni napor i ustavnim ili upravnim tužbama zatraže zaštitu prava na suđenja u razumnom roku. Time se omogućava ostvarenje prava na koja neopravdano dugi niz godina čekaju.

Integracija ili reintegracija raseljenih lica, kao oblik trajnog rešenja njihovog statusa. Da bi ostvarili sva zakonima zagarantovana prava, raseljena lica moraju poštovati propisane procedure kojima ostvaruju isti obim prava koja uživa stanovništvo zemlje u kojoj su našli novi dom ili stanovništvo zemlje povratka. Ova prava obuhvataju: pravo na prebivalište, pravo na slobodu kretanja, pravo i pristup obrazovanju, pravo i mogućnost pristupa tržištima rada, prava na sve oblike državne pomoći koja uključuju i pravo na primarnu zdravstvenu pomoć kao i novčana davanja iz sistema socijalne pomoći, pravo na status državljanina i mogućnost dobijanja ličnih dokumenata i putnih isprava, pravo na sticanje i raspolaganje imovinom. Pravni okviri za ostvarenje integracije ili reintegracije su veoma kompleksni, neusklađeni, nedorečeni i nepotpuni pa dovode do različitih tumačenja propisa i pravne nesigurnosti. Složene procedure, visoki administrativni i drugi troškovi otežavaju mogućnosti i dobijanja dokumenata kojima raseljena lica dokazuju svoj građanski status. Za potvrde o matičnom broju građana (MBG), izvode iz matičnih knjiga, uverenja o državljanstvu, lične dokumente i putne isprave zemalja porekla ili zemalja u kojima su raseljena lica našla utočište, potrebna je stručna pravna pomoć radi pokretanja upravnog postupka naturalizacije i ostvarenja prava u procesima integracije ili reintegracije. Ostvarenje prava na rad, zdravstvenu i socijalnu zaštitu otežano je zbog neusaglašenosti propisa kojima se regulišu statusi raseljenih lica u navedenim oblastima. Nacionalna zakonodavstva novostvorenih država nastalih raspadom bivše Jugoslavije ne uvažavaju okolnosti da se jedan deo raseljenih lica još uvek nalazi u **statusu stranca ili čak osoba bez**

snije. Sporazum između SRJ i BiH o socijalnom osiguranju (*Službeni list Srbije i Crne Gore – „Međunarodni ugovori“*, br. 7/03) potpisan je 29. oktobra 2002. godine. Tek u aprilu 2004. godine potpisan je Administrativni sporazum za njegovo sprovođenje.

državljanstva iako se ne radi o suštinskim strancima već o građanima koji su do raspada bivše Jugoslavije na celoj njenoj teritoriji uživali sva ustavna i zakonska prava.

II. ANALIZA STANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI I PREGLED PO POJEDINIM ZEMLJAMA

II.1. PREGLED SISTEMA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI PO ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Način na koji u ovom trenutku funkcioniše sistem besplatne pravne pomoći u zemljama Zapadnog Balkana evidentno ne može da odgovori potrebama raseljenih lica za pravnom pomoći. Čak ni u Republici Bosni i Hercegovini (više zakonskih rešenja koja su u primjeni) ili Republici Hrvatskoj koja je donela celovit Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i tzv. *provedbene propise* čime je uspostavljen sistem besplatne pravne pomoći građanima slabijeg imovinskog stanja nije u punoj meri omogućeno angažovanje pravnog zastupnika, dobijanje pravne pomoći i ravnopravan pristup sudskim i upravnim telima bez diskriminacije.

II.1.1. SISTEM BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI BOSNI I HERCEGOVINI

Karakteristika ovog sistema je odsustvo planske politike u vezi sa pružanjem besplatne pravne pomoći, odstupanje od Strategije reforme pravosuđa u BiH i različiti pristupi u sistemskom rešavanju pitanja besplatne pravne pomoći. Uloga nevladinih organizacija i doprinos koji su dale ili bi mogle dati u efikasnom funkcionisanju sistema besplatne pravne pomoći se potcenjuje. Uz to, nevladine organizacije se marginalizuju u pokušaju da se potpuno isključe iz procesa javnih konsultacija čime se zanemaruje njihovo iskustvo i stručnost u pružanju usluge besplatne pravne pomoći naročito izbeglicama, raseljenim licima i povratnicima. Isključivanjem nevladinih organizacija iz procesa javnih konsultacija i iz sistema besplatne pravne pomoći, raseljena lica ostaju uskraćena za nezavisnu i nepristrasnu pomoć i često im je onemogućen ravnopravan pristup sudskim i upravnim telima.

Zakonski regulisan sistem besplatne pravne pomoći unutar BiH imaju:

- Brčko Distrikt, BiH (Zakon o kancelariji za pravnu pomoć, 2007. god.);
- Zeničko-dobojski kanton (Zavod za pravnu pomoć, uspostavljen 2005. godine);
- Zapadnohercegovački kanton (Zakon o Zavodu za pravnu pomoć kojim je predviđena uspostava Zavoda. Zavod je počeo sa radom 2009. godine);
- Tuzlanski kanton (Zakon o pružanju pravne pomoći kojim je predviđena uspostava Zavoda. Zavod je počeo sa radom krajem 2009. godine);
- Posavski kanton (Zakon o pružanju pravne pomoći kojim je predviđena uspostava Zavoda. Zavod je počeo sa radom u oktobru 2010. godine);
- Republika Srpska (Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. godine. Zakonom se formiraju Centri za besplatnu pravnu pomoć sa kancelarijama u sedištima okružnih sudova.).

Spisak postojećih propisa kojima se reguliše sistem besplatne pravne pomoći u Republici Bosni i Hercegovini govori o tome da je ovo pitanje uređeno fragmentarno i različito, da ne postoji jedinstveno, celovito i efikasno sistemsko rešenje za čitavu teritoriju BiH. Ustavna nadležnost pojedinih teritorijalnih jedinica da besplatnu pravnu pomoć sistemski rešavaju donošenjem zakona na lokalnom i uskoteritorial-

nom nivou problematična je i neizvesna. Obzirom na različitosti zakonskih rešenja, različiti su i rezultati primene, a sami građani ne osećaju njihove pozitivne efekte.

Zajedničko za sve postojeće modele pravne pomoći u BiH jeste da se ova pomoć ostvaruje kao pravo na:

- opšte informacije o pravima i obavezama;
- pravne savete i pomoć u popunjavanju obrazaca;
- pravnu pomoć u sastavljanju svih vrsta pismena;
- zastupanja pred organima uprave i institucijama (osim u Republici Srpskoj);
- zastupanja na sudu;
- sačinjavanje apelacija i pravnu pomoć u postupcima mirnog rešavanja sporova (medijacija).

Pravna pomoć pruža se korisnicima u postupcima u kojima se ostvaruju i štite njihova prava i na zakonu zasnovani interesi:

- u parničnom postupku;
- u krivičnom postupku u delu kojim se, zbog slabog imovnskog stanja osumnjičenog ili optuženog, pravo na odbranu obezbeđuje postavljanjem branioca;
- u zastupanju oštećenog u krivičnom postupku, upravnom postupku (osim u Republici Srpskoj, kao i predlogom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na nivou Bosne i Hercegovine), upravnom sporu, prekršajnom postupku, vanparničnom postupku i izvršnom postupku.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske isključio je mogućnost pružanja pravne pomoći i zastupanja pred organima uprave i institucijama u upravnim postupcima uprkos činjenici da se najveći broj kršenja prava dešava upravo u tim organima i institucijama sa javnim ovlašćenjima. Upravni postupci su dugotrajni, namerno se odugovlače, a građani nemaju mogućnost plaćanja skupih advokatskih usluga. Realno se očekuje da će se takvim zakonskim ograničenjima građani dovesti u neravnopravan položaj u odnosu na druge građane Republike Bosne i Hercegovine, da će im se potpuno onemogućiti pristup pravdi kao i povećati broj upravnih sporova zbog nerazumnih rokova postupanja u kojima čekaju da se njihovi zahtevi ispituju i donesu odluke.

Većina zakonskih rešenja u Republici Bosni i Hercegovini ne predviđa pružanje besplatne pravne pomoći u sporovima za naknadu štete čime je izostavljena mogućnost utvrđivanja materijalne i nematerijalne štete nanete građanima zbog loših ili nezakonitih postupanja upravnih tela i službenih organa.

II.1.2. Korisnici besplatne pravne pomoći u Republici Bosni i Hercegovini

Kantonalni zakoni i zakon Brčko Distrikta ograničavaju mogućnost pružanja besplatne pravne pomoći na građane koji imaju prebivalište na području konkretnog kantona ili distrikta. Sa aspekta zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, apsurdno je i neprihvatljivo da građani Bosne i Hercegovine koji imaju pravni interes na području drugog kantona i i ispunjavaju zakonske uslove, ne mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć. Pojedini kantonalni zakoni i zavodi ne dozvoljavaju pružanje besplatne pravne pomoći licima pod međunarodnom zaštitom u skladu sa međunarodnim standardima. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske, Zakon o kancelariji za pravnu pomoć Brčko Distrikta i predlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Bosne i Hercegovine takvu mogućnost su predvideli. Izbeglice, raseljena lica i povratnici postojećim zakonskim rešenjima nisu prepoznati kao posebne kategorije.

II.1.3. Uslovi i način ostvarivanja besplatne pravne pomoći

Mogućnost korišćenja besplatne pravne pomoći ostvaruje se na osnovu sledećih kriterijuma:

1. finansijskim kriterijumom;
2. kriterijumom očigledne osnovnosti;

3. kriterijumom obaveznosti po drugim zakonima i međunarodnim konvencijama.

Postojeća zakonska rešenja nisu jedinstvena po pitanju nadležnosti za odlučivanje o ispunjavanju kriterijuma. Pravo odlučivanja o ispunjavanju kriterijuma za ostvarivanje prava na besplatnu pomoć dato je predsedniku Centra za besplatnu pravnu pomoć, a u većini kantona to pravo pripada direktoru Centra ili Zavoda. Jedino u predlogu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Bosne i Hercegovine predviđa se mogućnost da rešenje o korišćenju prava na besplatnu pravnu pomoć donosi Odbor kao nezavisno telo.

Obzirom da se radi o pružanju usluge najsiromašnijim i najugroženijim grupama građana koji se smatra osnovom za osiguranje jednakog i efikasnog pristupa pravdi, ovakav pristup, sa izuzetkom Brčko Distrikta i predloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći BiH, može ugroziti svrhu i cilj besplatne pravne pomoći. Procedure za utvrđivanje prava na besplatnu pravnu pomoć su komplikovane i za nadležne organe kao i za same korisnike. Istovremeno, korisnici su opterećeni prikupljanjem potrebne dokumentacije i podnošenjem dokaza o zadovoljavanju kriterijuma za svaki pojedinačan zahtev kojim se traži ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.

Finansijski kriterijum je različito postavljen. Pojedina zakonska rešenja detaljno opisuju kriterijume i načine utvrđivanja lošeg imovinskog stanja korisnika besplatne pravne pomoći. Posebno se naglašava potreba dokazivanja lošeg finansijskog stanja pojedinca kao i članova njegovog porodičnog domaćinstva. Ovakav pristup je usklađen sa najboljom praksom pružanja besplatne pravne pomoći u drugim zemljama. Međutim, utvrđivanje imovinskog stanja može predstavljati ogroman teret mogućim korisnicima i veliko iskušenje davaocima pravne pomoći. Korisnici se mogu suočiti sa ozbiljnim poteškoćama prilikom dokazivanja lošeg imovinskog stanja obzirom da moraju pružiti dokaze o ukupnim prihodima i troškovima života njihovog porodičnog domaćinstva. Svakako je Neophodno je, svakako, uspostaviti sistem utvrđivanja prava na besplatnu pravnu pomoć prema kriterijumima koji od korisnika zahtevaju što manje administrativnih i birokratskih prepreka i procedura.

Isto tako, pojedina zakonska rešenja uređuju načine plaćanja dela troškova besplatne pravne pomoći ako korisnici raspolažu određenim prihodima. Ovakav pristup realno bi mogao biti ostvariv. Pretpostavlja se da su takvi prihodi dovoljni i da delimično plaćanje troškova postupka: ne ugrožava egzistenciju korisnika pravne pomoći i egzistenciju članova njihovog porodičnog domaćinstva, ne isključuje od mogućnosti ostvarenja programa pravne pomoći lica koja ne zadovoljavaju u potpunosti finansijske kriterijume i omogućava uštedu državnih sredstava predviđenih za troškove besplatne pravne pomoći. Radi izbegavanja preuskih tumačenja, potrebno je precizno propisati u kojim slučajevima, pod kojim uslovima i uz kakve garancije se takvim licima omogućava korišćenje besplatne pravne pomoći uz delimično plaćanje troškova.

Kancelarije besplatne pravne pomoći nalaze se u sedištim kantona, sedištu Brčko Distrikta i u pet sedišta okružnih sudova Republike Srpske. Nije predviđeno postojanje mobilnih kancelarija i timova koji bi odlazili na teren siromašnim korisnicima koji nemaju mogućnost dolaska u sedišta. Potrebno je uspostaviti mobilne kancelarije i timove ili u sistem besplatne pravne pomoći uključiti i opravdane putne troškove korisnika. Dugogodišnje iskustvo nevladinih organizacija pokazuje da izgradnja elastičnog i mobilnog sistema pravne pomoći ispunjava nekoliko najvažnijih kriterijuma besplatne pravne pomoći:

- ekonomičnost;
- efikasnost;
- pravovremenost i dostupnost pravne pomoći korisniku;
- stručnost u ovakvom načinu pomoći.

Ni jedan od postojećih zakona ne propisuje mogućnost oslobađanja plaćanja sudskih i administrativnih taksa, što siromašne korisnike sprečava u nameri da pokrenu sudske i upravne postupake i bitno ih ograničava.

ničava u mogućnosti pristupa pravdi. Iako zakoni predviđaju posebne uslove za oslobađanje plaćanja sudskih i administrativnih taksa, takve odredbe se ne odnose na korisnike besplatne pravne pomoći. Pozitivan socijalni uticaj programa besplatne pravne pomoći time je ograničen.

Kriterijum "očigledne osnovanosti". Sva zakonska rešenja navode da podnosioci zahteva za besplatnu pravnu pomoć moraju, pored finansijskog kriterijuma, da ispune kriterijum "očigledne osnovanosti". Pravna pomoć se neće odobriti kada je osnova tužbe realno u očiglednoj nesrazmeri sa verovatnoćom da će postići uspeh i kada korisnik želi da započne postupak suprotan principima poštenja i moralnosti. Zahvaljujući ovakvoj neodređenosti, nije jasno koji će se specifični razlozi davaoca pravne pomoći uzeti u obzir. Evaluacija mogućeg uspeha u postupku ili moralnost namere podnosioca zahteva, podrazumeva da će se odluka o dodeli pravne pomoći zasnivati na subjektivnoj proceni i širokim diskrecionim pravima pružaoca usluge besplatne pravne pomoći.

Kriterijum obaveznosti po drugim zakonima i međunarodnim konvencijama. Sva zakonska rešenja predviđaju pružanje besplatne pravne pomoći licima koja na takvu vrstu pomoći imaju pravo po posebnim zakonima ili po međunarodnim konvencijama koje je Republike Bosna i Hercegovinu prihvatila i ugradila u svoje nacionalno zakonodavstvo. U praksi, nevladine organizacije i dalje imaju dominantnu ulogu u zaštiti izbeglica, azilantata, raseljenih lica, žrtava trgovine ljudima i žrtava diskriminacije. Jedini pružalac pravne pomoći azilantima i izbeglicama, raseljenim licima i povratnicima je Udruženje „Vaša prava Bosne i Hercegovine“ kao potpisnik Memoranduma o razumevanju sa UNHCR-om, Ministarstvom bezbednosti BiH i Ministarstvom za ljudska prava i izbeglice BiH o pružanju besplatne pravne pomoći izbeglicama, licima koja traže azil, raseljenim licima i povratnicima.

II.1.4. Pružaoci besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini

Sva postojeća zakonska rešenja, izuzev Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske i predloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Bosne i Hercegovine, određuju državne organe kao pružaoce usluge besplatne pravne pomoći. Na primer, pružaoci pravne pomoći u Brčko Distriktu isključivo su advokati Kancelarije za pravnu pomoć koju imenuje Pravosudna komisija Brčko Distrikta.

Zakonom o županijskom zavodu za pravnu pomoć Zapadnohercegovačke županije propisano je da pravnu pomoć pruža direktor Zavoda koga imenuje Vlada županije i branioci (pravni zastupnici) koje imenuje direktor. Slično je regulisano i Zakonima o pružanju pravne pomoći Tuzlanskog kantona i Zeničko-dobojskog kantona u kojima pravnu pomoć pružaju direktori i pomoćnici direktora Zavoda. U Republici Srpskoj j to pitanje je nešto drugačije uređeno sa širim krugom pružalaca pravne pomoći i zastupnika u raznim vrstama postupaka. Pravo zastupanja u parničnom postupku, krivičnom postupku (u delu kojim se pravo na odbranu osumnjičenom ili optuženom licu slabijeg imovinskog stanja obezbeđuje postavljanjem branioca), upravnom sporu, prekršajnom postupku, vanparničnom postupku i izvršnom postupku, imaju:

- a. zaposleni u Centru, osim za odbrane u krivičnom postupku;
- b. advokati koji su članovi Advokatske komore Republike Srpske;
- c. zaposleni u nevladinim organizacijama koje se bave pružanjem pravne pomoći za sve postupke osim u odbranama u krivičnom postupku i pod uslovima za zaposlene u Centru.

Evidentno je da većina zakonskih rešenja nije predvidela mogućnost da nevladine organizacije pružaju usluge besplatne pravne pomoći iako su isključivo one u poslednjih 15-ak godina pružale takvu vrstu pomoći. Država ne želi da prizna ključnu ulogu nevladinih organizacija u zaštiti interesa obespravljenih, osiromašenih, isključenih i najranjivijih grupa građana i pojedinaca. S tim u vezi, upozoravamo na okolnost da je odredbama Zakona o parničnom postupku propisano koga stranka može da opunomoci za zastupanje u parničnom postupku radi osiguranja sprovođenja osnovnih načela parničnog postupka (načelo

savesnog korišćenja i zabrane zloupotrebe procesnih ovlašćenja, načelo postupanja u razumnom roku, načelo ekonomičnosti postupka, i dr.). Tako član 301. Zakona o parničnom postupku propisuje da se za zastupanje u parničnom postupku mogu opunomoćiti zaposleni u službi za besplatnu pravnu pomoć odnosno, zaposleni u svim službama za pružanje pravne pomoći koje takvu vrstu pomoći pružaju bez nadoknade, bez obzira na njihovu unutrašnju organizaciju, način finansiranja ili pripadnost širim asocijacijama.

Centri, Komisije i Zavodi za pravnu pomoć moraju biti nezavisni u svom radu. Međutim, njihova nezavisnost je nesigurna obzirom na način izbora članova, načina finansiranja i mogućnostima samostalnog raspolaganja sredstvima za besplatnu pravnu pomoć. U radu su potpuno podređeni volji države i teško da mogu istovremeno sprovesti pretpostavke za ispunjenje dva zadatka: da ocene podobnost korisnika prema uslovima kojim ga kvalifikuju za primanje usluge besplatne pravne pomoći, i da pruže usluge besplatne pravne pomoći. Sadašnja zakonska rešenja nisu u skladu sa zahtevima efikasnog i kvalitetnog ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, ona znatno povećavaju broj administrativnih službenika i potrošnju budžetskih sredstava za održavanje velikog i tromog administrativnog aparata umesto na ispunjenje svrhe besplatne pravne pomoći, što je suprotno evropskim standardima, preporukama i direktivama.

U primeni zakonskih rešenja o besplatnoj pravnoj pomoći u Bosni i Hercegovini identifikovani su sledeći problemi: **fragmentaran pristup** rešavanju pitanja besplatne pravne pomoći sa velikim brojem različitih zakonskih rešenja i **limitirajućim učinkom samo na određenom teritorijalnom području, nedostatak informacija o besplatnoj pravnoj pomoći i nedostupnost usluge građanima** (posebno u udaljenim, teško dostupnim krajevima i ruralnim sredinama) kao i **rigorozni kriterijumi za dodelu pravne pomoći** licima kojima je besplatna pravna pomoć potrebna. **Marginalizacija nevladinih organizacija**, namera potpunog isključivanja iz sistema besplatne pravne pomoći uz istovremeno favorizovanje novouspostavljenih državnih službi i administrativnih organa.

U skladu sa identifikovanim problemima dajemo sedeće preporuke:

Potrebno je potpuno otkloniti **netransparentne, nejasne i nedefinisane kriterijume za dodelu besplatne pravne pomoći** građanima. Besplatna pravna pomoć odnosi se većinom na **krivične predmete**. Mali broj predmeta se odnosi na pružanje besplatne pravne pomoći u **upravnim i građanskim postupcima**. Neophodno je uspostaviti **poseban fond** namenjen isključivo podršci sistemu besplatne pravne pomoći kao i formiranje **jedinstvenog odbora za besplatnu pravnu pomoć** u kojem će biti ravnomerno zastupljeni predstavnici svih učesnika koji bi utvrdio pravila rada i nadzirao rad svih pružalaca besplatne pravne pomoći.

Bez sumnje, institut besplatne pravne pomoći je relativno nov i nedovoljno razvijen u bosanskohercegovačkom zakonodavstvu i praksi. Nedostaje jedinstven kriterijum kojim bi se procenjivala potreba za besplatnom pravnom pomoći za sva fizička lica koja se nalaze na teritoriji Bosne i Hercegovine. Ne postoji jedinstveno regulisan postupak za podnošenje zahteva za pružanje besplatne pravne pomoći. Finansijski kriterijum je komplikovan i ograničava mogućnosti za odobravanje besplatne pravne pomoći. Nesigurna je nezavisnost u radu i odlučivanju organa koji ovlašćeno pružaju uslugu besplatne pravne pomoći. Sve ovo ukazuje na potrebu donošenja jedinstvenog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za celokupnu teritoriju Republike Bosne i Hercegovine i/ili usaglašavanje postojećih zakonskih rešenja u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama u direktnoj primeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i usklađivanjem domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Republika Bosna i Hercegovina mora pristupiti izradi jasne strategije razvoja sistema besplatne pravne pomoći koji će prema precizno definisanim uslovima svim njenim građanima i licima koja se zateknu na njenoj teritoriji garantovati ravnopravan pristup sudskim i upravnim instancama bez diskriminacije. Si-

stem besplatne pravne pomoći mora se razvijati uz neprestanu saradnju i konsultacije sa nevladinim organizacijama i mora se oslanjati na dosadašnja iskustva i znanja nevladinih organizacija u radu sa korisnicima besplatne pravne pomoći.

II.2.1. SISTEM BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI HRVATSKOJ

Početak razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj treba posmatrati u kontekstu jačanja uloge nevladinih organizacija (dalje: NVO) i njihove želje da budu potpuno uključene u zakonodavne procese, s ciljem da postanu deo sistema. Izazovi i prepreke postoje i danas kada je donet Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i uspostavljen celovit sistem besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj.

Početak devedesetih godina u Hrvatskoj su ukinuti određeni dani u opštinskim sudovima gde su građani mogli da se obrate za pravni savet i pravnu pomoć, čime je građanima otežan pristup pravdi. S druge strane, ratno i poratno razdoblje u kojem su zabeležena značajna kršenja osnovnih ljudskih prava, problematično sprovedeno pretvaranje i privatizacija preduzeća kojom se izgubilo na hiljade radnih mesta, dovele su do značajnog socijalnog i ekonomskog raslojavanja stanovništva u kojem je većina građana osiromašila izgubivši mogućnost plaćanja skupih advokatskih usluga. Sve to stvorilo je ogromnu potrebu za besplatnom pravnom pomoći koju su koristile i danas koriste hiljade građana (izbeglica, povratnika, raseljenih osoba, ugroženih i marginalizovanih društvenih grupa). Nastalu prazninu popunile su NVO za ljudska prava i jedan deo advokata koji su pružali besplatnu pravnu pomoć. Njihov rad u pružanju ove vrste pomoći bio je moguć zahvaljujući finansijskim sredstvima međunarodnih donatora.

NVO za ljudska prava su kroz dugogodišnji rad na praćenju stanja ljudskih prava, njihovoj zaštiti i promociji, stekle značajno i opštekorisno pravno znanje i iskustvo. Prepreke s kojima su se susretale NVO u pružanju besplatne pravne pomoći odnose se na:

1. neodgovarajuća zakonska rešenja;
2. optužbe za nadripisarstvo;
3. probleme u komunikaciji s jednim brojem državnih tela;
4. nepostojanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;
5. nesigurne i nedovoljne izvori finansiranja.

Besplatna pravna pomoć nije bila dostupna svim građanima. Najveći problemi su bili u malim lokalnim zajednicama i na područjima povratka izbeglica i raseljenih lica.

Zbog navedenih problema, Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava (koju čini je savez sastavljen od 9 NVO s područja cele Hrvatske i koje dugi niz godina pružaju besplatnu pravnu pomoć) 2003. godine prva je pokrenula kampanju za definisanje statusa NVO za zaštitu i promociju ljudskih prava koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Krajnji cilj kampanje bio je da se podstakne izrada i donošenje zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u kojem bi se, između ostalog, pravno uredila mogućnost da i NVO pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Iako je potreba za izgradnjom novog i sveobuhvatnog sistema besplatne pravne pomoći postojala mnogo ranije, zakonskom uređenju područja pravne pomoći ozbiljnije se pristupilo tek u kontekstu procesa pregovora Republike Hrvatske s Evropskom unijom. Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Evropskoj uniji uključio je i formalni zadatak da se zakonski reguliše sistem pružanja besplatne pravne pomoći građanima slabijeg imovinskog stanja. U procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva s

pravnom tekovinom Evropske unije, u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna ljudska prava, Hrvatski Sabor je 16. maja 2008. godine usvojio Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“ broj: 62/2008) koji je stupio na snagu 08. juna 2008. godine, a počeo da se primenjuje 01. februara 2009. godine. Svrha donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je da se građanima slabijeg imovinskog stanja omogući stručna pravna pomoć za ostvarivanje određenog prava i osigura ravnopravan položaj u postupku.

II.2.2. Korisnici besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj

Korisnici besplatne pravne pomoći su hrvatski državljani, stranci sa privremenim boravkom, stranci sa stalnom boravkom, azilanti, lica koja traže azil (u postupcima za koje njima pravna pomoć nije predviđena posebnim zakonom), stranci pod supsidijarnom zaštitom i stranci pod privremenom zaštitom, koji ne mogu snositi troškove pravne pomoći bez opasnosti od egzistencijalne ugroženosti. Korisnici pravne pomoći su i deca stranci koja su u Republici Hrvatskoj zatečena bez pratnje roditelja ili zakonskog zastupnika.

II.2.3. Uslovi i način ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć u Republici Hrvatskoj

Besplatna pravna pomoć ostvaruje se kao primarna ili sekundarna pravna pomoć. **Primarna pravna pomoć** obuhvata: pravni savet, izradu podneska u upravnim postupcima i zastupanje u upravnim postupcima pravnu pomoć u mirnom vansudskom poravnanju sporova zastupanje pred Evropskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama. Primarnu pravnu pomoć pružaju pored advokata i ovlašćeni registrovani NVO sindikati i pravne klinike.

Sekundarna pravna pomoć obuhvata: zastupanje pred sudom, pravnu pomoć za mirno rešavanje sporova pred sudom i sastavljanje pismena u sudskim postupcima. Sekundarnu pravnu pomoć pružaju isključivo advokati.

Odobranje bilo kojeg oblika pravne pomoći uključuje i oslobađanje od plaćanja taksi i troškova postupka. Besplatna pravna pomoć odobrava se na temelju zahteva koji se podnosi službi državne uprave u županijama. U zahtevu se navode podaci o imovinskom stanju podnosioca zahteva i članova njegovog domaćinstva. Podnosiocu zahteva besplatna pravna pomoć može biti odobrena u celosti ili delimično. Kada je zahtev odobren podnosilac zahteva dobija uput s kojom odlazi pružaocu pravne pomoći kojeg sam bira. Ako zahtev nije odobren podnosilac zahteva može izjaviti žalbu Miinistarstvu pravosuđa, odnosno može pokrenuti upravni spor. Podnosiocu zahteva nije osigurana besplatna pravna pomoć za ove pravne radnje.

Besplatnu pravnu pomoć mogu dobiti građani koji ispunjavaju imovinske uslove, a posebno:

- korisnik nekog oblika socijalne pomoći;
- korisnik opskrbnine (novčana nadoknada koja se zove opskrbnina. Pravo na opskrbninu imaju korisnici porodične invalidnine, korisnici lične invalidnine i hrvatski branioци iz Domovinskog rata koji imaju prebivalište u Hrvatskoj ako su nesposobni za privređivanje i ako ispunjavaju uslove propisane Zakonom o pravima hrvatskih branilaca iz Domovinskog rata);
- građani slabijeg imovinskog stanja koji kumulativno moraju ispuniti propisane uslove (a odnose se na prosečne prihode, veličinu stambene površine, ušteđevinu, vlasništvo nad vrednijim motornim vozilom);
- deca u postupcima uzdržavanja;
- žrtve kažnjivih dela.

Besplatna pravna pomoć mora se odobriti u svim postupcima pred sudovima, upravnim telima i drugim pravnim licima s javnim ovlašćenjima ako se njima rešavaju egzistencijalna pitanja korisnika. Egzistencijalna pitanja su naročito: statusna pitanja, prava iz sistema socijalne zaštite i pomoći, prava iz sistema penzijskog, zdravstvenog i invalidskog osiguranja; radnopravne stvari, zaštita dece i mlađih punoletnika, zaštita žrtava kažnjivih dela, imovinsko-pravna pitanja u vezi sa zaštitom nekretnina do veličine zadovoljavajućeg stambenog prostora, zaštitom sredstava za rad neophodnih za izdržavanje korisnika i članova domaćinstva i drugo.

Stranci sa privremenim boravkom i stranci sa stalnim boravkom mogu ostvariti pravo na pravnu pomoć ako u zemlji državljanstva ispunjavaju uslove za odobravanje prava na pravnu pomoć u postupcima za koje se pravna pomoć može odobriti prema odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Hrvatske u postupcima za koje se pravna pomoć može odobriti hrvatskim državljanima (uslov reciprociteta).

II.2.4. Pružaoci besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj

U skadu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Hrvatske, pružaoci pravne pomoći su advokati, ovlašćena udruženja i visoke škole.

Udruženja stiču ovlašćenje za pružanje pravne pomoći upisom u registar udruženja koja pružaju pravnu pomoć kod Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske. Udruženje se upisuje u registar kada pruži dokaze da je osiguralo pružanje pravne pomoći od strane osobe koja je diplomirani pravnik, ima položen državni stručni ili pravosudni ispit i najmanje dve godine radnog staža u struci, odnosno naučno zvanje i kada pruži dokaze o uplati osiguranja od odgovornosti za štetu nanесenu stranci pružanjem pravne pomoći u visini od 50% osiguranja propisanog Zakonom o advokaturi.

Sredstva za organizovanje i pružanje pravne pomoći, i na osnovu uputa, osiguravaju se iz državnog budžeta. Sredstva za pružanje pravne pomoći udruženjima i visokim školama za rad pravnih klinika iz državnog budžeta odobravaju se unapred, na temelju odobrenog projekta. U okviru sredstava koja su ovlašćenom udruženju ili visokoj školi za rad pravne klinike dodeljena na osnovu projekta, ovlašćeno udruženje i pravna klinika pružaju pravnu pomoć **na osnovu uputa** kojim se korisniku odobrava korišćenje pravne pomoći i utvrđuje vrsta i obim pravne pomoći. Neurošena sredstva odobrena za pravnu pomoć vraćaju se u državni budžet. Ovlašćena udruženja su dužna da podnesu i kvartalne i godišnji izvještaj o pruženoj pravnoj pomoći uz koji prilažu sve primljene upute i kopije odgovarajuće dokumentacije za svaki oblik pružene primarne pravne pomoći.

Iznosi naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći određuju se za pojedine oblike pravne pomoći i na jednak način se primenjuju na sve pružaoce ove vrste pomoći.

U prvoj godini primene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, svi učesnici koji su neposredno uključeni u sprovođenje zakona, stekli su značajna iskustva u primeni i uočili sledeće probleme:

Nedovoljna informisanost građana o postojanju, sadržaju i mogućnostima koje Zakon pruža. Uprkos činjenici da je Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske na svojoj internet stranici učinilo podatke o sistemu besplatne pravne pomoći dostupnim i da su svi učesnici u sistemu obavezni da građanima pruže opštu informaciju o sistemu pravne pomoći, veliki broj potencijalnih korisnika besplatne pravne pomoći iz ranjivih društvenih grupa, posebno izbeglica, raseljenih lica i povratnika, ekonomski i socijalno isključenih građana nije u mogućnosti da dobije informaciju o postojanju, sadržaju i mogućnostima koje zakon pruža.

Nedovoljna preciznost kod definisanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Prava na besplatnu pravnu pomoć definisana su u obliku opštih načela u Ustavu Republike Hrvatske i u nekoliko potpuno različitih zakona. Gotovo potpuno je izostala službena informacija o odnosu između deklarisanja prava na besplatnu pravnu pomoć u Ustavu i zakonima i njihove stvarne dostupnosti i primene u praksi. Sva ta načela i zakonska rešenja besplatne pravne pomoći potrebno je integrisati na jednom mestu – u Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći.

Zahtevnost i komplikovanost obrasca za odobravanje besplatne pravne pomoći. Većina korisnika nije u stanju da samostalno popuni zahtev. Uprkos izmenama koje su smanjile broj stranica, obrazac je zahtevan, i dalje komplikovan, složen i nerazumljiv za korisnike. Ovo je u suprotnosti sa zahtevom za brzom, efikasnom i lako dostupnom pravnom zaštitom siromašnih građana. Pomoć u popunjavanju obrasca zahteva ne može se dobiti u službama državne uprave iako su one dužne da pruže takvu vrstu pomoći.

Nedovoljna dostupnost obrascima zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći. Iako je u čl. 18. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći propisano da strankama moraju biti dostupne: informacije o mogućnostima i uslovima korišćenja pravne pomoći, i obrasci zahteva, od strane tela prvoga stepena, upravnih tela prvoga stepena i pravnih lica sa javnim ovlašćenjima, davalaca pravne pomoći kao i služba koje odobravaju pravnu pomoć to nije bio slučaj u praksi. Evidentirano je da su obrasci zahteva nedostupni na mnogim područjima, naročito korisnicima koji žive na područjima koja su nedovoljno pokrivena radom državnih organa ili ovlašćenih udruženja za pružanje besplatne pravne pomoći.

Restriktivno propisani uslovi za odobravanje besplatne pravne pomoći nisu usklađeni sa teškim privrednim i socijalnim stanjem u Republici Hrvatskoj. Iako Zakon propisuje da će pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvariti sva lica koja ne mogu da plate troškove ove vrste pomoći, a da ne ugroze svoju egzistenciju, jasno je da su kriterijumi po kojima se pravna pomoć odobrava postavljeni izuzetno restriktivno. Nemoguće je ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć građanima koji poseduju kuću koja se, u smislu Zakona, smatra zadovoljavajućim stambenim prostorom (35 m² za podnosioca zahteva te dodatnih 10 m² za svakoga člana domaćinstva sa mogućim odstupanjem do 10 m²). Doslednom primenom navedene zakonske odredbe, odbija se zahtev podnosioca koji živi u svojoj kući, ali nije zaposlen, nije ostvario pravo na penziju, ne koristi socijalnu pomoć, niti ima bilo kakvih primanja ili prihoda. Ovakvim postupanjem, mnogi građani slabijeg imovinskog stanja potpuno su diskvalifikovani kao primaoci usluge besplatne pravne pomoći i onemogućeni u pristupu pravosudnim organima ili telima javne uprave. Potrebno je kontrolisati pristup pravima na besplatnu pravnu pomoć utvrđivanjem uslova za korišćenje toga prava. Međutim, uslovi su postavljeni tako da pre isključuju nego što uključuju najveći broj potencijalnih korisnika. Jedan od predloga izmena uslova za odobrenje pravne pomoći, a u skladu sa rešenjima pojedinih država članica Evropske unije, je da se nekretnina u kojoj korisnik pravne pomoći živi, odnosno u kojoj ima prebivalište, potpuno isključi kao uslov za korišćenje prava. Takođe, predloženo je podizanje novčanih limita u prihodima građana što, obzirom na sadašnje nagrade i nadoknade za rad, prema važećoj advokatskoj tarifi i opštem osiromašenju građana, ima opravdanja.

Problem tumačenja područja primene Zakona naročito je izražen u ostvarivanju pravne pomoći u postupcima koji se bave egzistencijalnim pitanjem korisnika. Službe državne uprave uzele su pravo da tumače Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iako za to, po Zakonu uspostavljenim kriterijima i datim ovlašćenjima, nemaju dovoljne stručne kvalifikacije, a ni dovoljno iskustva u posebnim pravnim područjima. Izmenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći trebalo bi taksativno propisati u kojim slučajevima se besplatna pravna pomoć ne može odobriti čime bi se izbegla diskreciona procena tela koje treba da odluči o zahtevu korisnika.

Diskriminacija i/ili nejednak odnos (nedovoljna odgovornost prema korisnicima usluga). U izveštajima svih udruženja registrovanih za pružanje besplatne pravne pomoći ističe se primedba da službe državne uprave nisu dovoljno organizovane, zaposleni imaju prevelika diskreciona ovlašćenja i nedovoljno su obučeni za zadovoljavanje potreba korisnika besplatne pravne pomoći. Što se tiče primene zakona i izvršnih propisa, stručno osoblje službe državne uprave mora poznavati Zakon i u punoj meri mora biti svesno obaveza koje ima prema podnosiocima zahteva za odobravanje besplatne pravne pomoći. Iz tih okvira ono ne sme izlaziti.

Premda je Zakonom propisano da advokati ne smeju odbiti da pruže pravnu pomoć, osim u izuzetnim slučajevima, prema izjavi brojnih korisnika to ne potvrđuje praksa. **Problem odbijanja prijema građana s uputom od strane pojedinih advokata** veoma je izražen. Upozoreno je da su se mnogi korisnici obratili sa valjanim uputima advokatima, a da ni jedan nije hteo da ispuni zakonsku obavezu za pružanje pravne pomoći uz izgovore da imaju previše predmeta, da nisu stručni u pravnom području za koje je uput odobren i sl.

Nakon donošenja podzakonskog akta kojim je propisan obrazac zahteva za odobravanje sredstava za pružanje primarne pravne pomoći, koji je atipičan u odnosu na uobičajene projektne aplikacije s kojima se udruženja susreću dugi niz godina, postalo je jasno da Ministarstvo pravosuđa s jedne strane i ovlašćena udruženja s druge, imaju potpuno različito razumevanje pojma „projektno finansiranje udruženja“. Model uputa očekivano i nepotrebno birokratizuje postupak odobravanja, korišćenja i naplate usluge besplatne pravne pomoći i u potpunosti je suprotnosti sa modelom projektnog finansiranja udruženja. Ovakva situacija dovela je do toga da su ovlašćena udruženja vratila sredstva odobrena za finansiranje besplatne pravne pomoći u državni budžet⁶. Sistem uputa kakav se koristi u Republici Hrvatskoj apsolutno je neprimeren za finansiranje primarne pravne pomoći. Potrebno je afirmisati projektno finansiranje za primarnu pravnu pomoć kroz primenu uobičajenih sistema ugovaranja i evaluacije izvršavanja projekata (projekti u kojima se sufinansiraju prikladne kategorije stvarnih troškova za pružanje besplatne pravne pomoći i projektni izveštaji u kojima se dokazuje da je novac zaista svrsishodno utrošen).

Problem neujednačene prakse službe državne uprave. Postupak prikupljanja potrebne dokumentacije koji prethodi odobravanju sredstava besplatne pravne pomoći iziskuje vreme, a često i dodatne troškove za podnosioca zahteva. Ne može se zanemariti okolnost da se u većini slučajeva radi o korisnicima koji ni načelno nemaju saznanja gde mogu pribaviti određena dokumenta (izvod iz matičnih knjiga, poreska uverenja, zemljišno-knjižna uverenja i sl.). Zabeležena je i neujednačena praksa rada služba državne uprave. U pojedinim službama traži se od podnosioca zahteva prilaganje dodatnih dokumenata, potvrda i uverenja, bez obzira na to što je takva obveza propisana samo u izuzetnim, taksativno nabrojanim slučajevima, što dodatno obeshrabruje korisnike da je moguće odobrenje besplatne pravne pomoći. Zahtevom za odobravanje besplatne pravne pomoći pokreće se upravni postupak, a rešenje kojim se rešava o zahtevu je upravni akt. Primarna pravna pomoć obuhvata i pravnu pomoć u sastavljanju pismena pred telima uprave i pravnim licima s javnim ovlašćenjima. Kako udruženja u velikom broju slučajeva pomažu korisnicima pri popunjavanju obrasca zahteva, takav angažman trebalo bi priznati kao pravnu pomoć u sastavljanju pismena pred telima uprave. To se odnosi i na sastav žalbe protiv rešenja kojim se od-

⁶ Prema izveštaju Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009. godini, za 21 udruženje i 1 pravnu kliniku odobreno je 2.010.000 kn. U razdoblju od 01. 02. 2009. godine do 01. 03. 2010. godine isplaćeno je ukupno 78.076 kn za besplatnu pravnu pomoć. 21 udruženje i 1 pravna klinika primile su u 2009. godine svega 145 uputa čija vrednost iznosi 15.379 kn, odnosno prosečno 106 kn po pravnoj radnji. Iznos od 1.519.300 kn udruženja, s izuzetkom dva, vratila su u državnu blagajnu. U 2010. godini, za projekte 23 udruženja i 2 pravne klinike, Ministarstvo pravosuđa RH dodelilo je iznos od 330.000 kn, koji je šest puta manji nego u 2009. godini.

bija zahtev za odobrenje besplatne pravne pomoći. Bez stručne pomoći stranke nisu u stanju da samostalno napišu pravno zasnovanu žalbu. Zato je potrebno da se **podnošenje žalbe ili upravne tužbe u slučaju negativno rešenog zahteva za odobravanje korišćenja besplatne pravne pomoći** prizna pružaocima pravne pomoći kao pružena primarna pravna pomoć.

Problem sužavanja vrste i obima delovanja ovlašćenih udruženja. Ovlašćenim udruženjima, a posebno nevladinim organizacijama neopravdano je uskraćena mogućnost pružanja pojedinih oblika pravne pomoći koju zakon propisuje isključivo kao sekundarnu pravnu pomoć. Ograničenje nevladinim organizacijama posebno je nametnuto u pogledu mogućnosti sastavljanja upravne tužbe i ustavne tužbe. Registrovana i ovlašćena udruženja poseduju potrebne kapacitete, a njihovi pravni savetnici potrebno obrazovanje, znanje, veštine i iskustvo u pružanju i takve vrste pravne pomoći.

Nedovoljno i neprikladno povezivanje i savetovanje sa nevladinim udruženjima. Nevladine organizacije su godinama najbliže korisnicima besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj, one su najvitalniji resurs i u najboljoj poziciji da pomognu građanima u ostvarivanju njihovih prava. Međutim, kao i u postupku predlaganja, tako i u toku usvajanja i provođenja zakona pokazalo se da rad nevladinih organizacija nije dovoljno uvažavan. Pogrešnim nacionalnim politikama i strategijama pokušavlo se da se njihov doprinos svede na minimum pa se ne može govoriti o politikama koje su otvorene prema civilnom društvu uopšte. Neophodno je puno priznavanje i uvažavanje uloge civilnog društva i partnerstvo koje podrazumeva ravnopravnu integraciju u procesu kreiranja politika od samih početaka. Učešće nevladinih organizacija u sistemu besplatne pravne pomoći i njihov kritički pogled na funkcionisanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za zvanične vlasti uopšte nije poželjan. Izostanak povezivanja i saradnje sa nevladinim organizacijama i drugim stručnjacima u procesu savetovanja i odlučivanja jedan su od uzroka loših zakonskih rešenja i nemogućnosti punog ostvarenja svrhe i cilja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Povereništvo za besplatnu pravnu pomoć. Radi praćenja dosledne primene i sprovođenja sistema pravne pomoći, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći predvideo je osnivanje Povereništva za besplatnu pravnu pomoć kao savetodavnog tela Ministra pravosuđa. Povereništvo ima 7 članova, od kojih je jedan predstavnik ovlašćenih udruženja. Obaveza ministra je da uputi poziv telima i pravnim licima iz čijih se redova predlažu članovi Povereništva da predlože svoje predstavnike. Na žalost, poziv udruženjima nije upućen, nego je u Povereništvo imenovan predstavnik jedinog udruženja koje je u vreme osnivanja Povereništva bilo registrovano. Kako je predstavnik udruženja u Povereništvu imenovan na prethodno opisan način, a ne na predlog drugih udruženja, potpuno je izostao proces konsultacija između imenovanog predstavnika udruženja i ovlašćenih udruženja davalaca besplatne pravne pomoći. Premda su udruženja formalno imala svog predstavnika, stvarni doprinos udruženja u radu Povereništva gotovo je u celini izostao. Izbor, sastav i način delovanja Povereništva za besplatnu pravnu pomoć trebalo bi promeniti tako da se osigura operativan rad i veća ovlašćenja toga tela (npr. u nadzoru i usmeravanju sistema). Proces imenovanja mora omogućiti učešće reprezentativnih predstavnika korisnika i davalaca besplatne pravne pomoći. Stoga je potrebno redefinisati ulogu Povereništva za besplatnu pravnu pomoć i uputiti poziv udruženjima i pravnim klinikama da u transparentnom postupku predlože svoje predstavnike u Povereništvo.

Zaključak. Uspostavljenim sistemom besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj, građanima slabijeg imovinskog stanja nije u punoj meri omogućeno angažovanje pravnog zastupnika, dobijanje pravne pomoći i ravnopravan pristup sudskim i upravnim instancama bez diskriminacije. Model uputa pokazao se nepotrebno birokratskim i dodatno komplikuje postupak odobravanja i korišćenja usluge besplatne pravne pomoći. U koliko se želi postići puni smisao i svrha sistema besplatne pravne pomoći, ostvariti pretpostavke za sprovođenje pravne tekovine Evropske unije, ispuniti preuzete obaveze osiguranja pune jednakosti građana pred zakonom i ostvariti pravo na poštenu i javnu raspravu pred nezavisnim sudom,

potrebno je otvoriti široku javnu raspravu o suštinskim izmenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. U protivnom, koncept i funkcionisanje sistema besplatne pravne pomoći dovode se u ozbiljnu sumnju.

Formalno priznavanje prava na besplatnu pravnu pomoć evidentno ne znači i njegovu primenu u praksi, ono nije samo po sebi nepobitna činjenica. Ovo pravo ne samo da je komplikovano u njegovoj primeni već u krajnjoj instanci ometa i onemogućuje one kojima je prvenstveno namenjeno da ga koriste.

Zbog navedenih problema u funkcionisanju Zakona, još 2009. godine pokrenut je postupak za ocenu saglasnosti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći sa Ustavom, pa je ukinuto više članova toga zakona⁷.

Uporedo s postupkom ispitivanja ustavnosti sprovedena je i međunarodna stručna ekspertiza Zakona i njegovog sprovođenja u praksi, koja je ukazala na više nedostataka u sistemu besplatne pravne pomoći. Na probleme u funkcionisanju tog sistema upozoravali su i mnogi drugi njegovi sudeonici: udruženja civilnog društva, advokati i Hrvatska advokatska komora, hrvatski pravni stručnjaci i sami korisnici.

Na probleme u implementaciji uređenja besplatne pravne pomoći upozoravala je i Evropska unija u izveštajima o napretku Hrvatske u procesu pridruživanja.

Najnoviji predlog izmena i dopuna zakona⁸ sadrži najnužnije promene koje bi u najkraćem roku trebalo učiniti u uređenju sistema besplatne pravne pomoći, ne isključujući druge promene koje bi valjalo inicirati nakon sistematičnog prikupljanja podataka i njihove naučno-stručne obrade.

Predložene zakonske promene treba da obuhvate sledeće teme, koje se nameću kroz odluku Ustavnog suda i kroz iskustva iz primene Zakona u praksi:

1. Definicija egzistencijalnih pitanja (čl. 5. st. 2. ZBPP) treba da bude precizna i određena, ali istovremeno otvorena i dovoljno široko regulisana kako bi mogla da pokrije sve slučajeve za koje je to, u skladu sa standardima zaštite ljudskih prava i najboljim praksama u Evropi, potrebno. Besplatnu pravnu pomoć treba načelno osigurati za sve vrste pravnih problema. Primarna pravna pomoć (pravno savetovanje) morala bi da se osigura u pogledu svih vidova ostvarenja prava zaštićenih pravnim poretkom u odnosu na koje se sami korisnici ne mogu adekvatno orijentisati. Što se tiče sekundarne pravne pomoći, ona bi trebalo da bude osigurana u svim slučajevima, osim u slučajevima koji su očigledno neosnovani, u slučajevima u kojima se zaštita prava korisnika ne može ostvariti, ili je zaštitu moguće osigurati izvan sistema besplatne pravne pomoći na neki drugi, prikladniji način. Državne službe ne smeju imati diskreciona prava u proceni toga da li konkretni slučaj treba smatrati „egzistencijalnim pitanjem“ tako da bi eventualni, strogo ograničene izuzeci (slučajevi koji *nisu* egzistencijalno važni) trebalo da budu jasno definisani.
2. Imovinska merila u pogledu imovine potencijalnih korisnika besplatne pravne pomoći iz čl. 8. Zakona, definisana su previše restriktivno, tako da pokrivaju samo manji deo stanovništva i ostavlja-

⁷ Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-722/2009 od 06. 04. 2011. godine ukinuti su čl.5.st.2, čl.8., čl.10.st.2, čl.37. i čl.53.st.2. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći s prestankom važenja do 15. 07. 201. godine. Ustavni sud Rešenjem nije prihvatio predlog za pokretanje postupka za ocenu saglasnosti sa Ustavom Zakona o besplatnoj pomoći u celini, te priedloge za ocenu saglasnosti čl. 1, čl. 9, čl. 11. st. 4, čl. 29, čl. 40, čl. 41, čl. 53, čl. 54, čl. 55, čl. 56, čl. 57, čl. 58, čl. 59, čl. 60, i čl.64. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

⁸ Inicijativu i doprinos konkretnim predlozima izmena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, u skladu sa ranijim primedbama na funkcionisanje Zakona, dali su Centar za mir, nenasilje i ljudska prava iz Osijeka kao i Centar za mir, pravne savete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara. Njihovi predlozi su uvaženi i inkorporirani u tekst priedloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

ju nezaštićen deo socijalno ugroženijih slojeva kojima je pravna pomoć često nužna kako bi ostvarili pravo na socijalnu i drugu državnu pomoć ili pomoć jedinica lokalne i regionalne samouprave. Zato ta merila treba prilagoditi, osobito prilagođavanjem zahteva kada su u pitanju nekretnine u vlasništvu korisnika, kao i u pogledu kruga osoba od kojih se takođe traži izjava o imovini i primanjima (članova domaćinstva).

3. Sistem uputa treba preispitati. U svakom slučaju, uputi su se pokazale kao neprimereni mehanizam u distribuciji državne potpore za pružanje primarne pravne pomoći, što se manifestovalo time da je tek zanemarljiv procenat (0,5%) svih predmeta, u kojima su organizacije civilnog društva pružale usluge pravnog saveta, mogao uput iskoristiti. Rezultat toga su neiskorišćena sredstva izdvojena za ovu namenu, tek marginalno finansiranje pravnog savetovanja iz državnih sredstava za besplatnu pravnu pomoć i, u krajnjem ishodu, drastičan pad sredstava u budžetu predviđenom za besplatnu pravnu pomoć, što svakako ne odgovara stvarnim potrebama. Zato je za pružanje primarne pravne pomoći potrebno u potpunosti osigurati afirmaciju sistema projektnog finansiranja, koje je načelno predviđeno Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, ali potom poništeno obavezom da se dodeljena sredstva opravdavaju na osnovu prikupljenih uputa. Kontrola svrsishodnosti trošenja dodeljenih sredstava treba da se sprovodi bez uputa, na temelju izveštaja davaoca, koga je, u postupku nadzora, moguće po potrebi proveravati. Sredstva za besplatnu pravnu pomoć treba u značajnoj meri da pokrivaju stvarne troškove pružanja te pomoći (troškove radne snage, propuštenu zaradu, troškove korišćenja prostora i opreme, stvarne izdatke, itd).
4. Uslovi za odbijanje pružanja besplatne pravne pomoći treba da budu propisani Zakonom. Oni treba da budu jasno određeni, bez upućivanja na druge akte (Zakon o advokaturi, Kodeks advokatske etike, itd), za koje je, u odluci Ustavnog suda, utvrđeno da sadrže razloge koji su široki, neodređeni i subjektivni u tolikoj meri da savesne i razumne osobe stavljaju u položaj da nagađaju o njihovom smislu i sadržaju. Ako se advokati angažuju na osnovu uputa, on bi po pravilu trebalo da sadrži i ime advokata koji će besplatnu pravnu pomoć pružiti.
5. Sistem državnog finansiranja i raspodele sredstava namenjenih za primarnu i sekundarnu pravnu pomoć treba da napusti diskreciono pravo i da se vrati na inicijalni dogovor o tome da se pola budžeta rezerviše za primarnu, a pola za sekundarnu pravnu pomoć.
6. Položaj Povereništva za besplatnu pravnu pomoć treba ojačati i osigurati da u njemu učestvuju reprezentativni predstavnici davalaca besplatne pravne pomoći, kao i adekvatni zastupnici interesa korisnika.
7. Treba, u granicama koje nameću kratki rokovi, sprovesti i druge promene koje proizlaze iz odluke Ustavnog suda i međunarodne ekspertize.

II.3.1. SISTEM BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI SRBIJI

Pružanje besplatne pravne pomoći garantovano je članom 67. Ustava Srbije, čime je pravo na pravnu pomoć, po prvi put u Srbiji, dignuto na nivo osnovnog, ustavom garantovanog ljudskog prava. Ustavna garancija prava na besplatnu pravnu pomoć podrazumeva konkretne obaveze države u vezi sa stvaranjem uslova za primenu i zaštitu ovoga prava.

U Republici Srbiji, međutim, još nije uspostavljen poseban zakonski okvir za izgradnju sistema besplatne pravne pomoći.

Neki elementi sistema besplatne pravne pomoći već postoje u zakonodavstvu i praksi. Odredbe o pravnoj pomoći sadržane su u više zakona, koji regulišu samo pojedine vidove pravne pomoći. Zakonom o lokalnoj samoupravi, član 20. tačka 31, predviđeno je da opština organizuje službu pravne pomoći građanima. Članom 25. Zakona o advokaturi predviđeno je da advokatska komora može organizovati pružanje besplatne pravne pomoći građanima na teritoriji osnovnog suda. U oblasti krivičnopravne zaštite, pružanje pravne pomoći, uključujući i besplatnu pravnu pomoć, parcijalno je regulisano Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica. Besplatno zastupanje stranaka u građanskim sudskim postupcima regulisano je Zakonom o parničnom postupku i Porodičnim zakonom. Pružanje pravne pomoći predviđeno je i Zakonom o azilu, tako da je licima koja traže azil priznato pravo na besplatnu pravnu pomoć. Lica kojima je priznato pravo na utočište imaju jednaka prava na pravnu pomoć i slobodan pristup sudovima kao i državljani Republike Srbije. Stranac kome je odobrena privremena zaštita ima pravo na pravnu pomoć pod uslovima propisanim za lica koja traže azil⁹.

U krivičnom postupku okrivljeni ima pravo na besplatno zastupanje ako nije u stanju da sam sebi osigura branioca. Institut „siromaškog prava“ omogućava stranci da, pozivajući se na loše materijalno stanje, zatraži od suda ili organa uprave oslobođenje od plaćanja taksi i troškova sudskog ili upravnog postupka. U parničnom postupku stranka može zatražiti besplatno zastupanje, ako je to neophodno za zaštitu njenih prava.

Ministarstvo pravde Republike Srbije započelo je proces stvaranja sveobuhvatnog i delotvornog sistema besplatne pravne pomoći, dostupnog svima kojima je ta pomoć potrebna. Osnovni koncept je da je besplatna pravna pomoć prvenstveno namenjena socijalno ugroženim građanima, ali je mogu dobiti i svi oni kojima je potreban pravni savet. Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći u oktobru 2010. godine koja će poslužiti i za donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Kroz sistem ove vrste pravne pomoći građani bi mogli da se raspitaju o svojim pravima, dobiju savet kojoj nadležnoj instituciji treba da se obrate i kakav postupak mogu da pokrenu, kao i da dobiju pomoć u sastavljanju podnesaka ili budu zastupani u različitim postupcima pred državnim organima.

II.3.2. Razlozi uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji.

Potreba za pružanjem besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji izuzetno je velika. Na ovakav zaključak upućuju podaci o broju korisnika koji kod sadašnjih pružalaca pravne pomoći traže neki vid besplatne pravne pomoći, podaci o **socio-ekonomskom** položaju stanovništva koji se odnosi na osobe na granici ili ispod granice siromaštva i podacima o strukturi socijalno ranjivih grupa među kojima svojom brojnošću prednjače izbeglice i interno raseljena lica. Zbog razmera i težine problema koje ima ova socijalno ranjiva grupa, Srbija je proglašena jednom od pet zemalja u svetu s produženom izbegličkom krizom. Uočen je trend porasta potrebe za efikasnom pomoći u ostvarivanju prava građana u sve kompleksnijem pravnom sistemu.

⁹ Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji

U skladu s ustavnom garancijom o pravu na pravnu pomoć koja državi nameće obavezu da obezbedi uslove za uživanje i zaštitu ovog prava i nastojanjem države da u punoj meri uspostavi vladavinu prava u skladu sa najvišim međunarodnim standardima, pripremljena je i Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji. Donošenje ove Strategije predstavlja prvi korak ka uspostavljanju delotvornog, efikasnog i finansijski održivog sistema besplatne pravne pomoći. Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa, pristup pravdi utvrđen je kao jedan od prioriteta u uspostavljanju efikasnog pravosudnog sistema i predviđene su kratkoročne, srednjoročne i dugoročne reforme u sistemu pravne pomoći. Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji nastala je kao rezultat usklađivanja sa strateškim ciljevima i opredeljenjima iz Nacionalne strategije reforme pravosuđa koju je utvrdila Narodna skupština Republike Srbije i sa Akcionim planom za sprovođenje Strategije koji je donela Vlada Republike Srbije, jula 2006. godine.

Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji pripremljena je u okviru projekta *Stvaranje efektivnog i održivog sistema za pružanje besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji* koji sprovodi Ministarstvo pravde. Strateška opredeljenja i okvir budućeg sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji bazirani su na rezultatima dvogodišnjeg rada Fonda za pravnu pomoć, formiranog u okviru projekta, koji je putem javnih konkursa dodeljivao sredstva za pružanje pomoći siromašnim i marginalizovanim grupama u Republici Srbiji. Rad Fonda omogućio je da se: testiraju različiti modeli pružanja pravne pomoći, ukaže na njihove prednosti i nedostatke, preispitaju kriterijumi za dobijanje pravne pomoći, kao i način efikasnog upravljanja i finansiranja sistema besplatne pravne pomoći, kako bi se došlo do validnih podataka na osnovu kojih bi se formulisala optimalna rešenja, odnosno realni i sprovodivi predlozi i preporuke. Nevladine organizacije koje pružaju pravnu pomoć raseljenim licima, ali i mnoge druge koje pružaju pomoć raznim drugim socijalno ranjivim grupama od početka su bile uključene u ovaj projekat. U periodu od avgusta 2007 do januara 2008. godine i od maja do decembra 2008. godine, zajednička baza podataka NVO evidentirala je blizu 10.000 korisnika. Najveći broj (oko 97%) odnosio se na pravno savetovanje, sastavljanje podnesaka i druge vidove pravne pomoći koji ne uključuju zastupanje.

U tom procesu, u kojem je održano više stručnih skupova, radionica i konferencija na temu izgradnje zakonskog okvira za besplatnu pravnu pomoć u Srbiji, razmatrani su modeli i iskustva koje imaju druge evropske zemlje u pružanju besplatne pravne pomoći. NVO koje pružaju besplatnu pravnu pomoć izbeglicama i interno raseljenim licima imale su zapaženu ulogu u tom konsultativnom procesu i doprinele su boljem razumevanju i sagledavanju specifičnih potreba i zahteva koje imaju izbeglice i interno raseljena lica u pogledu besplatne pravne pomoći. Konsultativni proces trenutno je u zastoju i zasad nema novih javnih inicijativa za nastavak rada na donošenju zakonskog okvira za pružanje besplatne pravne pomoći.

II.3.3. Pružaoci i korisnici besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji

Dosadašnja praksa u pružanju besplatne pravne pomoći u Srbiji dosta je raznolika. Besplatnu pravnu pomoć pružale su opštinske službe pravne pomoći, nevladine organizacije, advokatske komore, različita profesionalna i strukovna udruženja, sindikalne organizacije, političke stranke i pravne klinike pri pravnim fakultetima. Tamo gde su funkcionisale, Opštinske službe pravne pomoći pružale su pravnu pomoć korisnicima koji su im se obraćali, ali nema precizne statistike koja bi se odnosila na broj korisnika, na svojstva korisnika ili na vrstu pružene pravne pomoći.

Pružanje besplatne pravne pomoći od strane profesionalnih udruženja i političkih stranaka ograničenog je karaktera i usmereno je ka zaštiti prava sopstvenog članstva. Pravne klinike su noviji pružaoci besplatne pravne pomoći i bave se problemima iz oblasti građanskoga prava.

Advokatura se, u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim obavezama i ovlašćenjima, bavi pružanjem besplatne pravne pomoći. Nekoliko projekata koji su bili primenjivani ili se primenjuju u pojedinim gradovima/regijama Srbije još od 2002. godine i koje je finansirala Agencije za međunarodnu saradnju i razvoj Kraljevine Španije, Katalonska agencija za saradnju i razvoj i Katalonski Ombudsman, promovisali su institucionalizaciju besplatne pravne pomoći. Ovi projekti su bili zasnovani na tzv. španskom modelu koji za osnovnog pružaoca pomoći ima advokaturu. Trenutno se sličan projekat uz pokroviteljstvo Vlade Vojvodine primenjuje na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodina.

Nevladine organizacije su još od perioda devedesetih godina bile angažovane na zaštiti ljudskih prava, naročito u pogledu specifičnih korisničkih grupa: izbeglih i raseljenih lica, osoba sa invaliditetom, manjina, itd. U tom radu stekle su ogromno iskustvo i znanje i time se kvalifikovale da, u budućem sistemu pravne pomoći, zauzmu važno mesto. Bez obzira na veoma otežane uslove rada i opstanka, civilni sektor je svojom znanjem, nesebičnim angažovanjem i upornošću postigao zavidne rezultate u oblasti zaštite ljudskih prava. Najbolje rezultate i doprinos poštovanju ljudskih prava donela je prekogranična saradnja civilnog sektora u Srbiji i civilnog sektora iz zemalja okruženja. Razlog tome je zajednički cilj, a to je poštovanje ljudskih prava svih građana bez obzira na nacionalnost, rasnu ili versku pripadnost ili socijalni status. Civilni sektor je bio i ostao snažan faktor u razvoju demokratije i afirmaciji vladavine prava na ovim prostorima. U proteklih dvadeset godina civilni sektor je bio vodeći činilac, odnosno pružalac besplatne pravne pomoći u Srbiji, uprkos nestabilnim i nesigurnim izvorima finansiranja uglavnom iz inostranih donacija (privatnih i državnih), a u manjoj meri iz državnog budžeta, ili budžeta lokalne samouprave (opština, gradova, pokrajina).

Situacija u vezi sa pružanjem pravne pomoći izbeglicama i interno raseljenim licima danas je sve teža. Strani donatori su se povukli ili su bitno smanjili svoje aktivnosti. Država ne ispunjava svoju ustavnu obavezu u vezi sa osiguravanjem besplatne pravne pomoći ovoj kategoriji stanovništva niti popunjava vakuum koji se stvara povlačenjem međunarodnih donatora. Mnoge organizacije su prestale da pružaju konkretnu pravnu pomoć ili su bitno smanjile svoje aktivnosti. Zbog toga je veliki deo izbeglica i interno raseljenih lica danas u Srbiji bez pravne pomoći. Time se ozbiljno ugrožavaju njihova, ionako ugrožena, ljudska prava. Zato je neophodno da i Srbija što pre izgradi sistem besplatne pravne pomoći i definiše svoju odgovornost u podršci radu specijalizovanih nevladinih organizacija koje godinama pružaju pravnu pomoć izbeglicama i interno raseljenim licima, a koji, pored ostalog, ima i značajne materijalne efekte od kojih Srbija ima koristi.

II.3.4. Problemi i preporuke za uspostavu sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji

Bez obzira na opisanu situaciju i ustavne garancije, sistem besplatne pravne pomoći još uvek nije pravno uređen. Zato je neophodno intenzivirati aktivnosti na donošenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji treba da omogući delotvorno ostvarivanje ustavnog prava na pravnu pomoć. Razlozi za intenziviranje tih aktivnosti su višestruki.

U 2002. godini, 10,6% stanovnika Republike Srbije bilo je ispod linije siromaštva, tj. približno je svaki deseti stanovnik bio siromašan. Pri tome je koncentracija stanovništva oko linije siromaštva izuzetno velika, tako da je oko 20% stanovništva materijalno nedovoljno obezbeđeno. Siromaštvo radno sposobnog stanovništva je, u najvećoj meri, posledica nezaposlenosti¹⁰. Tendencija povećanja nezaposlenosti nije preki-

¹⁰ Stopa nezaposlenosti u Republici Srbiji je u aprilu 2010. godine iznosila 20,1% dok, od preostalih 79,9% lica koja se vode kao zaposleni, čak 19,8% je neformalno zaposleno (rad na crno). Izvor Republički Zavod za statistiku Republike Srbije.

nuta pa se može očekivati da će se u narednih nekoliko godina povećavati broj siromašnih ljudi u Srbiji, a time će pored ostalog, i potrebe za besplatnom pravnom pomoći biti sve veće.

U posebno teškoj situaciji su pripadnici ranjivih i marginalizovanih društvenih grupa. Osobe iz raseljeničkih populacija pripadaju marginalizovanim grupama koje su u većini lošeg imovinskog stanja i čije su potrebe za besplatnom i, u stručnom smislu, specifičnom pravnom pomoći sve veće.

Shodno jednom od osnovnih načela Zakona o opštem upravnom postupku voditelj upravnog postupka dužan je da neuku stranku pouči njenim pravima za razliku od procedura regulisanih zakonima koji uređuju postupanje u sudskom postupku gde ne postoji ta obaveza. Vrlo često se susrećemo sa pojavom da ni upravni organi ne poštuju osnovno načelo postupka i propuštaju svoju zakonom jasno definisanu obavezu. U sadašnjem sistemski neuređenom stanju u Srbiji ovu vrstu pravne pomoći ranjivim grupama pružaju NVO tako što se zaposleni u organizacijama angažuju kao punomoćnici stranaka ili NVO, u okviru doniranih projekata ima mogućnost angažovanja advokata, najčešće u postupku pred sudovima.

S obzirom na opisano stanje u Srbiji je neophodno:

- a. doneti što pre Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći;
- b. obezbediti njegovu sveobuhvatnost i kvalitet;
- c. omogućiti da pravna pomoć bude pravovremena, ekonomična, lako dostupna i uz minimum administriranja;
- d. omogućiti da besplatnu pravnu pomoć pružaju različiti pružaoci, uključujući i nevladine organizacije i razna strukovna udruženja specijalizovana za pružanje pomoći određenim grupama korisnika odnosno socijalno ranjivim grupama;
- e. osigurati da pravnu pomoć pružaju stručne osobe;
- f. ustanoviti mere odgovornosti pružaoca pravne pomoći za posledice koje mogu nastati.

II.4.1. SISTEM BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI CRNOJ GORI

Crna Gora nema poseban zakon koji reguliše pružanje besplatne pravne pomoći. Strategijom reforme pravosuđa i Akcionim planom za implementaciju Strategije za period 2007. do 2012. godine, predviđeno je stvaranje normativnog okvira za uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći i obezbeđivanje održivosti toga sistema kao međunarodnog standarda prava na jednak pristup sudu. Pravo na pravnu pomoć definisano je Ustavom Crne Gore u članu 21. na način da „pravnu pomoć, saglasno ovoj odredbi Ustava, pruža advokatura kao nezavisna i samostalna profesija i druge službe“, dok stav 2. istoga člana propisuje da „pravna pomoć može biti i besplatna, u skladu sa Zakonom“. Radna verzija Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći propisuje da pravnu pomoć mogu pružati samo advokati upisani u registar advokata za pružanje besplatne pravne pomoći, dok se nevladine organizacije ne pominju kao pružaoci besplatne pravne pomoći.

Neki segmenti besplatne pravne pomoći postoje u Crnoj Gori, ali nisu regulisani precizno i na adekvatan način. Prema članu 168. Zakona o parničnom postupku sud će, na zahtev stranke, odrediti da je zastupa kvalifikovni punomoćnik, ako je to nužno radi zaštite opravdanog interesa stranke i kada stranka prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da sama snosi troškove kvalifikovanog punomoćnika. Zakonsku odredbu o „siromaškom pravu“ u građanskim postupcima, stranke vrlo retko koriste, bilo zbog neznanja, a time i nepozivanja na odredbu, bilo zbog toga što sud, koji je inače obavezan da pravno neu-

ku stranku pouči o mogućnostima i načinu zaštite njenih interesa, to ne učini. Ujedno, prema Zakonu o advokaturi, advokatska komora odlučuje da li će nekom pružiti besplatnu pravnu pomoć *pro bono*.

Pružanje pravne pomoći u upravnom postupku ustanovljeno je u opštim odredbama kroz načelo pružanja pomoći neukoj stranci, prema kojoj se organ koji vodi postupak stara da neukost i neznanje stranke i drugih učesnika ne budu na štetu prava koja im pripadaju.

Pravo na pravnu pomoć, prema Zakonu o krivičnom postupku, određeno je kroz odredbe o obaveznoj odbrani i o pravu na branioca zbog slabog imovinskog stanja. U krivičnim stvarima, situacija je drugačija i ovde je „siromaško pravo“ uveliko zastupljeno, a obavezna odbrana od strane advokata koristi se umnogome, iako je opterećena određenim slabostima (pre svega u pogledu kvalitete odbrane koja je ugrožena nedostatkom budžetskih sredstava, neredovnom i zakasnlom isplatom advokata, i dr.). U građanskim postupcima, besplatna pravna pomoć predstavlja retkost.

Nevladine organizacije u Crnoj gori, koje su u prethodnih 20-tak godina iznele glavni teret pružajući besplatnu pravne pomoći najugroženijim kategorijama stanovništva, nisu obuhvaćene sistemom pružanja ove vrste pomoći. Nevladine organizacije, udruženja za zaštitu potrošača, sindikati, političke stranke, pravne klinike koje deluju pri pravnim fakultetima nalaze se van domena pravne pomoći koji je uređen propisima. Ocena je da je sadašnji sistem pravne pomoći u Crnoj Gori, kroz važeće propise i praksu, zasnovan na prevaziđenom konceptu, nepotpun i otvara prostor za diskriminaciju.

II.4.2. Razlozi za uspostavu sistema besplatne pravne pomoći u Republici Crnoj Gori

Pravo na pravnu pomoć je pravo koje je garantovano Ustavom Republike Crne Gore, kao i članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama na čije se poštovanje Crna Gora obavezala. Međutim, država do sada nije uspela da izgradi normativni okvir za uživanje ovih prava. U Crnoj Gori nema jasnih mehanizama i kriterijuma za dodeljivanje pravne pomoći. Parcijalne odredbe zakona su nejasne i neprecizne. Besplatna pravna pomoć se dodeljuje retko i u praksi ne garantuje efektivan pristup pravdi za siromašne i druga lica kojima bi ova pomoć morala da bude obezbeđena. Ne postoji ni poseban budžet niti posebne budžetske linije organa javne vlasti koje se odnose na besplatnu pravnu pomoć.

Ministarstvo pravde Vlade Republike Crne Gore je, uz aktivnosti na podizanju svesti, a koje su došle od strane civilnog sektora, prepoznalo važnost ovog problema, odnosno preduzelo korake ka donošenju zakona o pravnoj pomoći. Usvajanje ovog zakona predstavljalo bi adekvatan pravni odgovor na obaveze sadržane u ustavnom tekstu, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama, kao i na buduće obaveze implementacije pravnih standarda razvijenih u okviru prava Evropske unije u oblasti prava na pravnu pomoć.

II.4.3. Pružaoci i korisnici besplatne pravne pomoći u Republici Crnoj Gori

U Crnoj Gori su se proteklih godina kao pružaoci besplatne pravne pomoći profilisale brojne organizacije, od opštinskih službi pravne pomoći, nevladinih organizacija, profesionalnih udruženja, organizacija koje okupljaju osobe sa invaliditetom, do sindikalnih organizacija.

Svi oni već godinama pružaju usluge pravne pomoći određenim grupama stanovništva. Tako su opštinske službe pravne pomoći pružale pomoć osobama koje su slabog imovinskog stanja i na određenom prostoru opštine. U krivičnoj oblasti zastupanje osoba slabog imovinskog stanja povereno je advokatima, a invalidske organizacije i sindikati su u pravnim stvarima pomogle svojim članovima. Besplatnu pravnu pomoć pružaju i nevladine organizacije. Ove organizacije se još od devedesetih godina prošlog veka us-

pešno bave pružanjem usluga pravne pomoći u stvarima koje su vezane za ljudska prava. One su posebno aktivne u zaštiti marginalizovanih i ugroženih socijalnih grupa, raseljenih lica i pripadnika manjinskih naroda.

Trenutno u praksi postoje dva načina ostvarivanja pravne pomoći: pravna pomoć finansirana od strane države (opštinski sekretarijati i službe) čiji su izvori finansiranja budžetska sredstva i naknade od korisnika. Drugi način je besplatna pravna pomoć koju ne finansira država, a nju pružaju nevladine organizacije. Ove organizacije imaju ograničena sredstva na raspolaganju i pružaju pravnu pomoć samo određenom broju korisnika. Nevladine organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć obezbeđuju sredstva od međunarodnih donatora, zbog čega sistem pravne pomoći ima nedostatke. Izostaje finansiranje od strane države što otvara pitanje održivosti nevladinih organizacija kad izostane pomoć inostranih donatora. Prema odredbama nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ovu vrstu pravne pomoći pružaju advokati upisani u registar advokata za pružanje besplatne pravne pomoći koji vodi Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, dok se nevladine organizacije ne pominju. S druge strane, raseljena lica nisu prepoznata kao posebna grupa koja ima posebne potrebe i zahteva specifičnu pravnu pomoć. Pravo na besplatnu pravnu pomoć, prema nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći može ostvariti: crnogorski državljanin, lice bez državljanstva koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori, stranac sa stalnim nastanjenjem ili odobrenim privremenim boravkom i drugo lice u skladu sa pravilima međunarodnog prava koje obavezuje Crnu Goru.

II.3.4. Problemi i preporuke za uspostavu sistema besplatne pravne pomoći u Republici Crnoj Gori

Bez angažovanja nevladinih organizacija hiljade raseljenih lica u Crnoj Gori ostale bi bez pravne pomoći. NVO koje pružaju besplatnu pravnu pomoć daju veliki doprinos kvalitetnijem i potpunijem zadovoljavanju potreba raseljenih lica i izbeglica. Uključujući se u društveni život kroz pružanje besplatne pravne pomoći raseljenim licima NVO su postale društveno korisni činoci, a pojavljivanje organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć donelo je veliku korist upravo kategoriji raseljenih lica kojima je bila potrebna ova vrsta pravne pomoć. Kroz rad nevladinih organizacija na pružanju besplatne pravne pomoći, raseljena lica se dovode u ravnopravan položaj sa ostalim građanima. Potrebe raseljenih lica kao posebne grupe za besplatnom pravnom pomoći izuzetno su velike, zbog njihovog veoma ranjivog socio-ekonomskog položaja, masovnog kršenja njihovih prava, njihove brojnosti i potrebe trajnog rešavanja njihovog statusa.

Na temelju višegodišnjih iskustava u pružanju pravne pomoći potrebno je ukazati na neke preporuke o kojima bi trebalo voditi računa prilikom izgrađivanja pravnog okvira za uspostavu sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori. Potrebno je omogućiti puno uživanje Ustavom zajamčenog prava na besplatnu pravnu pomoć što podrazumeva i definisanje uslova za korišćenje prava, posebno kada se radi o najranjivijim društvenim grupama (raseljena lica, siromašni, žene, deca, osobe sa invaliditetom, Romi i pripadnici drugih manjina). Neophodno je intenzivirati aktivnosti na donošenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji bi trebalo da na sveobuhvatan način definiše organizovanje i način rada pružalaca besplatne pravne pomoći, među kojima moraju biti i nevladine organizacije koje su se svojim dosadašnjim radom, bez pomoći i podrške države, potvrdile da mogu zadovoljiti različite potrebe korisničkih grupa za besplatnom pravnom pomoći. Budući model zakona treba da obezbedi uslove za kvalitetnu besplatnu pravnu pomoć od strane stručnih osoba, kroz uspostavljanje efikasnog nadzora nad pružanjem usluga besplatne pravne pomoći i uspostavljanjem jasnog i transparentnog načina finansiranja svih pružalaca besplatne pravne pomoći.

III. OBAVEZE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA PREMA MEĐUNARODNIM SPORAZUMIMA

Prema odredbi čl. 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda:

„Svako ima pravo da zakonom ustanovljeni nezavisni i nepristrasni sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.“

Pružanje usluge besplatne pravne pomoći građanima koji nemaju finansijskih sredstava smatra se osnovom za osiguranje jednakog i efikasnog pristupa građana pravosuđu i telima uprave. Kada se utvrđuju građanska prava i obaveze, od država članica Saveta Evrope traži se pružanje besplatne pravne pomoći onda kada je takva pomoć neophodna za efikasan pristup pravosuđu i telima javne uprave zato što se pravno zastupanje sprovodi kao obavezno ili je to potrebno zbog složenosti sadržaja predmeta i sudskog/upravnog postupka.

Odbor ministara Saveta Evrope preporučuje državama članicama primenu sistema pravne pomoći na sledeće načine:

1. na način koji pokriva sva lica pod jurisdikcijom države članice, što osim državljana konkretne države znači i sva druga lica koja se nalaze na njenom području po bilo kom osnovu (stranci, lica bez državljanstva, lica bez sredstava, odnosno sva lica koja ne mogu da plate stručnu pravnu pomoć);
2. na način kojim su obuhvaćeni svi odgovarajući sudski ili upravni predmeti u skladu sa propisanim postupkom;
3. na način da pravne usluge pružaju nezavisni advokati koje treba ohrabrivati na pružanje pravne pomoći licima slabijeg imovinskog stanja i uz punu pomoć države i zajednice;
4. posebno na način koji u sistem besplatne pravne pomoći uključuje nevladine organizacije i advokatske komore.

Zemlje Zapadnog Balkana (Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Srbija i Republika Crna Gora), pristupile su Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda čime su se obavezale da izgrade celovite sisteme besplatne pravne pomoći kao pretpostavku za provođenje pravne tekovine Evropske unije. Ovim pretpostavkama, jasno određenim kriterijumima, sveobuhvatnim i jasnim odredbama postupka i definisanim ovlašćenjima, zakonodavstva zemalja Zapadnog Balkana bi uskladila nacionalna zakonodavstva sa:

1. Rezolucijom (76) 5 o pravnoj pomoći u građanskim, upravnim i trgovačkim stvarima;
2. Rezolucijom Odbora ministara Saveta Evrope (78) 8 o besplatnoj pravnoj pomoći i savetima;
3. Direktivom Evropske Komisije 2003/8 od 27. 01. 2002. godine;
4. Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije).

Jedno od tumačenja iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura navodi da država u pružanju pravne pomoći građanima ima sedeće obaveze:

1. da osigura praktičan i efikasan pristup pravosuđu ili pružanjem besplatne pravne pomoći ili pojednostavljenjem postupaka kako bi građani imali mogućnost da sami sebe zastupaju u određenim „lakšim i jednostavnijim“ postupcima;
2. da ne otežava, odnosno da olakšava građanima pristup pravosuđu i pojednostavi postupke za dobijanje pravnih saveta i pravne pomoći (izbegava tzv. nepotrebnu složenost procedure);

3. da otkloni sve ekonomske prepreke za građane sa ograničenim socijalnim i ekonomskim statusom u ostvarivanju ili odbrani njihovih prava.

IV. ULOGA I ZNAČAJ NEVLADINIH ORGANIZACIJA U PRUŽANJU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI RASELJENIM LICIMA

Analizom postojećih zakonskih okvira pružanja besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji, utvrdili smo da postoji čitav niz nejasnoća i „sivih područja“ koja omogućavaju različito tumačenje zakonskih odredbi. Nevladine organizacije se, međutim, u praksi veoma dobro snalaze i redovno pružaju razne oblike besplatne pravne pomoći raseljenim licima. Takva pomoć nema lukrativni značaj, korisnici dobijaju usluge pravne pomoći potpuno besplatno. Ovakva delatnost nevladinih organizacija najvećim delom se finansira iz stranih ili domaćih donacija, a finansiranje iz državnog budžeta ili je nedovoljno ili uopšte ne postoji.

U cilju otklanjanja raznih diskriminacijskih prepreka ostvarivanju, promociji i zaštiti osnovnih ljudskih prava raseljenih lica i u cilju stvaranja pretpostavki za uspostavljanje pravne države i vladavine prava, nevladine organizacije su naročito svoje aktivnosti usmerile na zagovaračke aktivnosti prema nacionalnim političkim i pravnim institucijama, kao i međunarodnim, posebno evropskim institucijama. Od posebnog značaja su regionalne inicijative i uspostavljanje regionalne saradnja nevladinih organizacija sa ciljem podrške zaštiti prava raseljenih lica, uspostavljanja pravne države i vladavine prava, uspostavljanja procesa pomirenja i razvoja demokratije u regionu. To nevladinim organizacijama daje specifičnu, verodostojnu i nezamenjivu ulogu u tim procesima.

Značaj i veličina uloge nevladinih organizacija u pružanju besplatne pravne pomoći raseljenim licima, vidljiva je prema statistikama o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći i broju korisnika¹¹.

Prema podacima **Udruženja „Vaša prava BiH“**¹² u Bosni i Hercegovini je u 2009. godini pravnu pomoć dobilo 8.197 korisnika. Od tog broja, 152 korisnika pripadaju posebno ranjivim grupama (lica koja traže azil, izbeglice, osobe sa privremenim prihvatom, osobe s odobrenim boravkom iz humanitarnih razloga, osobe bez državljanstva, žrtve trgovine ljudima i sl.); 1.100 korisnika su pripadnici romske zajednice, 6.945 korisnika iz kategorije izbeglica, raseljenih lica i povratnika iz Hrvatske, te posebno ugroženo lokalno stanovništvo. U toku 2009. godine, po prvi put za pravnu pomoć se obratilo 3.246 korisnika, dok su ostalih 4.951 iz reda prethodno asistiranih korisnika. Pružanje besplatne pravne pomoći korisnicima kod ove organizacije obuhvata čitav niz pravnih usluga počevši od usmenih pravnih saveta, odgovora na hit-

¹¹ Korišćeni su statistički podaci NVO koje u zemljama regiona pružaju besplatnu pravnu pomoć izbeglicama i raseljenim licima.

¹² Ovo Udruženje svoje aktivnosti sprovodi kroz 9 kancelarija i pruža besplatnu pravnu pomoć za sledeće kategorije korisnika: licima koja trže međunarodnu zaštitu, licima sa priznatom međunarodnom zaštitom, izbeglicama iz Bosne i Hercegovine, bivšim nosiocima statusa privremenog prijvata s izgledom za integraciju u BiH, licima koja imaju pravo na privremeni boravak na humanitarnim osnovama, licima bez državljanstva, žrtvama trgovine ljudima i žrtvama drugog seksualnog ili na polu zasnovanog nasilja, interno raseljenim licima i povratnicima, izbeglicama iz Hrvatske, ciljanim kategorijama ugroženog lokalnog stanovništva u skladu sa Kriterijumima za definisanje prioriternih kategorija korisnika i pružanje usluga Udruženja „Vaša prava BiH“.

na pitanja do pravnog zastupanja pred nadležnim upravnim i sudskim organima. Najveći broj pitanja tokom 2009. godine odnosio se na stambeno zbrinjavanje, povratak imovine, zapošljavanje, penzije, statusna prava civilnih žrtava rata, invalidnine demobilisanih boraca, komunalnu infrastrukturu i pitanja koja se odnose na moguću diskriminaciju. Pored rada na konkretnim predmetima, organizacija deluje i u oblasti politika, monitoringa implementacije strateških dokumenata, lobiranja i zagovaranja u oblasti donošenja novih ili izmena postojećih propisa.

Prema podacima NVO „**Pravni Centar**“, **Podgorica, Crna Gora**, u periodu od 2007. do 2010. godine besplatnu pravnu pomoć tražilo je ukupno 10.350 korisnika kojima je pruženo 26.529 usluga. U Crnoj Gori su ključne aktivnosti u radu ove organizacije fokusirane na lokalnu integraciju osoba koje imaju raseljenički status, pravo na državljanstvo, stalno nastanjenje i boravak. Posebno je izražen problem RAE populacije kojih, prema istraživanju „Pravnog Centra“, ima 1.376. Ove osobe, u većini slučajeva, nisu upisane u matične knjige rođenih, a sam postupak naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih izuzetno je komplikovan.

U Hrvatskoj je **Centar za mir, nenasilje i ljudska prava iz Osijeka**, u razdoblju od 1998. godine do sredine 2010. godine evidentirao preko 55.500 korisnika usluge besplatne pravne pomoći. Prema podacima pilot akcionog istraživanja u okviru kampanje Koalicije za promociju i zaštitu ljudskih prava, koje je u maju i junu 2004. godine sproveda jedna od članica Koalicije, Organizacija za građanske inicijative iz Osijeka, 38 NVO koje deluju na području cele Hrvatske, a koje pružaju pravnu pomoć, tokom 2002. godine, zabeležile su 76.845 korisnika besplatne pravne pomoći, a 2003. godine 87.236 ovih korisnika. Prema izveštaju Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, od početka primene zakona 01. 02. 2009. godine do 01. 03. 2010. godine, u državnim službama primljeno je 4.545 zahteva za odobravanje korišćenja besplatne pravne pomoći, a odobreno je 3.182 zahteva. Poređenja radi, u razdoblju od 01. 02. 2009. do 31. 12. 2009. godine 6 registrovanih i ovlašćenih udruženja, članica Koalicije za promociju i zaštitu ljudskih prava evidentiralo je 13.978 korisnika koji pripadaju kategoriji građana slabijeg imovinskog stanja.

Centar za mir, pravne savete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara do sredine 2010. godine evidentirao je oko 40.000 korisnika usluge besplatne pravne pomoći. Najveći broj predmeta odnosio se na stambeno zbrinjavanje, imovinska prava, obnovu devastirane imovine, statusna prava (državljanstvo i dozvole boravka, trajno nastanjenje stranaca, pribavljanje različitih statusnih dokumenata), prava iz penzionog i invalidskog osiguranja, socijalna i radna prava, pristup komunalnim pravima, kao i pitanja koja se odnose na suzbijanje diskriminacije.

Kroz aktivnosti nevladine organizacije **Praxis iz Srbije**, pružena je pravna pomoć, informisanje i savetovanje za 86.184 korisnika (interno raseljenih lica, izbeglica, povratnika po readmisiji, pripadnika manjinskih zajednica (većinom RAE populacija) u vezi sa pristupom statusnim, imovinskim, socijalnim, ekonomskim i drugim pravima. Ova organizacija je registrovala 115.492 zahteva za pružanje pravne pomoći i pravnih saveta, od kojih je 3.369 sudskih postupaka i 59.912 upravnih postupaka. Pored rada na konkretnim predmetima, ova organizacija je aktivna u sferi: zagovaranja izmene neadekvatnih zakonskih propisa ili donošenja novih, ukazivanja na administrativne i sistemske prepreke koje sprečavaju korisnike u ostvarivanju osnovnih ljudskih prava, javnog zagovaranja sistemskog rešavanja problema „pravno nevidljivih lica“, odnosno lica koja nisu priznata pred zakonom.

Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (HCIT) iz Novog Sada od svog osnivanja 1997. godine do sredine septembra 2010. godine pružio je besplatnu pravnu pomoć za preko 130.000 korisnika, od čega je preko 100.000 izbeglica i interno raseljenih lica, a oko 30.000 je domaćih državljana s pravnim potrebama u drugim državama bivše SFRJ. U elektronskoj bazi podataka koju HCIT vodi kao implementing partner UNHCR-a od maja 2004. do 17. 09. 2010. registrovano je 50.801 izbeglica i 6.239 interno raselje-

nih lica.¹³ HCIT je za raseljena lica pribavio preko 26.000 dokumenata iz Hrvatske, preko 6.500 dokumenata iz BiH, oko 6.000 dokumenata za interno raseljena lica sa Kosova i Metohije. HTC je vodio, putem advokata, u Hrvatskoj oko 230 sudskih postupaka od kojih je do sada više desetina pozitivno rešeno, hiljadama izbeglica je pomogao da ostvare pravo na penziju i na ponovnu isplatu penzija, da podnesu zahteve za obnovu i za stambeno zbrinjavanje u Hrvatskoj, za povraćaj u posed stanova i otkup istih u BiH, itd. U okviru aktivnosti na zagovaranju da se otklone zakonske i druge prepreke pristupu njihovim osnovnim ljudskim pravima prihvaćene su dve zakonodavne inicijative HCIT-a od strane saveznog, odnosno parlamenata Srbije kojim je izbeglicama omogućeno da imaju dvojno državljanstvo, a raseljenim licima i izbeglicama administrativne takse za upise i izvode iz matičnih knjiga smanjenje su za 70%.

Prema podacima NVO **Srpski demokratski forum (SDF)**, ova organizacija je u posljednje tri godine pružila pravnu pomoć za 11.000 izbeglih osoba iz Hrvatske koje trenutno borave u Srbiji. Baza podataka **NVO Inicijativa za razvoj i saradnju, Srbija (IRS)** sadrži podatke o 1.500 korisnika (izbeglih i raseljenih lica) kojima je pružena besplatna pravna pomoć u periodu od 01. 04. 2008. do 01. 09. 2010. godine. Ovi korisnici su izbegla i raseljena lica iz Hrvatske, sa Kosova i Metohije i BiH. I kod ove dve organizacije najveći broj zahteva za besplatnu pravnu pomoć odnosio se na pitanja pribavljanja dokumenata, zaštite imovinskih prava, ostvarivanja socijalno-ekonomskih prava (penzije, zdravstvena zaštita, socijalna davanja, itd.), pristup državnim i drugim organima/telima (sudovima i organima uprave).

V. RAZMATRANJA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA USPOSTAVLJANJE EFIKASNOG SISTEMA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI: Pogled nevladinih organizacija pružalaca besplatne pravne pomoći

V.1.1. Uopštena razmatranja i preporuke

Sistemi besplatne pravne pomoći u zemljama Zapadnog Balkana trebalo bi da sadrže sledeće kriterijume:

Kriterijumi za pružaoce besplatne pravne pomoći:

- diplomirani pravnici - ne ograničavati pružanje besplatnih pravnih saveta i opštih pravnih informacija na diplomirane pravnike s položenim pravosudnim ispitom;
- stalna edukacija - razvijanje kapaciteta i podizanje kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći;
- uspostavljanje i jačanje saradnje sa pravnim fakultetima, pravnim klinikama, pravosudnim telima, telima javne uprave, nadležnim državnim organima i institucijama, partnerskim nevladinim organizacijama (domaćim i stranim), međunarodnim organizacijama, itd.

Oblici pravne pomoći koje mogu pružati nevladine organizacije:

¹³ HCIT je u okviru projekta besplatne pravne pomoći koji realizuje kao implementing partner UNHCR-a a koji se elektronski vodi od maja 2004. do 17.09.2010. pružio 97.607 vrsta pravne pomoći, i to: popunjeno je 1.787 raznih formulara i obrazaca, sačinjeno 13.610 punomoći za lično pribavljanje dokumenata, sačinjeno 2.178 punomoći za obavljanje drugih radnji, sačinjeno 12.804 punomoći za pribavljanje dokumenata preko HCIT-a, sačinjeno 3.809 izjava, 717 molbi, 1.873 požurnice, 228 prigovora, 305 predloga, 1.589 tužbi, 681 ugovor, 7.489 zahteva, 2.471 žalba i sačinjeno 1.948 drugih podnesaka. Pruženo je 10.888 usmenih informacija i 34.838 usmenih pravnih saveta.

- pružanje usmenih i pismenih pravnih saveta i opštih pravnih informacija iz različitih pravnih oblasti;
- pružanje stručne i tehničke pomoći pri pribavljanju različitih dokumenata;
- stručna i tehnička pomoć strankama u komunikaciji sa upravnim telima, telima sa javnim ovlašćenjima i pravosudnim organima;
- podnošenje pisanih pravnih podnesaka sudovima, administrativnim i pravnim službama, državnim i drugim telima;
- izrada isprava;
- zastupanja u slučajevima povreda osnovnih ljudskih prava i sloboda i slučajevima diskriminacije pred domaćim i međunarodnim sudovima i institucijama;
- razmatranje mogućnosti zastupanja u određenim parničnim, vanparničnim i izvršnim postupcima, određenim krivičnim i prekršajnim postupcima, i carinskim i poreznim postupcima.

Korisnici prava na besplatnu ili sponzorisanu pravnu pomoć:

- izbegla lica, raseljena lica i povratnici;
- azilanti i lica koja traže azil;
- migranti;
- lica bez državljanstva;
- stranci;
- sve marginalizovane, diskriminisane i ugrožene grupe građana i pojedinaca;
- sva lica koja ne mogu dobiti pravnu pomoć bez ugrožavanja mogućnosti sopstvenog izdržavanja i izdržavanja članova svoje porodice, lica slabog imovinskog stanja.

Način utvrđivanja prava na besplatnu pravnu pomoć

- propisati način i postupak utvrđivanja prava na besplatnu pravnu pomoć;
- postupak propisati na način da omogući delotvoran pristup pravosuđu i upravi;
- ukinuti ili ublažiti postojeća ograničenja, naročito za izbeglice / raseljene / povratnike;
- dozvoliti nevladinim organizacijama mogućnost samostalne procene, odluke i opsega pružanja besplatne pravne pomoći u hitnim slučajevima.

Način finansiranja besplatne pravne pomoći

- iz budžetskih sredstava;
- donacijama fizičkih i pravnih lica;
- osnivanjem fondova za finansiranje besplatne pravne pomoći;
- donacijama iz inostranstva;
- projektno i programsko finansiranje.

Prednosti nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć raseljenim licima je u tome da one, na određeni način, predstavljaju navedenu grupu građana, imaju mogućnost praćenja njihovih specifičnih problema kroz duži vremenski period, deluju na velikom području i za veliki broj korisnika, imaju uticaj na javnost i medije, imaju mogućnost zagovaranja prema nadležnim državnim telima i institucijama, imaju kapacitete i mogućnosti da izveštavaju međunarodne organizacije.

Pristup besplatnoj pravnoj pomoći za raseljena lica u zemljama Zapadnog Balkana:

Pregled stanja u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori

Nevladine organizacije izgradile su svoje kapacitete, stručnost, posvećenost, etiku i fleksibilnost u pružanju usluge besplatne pravne pomoći, počele su to da rade u trenutku kada državama nije padalo na pamet da sistematski uređuju područje besplatne pravne pomoći i zato im treba omogućiti da u tome i dalje istraju i opstanu. To je minimum obaveze koji se očekuje da ispune zemlje Zapadnog Balkana prema nevladinim organizacijama i korisnicima sistema besplatne pravne pomoći.