

# СУБЈЕКТИ ПРАВА ПРУЖАЊА БЕСПЛАТНЕ ПРАВНЕ ПОМОЋИ

**Аутори:**

**Биљана Бјелетић<sup>1</sup>**

**Тања Арсић<sup>2</sup>**

## САЖЕТАК:

Питање субјеката права пружања бесплатне правне помоћи нераскидиво је везано са одређењем правне помоћи уопште и дефинисањем бесплатне правне помоћи у оквиру позитивног законодавства Републике Србије. Полазна основа свакако мора бити Устав Републике Србије и начин на који он одређује пружаоце правне помоћи. Бесплатна правна помоћ није посебан облик правне помоћи већ је Уставом предвиђено да ће се законом одредити када је правна помоћ бесплатна. Као пружаоци правне помоћи издвојени су адвокатура и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе. Закон о адвокатури уређује адвокатуру као независну и самосталну службу пружања правне помоћи физичким и правним лицима а Закон о локалној самоуправи уређује надлежност општине за организовање службе правне помоћи грађанима. Иако су се у време доношења Устава 2006. године правном помоћи и бесплатном правном помоћи бавили и други субјекти, Устав их није препознао као пружаоце, што указује да су постојали оправдани разлози за то.

**Кључне речи:** Устав Републике Србије, правна помоћ, бесплатна правна помоћ, пружаоци

---

<sup>1</sup> Адвокатска комора Србије, Биљана Бјелетић је адвокат у Панчеву, [advbbjeletic@gmail.com](mailto:advbbjeletic@gmail.com)

<sup>2</sup> Адвокатска комора Србије, Тања Арсић је адвокат у Новог Саду, [advokat.tanja.arsic@gmail.com](mailto:advokat.tanja.arsic@gmail.com)

## 1. Увод

Имајући у виду да је тема овог научног рада субјекти права пружања бесплатне правне помоћи, немогуће је говорити о овој теми а да се претходно не изврши дефинисање правне помоћи и у оквиру ње одређење бесплатне правне помоћи.

На самом почетку је јасно да појам бесплатне правне помоћи не означава никакав посебан облик ни вид правне помоћи, већ одражава само случај када је пружање правне помоћи бесплатно.

Појам правне помоћи се није битно мењао током времена. Правну помоћ је суштински одувек чинио низ радњи почевши од пружања правних савета, састављања иницијалних аката (тужби), поднесака, жалби, молби, разних представки и приговора до сачињавања исправа (уговора, тестамената и др.), закључивање поравнања, давање разних изјава као и заступање и одбрану странака пред судовима и другим органима. (Институт за упоредно право, Синоптичке таблице републичких и покрајинских закона, група XVI-11 (1976), Адвокатура и друга правна помоћ, стр.6)

Према важећем Закону о адвокатури у члану 3, дефинисано је шта чини предмет адвокатуре, те пружање правне помоћи обухвата следеће:

- „1) давање усмених и писмених правних савета и мишљења;
- 2) састављање тужби, захтева, предлога, молби, правних лекова, представки и других поднесака;
- 3) састављање уговора, завештања, поравнања, изјава, општих и појединачних аката и других исправа;
- 4) заступање и одбрану физичких и правних лица;
- 5) посредовање у циљу закључења правног посла или мирног решавања спорова и спорних односа;

б) обављање других послова правне помоћи у име и за рачун домаћег или страног физичког или правног лица, на основу којих се остварују права или штите слободе и други интереси.<sup>3</sup>

У Европи не постоји униформно решење у погледу пружања како правне помоћи тако и бесплатне правне помоћи. У готово свим правним системима, по питању пружалаца бесплатне правне помоћи, окосницу система представља управо адвокатура и одређене службе локалних односно државних заједница.

И у нашем правном систему правна помоћ је, у погледу пружалаца, Уставом РС стављена у оквир делатности адвокатуре и локалне самоуправе.

## **2. За кога је правна помоћ бесплатна?**

Правна помоћ није и не сме бити условљена тиме да ли је плаћена или не.

Одређење правне помоћи као бесплатне врши се само из позиције корисника. Наиме, бесплатна правна помоћ је она правна помоћ која се корисницима пружа без накнаде али то не значи истовремено да је таква правна помоћ бесплатна у односу на пружаоце. Закон на који се уставном нормом упућује, би требало да одреди када је правна помоћ бесплатна на начин да с једне стране предвиди услове под којима тражилац правне помоћи може да оствари то право, да му она буде пружена без икакве накнаде али да истовремено и одреди начин финансирања пружалаца и самог система бесплатне правне помоћи. Битан услов је да да тај систем буде ефикасан и одржив.

## **3. Пружаоци бесплатне правне помоћи**

Питање круга пружалаца и квалитета правне помоћи која би била бесплатна су међусобно повезани.

Пре него што се упустимо у разматрање коме може бити поверено пружање бесплатне правне помоћи, сматрамо да је неопходно да се одредимо у односу на члан 67 Устава РС<sup>4</sup>. При томе потребно је нагласити да је одредба члана 67 Устава РС, од стране Венецијанске

---

<sup>3</sup> Закон о адвокатури (Службени гласник РС, бр. 31/2011 и 24/2012 – одлука УС)

<sup>4</sup> Устав Републике Србије, Сл.Гласник РС бр.98/2006

комисије оцењена као једина позитивна одредба и то у тачки 40, на следећи начин: „Ова одредба иде даље од Европске конвенције о људским правима, што је веома позитивно“ (Стразбур 19. март.2007.године, Мишљење бр.405/2006, усвојено од стране Венецијанске комисије на 70. пленарној седници (Венеција 17-18.март 2007)) .<sup>5</sup>

Европска конвенција о људским правима говори о праву сваког лица на правично суђење. Једнак приступ правди независно од било ког својства корисника као и од његових материјалних могућности нужно подразумева да правна помоћ мора бити стручна те да бесплатна правна помоћ не сме бити ни на који начин квалитативно другачија.

Став 3 члана 67 Устава РС, не говори о пружаоцима већ о правној помоћи и јасно упућује на посебан закон којим би требало да се одреди када ће она бити бесплатна а не и ко ће је пружати, обзиром да је круг пружалаца већ одређен. Из ове норме истовремено произилази обавеза државе да ово питање регулише.

#### **4. Пружаоци бесплатне правне помоћи према позитивном законодавству**

Наше позитивно законодавство као пружаоце правне помоћи, самим тим и пружаоце бесплатне правне помоћи, недвосмислено одређује само адвокатуру и службе правне помоћи локалне самоуправе. У моменту доношења Устава, 2006.године, као и данас, постојао је већи број удружења као припадника цивилног друштва, јасније невладиних организација, канцеларија и других облика противуставног организовања, која на различите начине пружају „правну помоћ“. Исте организације улажу велике напоре како би легализовале своје неуставно деловање кроз усвајање Закона о бесплатној правној помоћи а који би имао ослонац у ставу 3 члану 67 Устава РС.

Право на правично суђење значи да се свакоме па и онима који немају довољно средстава омогући равноправност пред судом кроз могућност ангажовања адвоката као стручног лица, чиме се поштује начело једнакости у остваривању права на једнак приступ правди и

---

<sup>5</sup>[http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf)арној седници (Венеција 17-18. март 2007).

поштују одредбе члана 32 Устава РС и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.<sup>6</sup>

Може се закључити да је уставотворац у моменту доношења Устава имао све наведено у виду када је препознао само адвокатуру и службе правне помоћи локалне самоуправе као пружаоце.

#### **4.1. Адвокатура**

Право на правну помоћ обезбеђује појединцима делотворан приступ правди. Готово да нема конвенције у којој не постоји гаранција људских права у којој је предвиђено право на правну помоћ (Чавошки, Кнежевић-Бојовић, 2007: 41).

Под окриљем Уједињених нација донета су Основна начела УН о улози адвоката, која је усвојена 1990. године. У декларацији у оквиру заштите људских права и основних слобода, економске, социјалне и културне, грађанске и политичке, које су дате свим особама, захтева се да свако има делотворан приступ помоћи од стране адвоката у оквиру независне адвокатуре. Према декларацији, на влади је дужност да свим особама обезбеди кроз делотворне поступке и одговарајуће механизме доступност адвоката. Владе су у обавези да обезбеде довољна средства за пружање правне помоћи сиромашнима и другим лицима која се налазе у неповољном положају. Влада такође има обавезу да унапређује програме обавештавања јавности о законом заштићеним правима и дужностима као и о важној улози коју адвокати имају у заштити основних слобода са посебним акцентом на пружању помоћи сиромашнима као и свим особама које се налазе у неповољном положају. При томе се не сме занемарити чињеница да професионална удружења адвоката имају важну улогу у одржавању професионалних стандарда и етике, јер је рад адвоката регулисан и Кодексом професионалне етике адвоката, којим се утврђују правила рада и понашања (Бељански, 2001:179-186).

---

<sup>6</sup> Конвенција о људским правима, са изменама предвиђени Протоколима 11 и 14, с Протоколима 1,4,6,7,12 и 13., Београд: Савет Европе, Канцеларија у Београду, 2014 (Боград, Досије студио)

Адвокатура је преко свог чланства присутна у свим градовима, мањим местима а скоро и у свим селима на територији Републике. То је нарочито важно уколико имамо у виду једну од главних одредница бесплатне правне помоћи а то је њена доступност у односу на кориснике. Највећи број потенцијалних корисника су лица која се налазе у социјалној нужди од којих је већина удаљена од градских центара. Адвокатске канцеларије су доступне овим корисницима и са сигурношћу можемо рећи да је код наших грађана дубоко присутна свест о постојању адвокатуре и делатности којом се она бави. Занемарује се традиција и оно што је блиско менталном склопу људи, као да је право одвојено од стварности, те да функционише у неком експерименталном простору и поред добро опробаних механизма који су у стању да задовоље све потребе за пружањем бесплатне правне помоћи.

Постоје анализе одређеног броја претедената на положај пружалаца бесплатне правне помоћи. Адвокатура је упозната са анкетама које су спровођене у циљу испитивања јавног мњења односно потенцијалних корисника бесплатне правне помоћи. Према извештајима, анкетама, публикацијама невладиних организација коју се данас популарно називају цивилни сектор, нескривена је тенденција да се адвокатура јавности криво прикаже. Негативно представљање адвокатуре уноси несигурност у правни систем и поверење грађана у све садашње и будуће генерације адвоката. Претенциозни и памфлетски начини саопштавања предлога а нарочито оцена и анкета везаних за адвокатуру нарушавају положај и место адвокатуре у друштву који она заслужује.

Адвокате у њиховом раду једино препоручује квалитет јер је Кодексом професионалне етике адвоката<sup>7</sup> забрањено рекламирање. Невладине организације се већ дуже време противзаконито рекламирају у правцу пружања бесплатне правне помоћи одређеним циљним групама, као да су већ део система.

Константно се потискује адвокатура, представља као профитер и то профитер који има жељу за монополлом.

---

<sup>7</sup> Кодекс професионалне етике адвоката, Сл.Гласник РС 27/2012

Анализе су по оцени адвокатури рађене тенденциозно и готово увек на штету адвоката и адвокатури. Узорци на којима је анализа рађена су мали и не могу представљати озбиљан показатељ о улози адвоката и адвокатури.

#### **4.1.1. Анализа пружања бесплатне правне помоћи од стране међународних организација адвоката**

Развој економије, информатичких система и генерално општи прогрес у земљама Европе пратио је и развој адвокатури. Адвокатура је организована у више међународних организација MUA (Међународна унија адвоката), ССВЕ (Савет адвокатских удружења-комора Европске уније) као и неинституционална заједница европских адвоката кроз Бечке адвокатске разговоре (Башић, 2001:392-394).

Европска адвокатура прати начин пружања правна помоћи у готово свим европским земљама као и квалитет пружене правне помоћи. ССВЕ (Савет адвокатских удружења-комора Европске уније) је на молбу Адвокатске коморе Србије, сачинио упитник о бесплатној правној помоћи из јуна 2016. године са ажурираним подацима од 23.09.2016.год. У анализи су дата упоредна решења система пружања бесплатне правне помоћи у 30 европских земаља од који су 25 чланице Европске уније (Летонија, Малта и Пољска нису пероследили податке). Из података садржаних у Упитнику ССВЕ добијени су следећи резултати:

- адвокати су у свим земљама претежни носиоци система бесплатне правне помоћи. У 15 земаља адвокати су одређени као искључиви пружаоци бесплатне правне помоћи а у још 5 земаља се појављују као пружаоци заједно са разним облицима правозаступника. Поред адвоката и право заступника, само 6 земаља предвиђа невладине организације као пружаоце (Француска и Грчка једине имају широк круг пружалаца, Хрватска, Мађарска, Словачка и Чешка која предвиђа невладине организације само у ограниченој мери), 4 земље предвиђају као пружаоце нотаре (Луксембург, Француска, Грчка и Словенија) а само у 3 земље су као пружаоци предвиђене правне клинике (Хрватска, Мађарска и Норвешка),

- адвокати су у свим земљама препознати као професија за коју се сматра да испуњава све услове за пружање бесплатне правне помоћи,
- Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи не постоји у већини земаља а тамо где је предвиђен углавном га воде адвокатске коморе,
- у земљама у којима се поред адвоката појављују и други пружаоци бесплатне правне помоћи као минималан критеријум односно квалификација потребна за стицање права на пружање бесплатне правне помоћи јесте диплома правног факултета
- независност у раду према прикупљеним подацима имају само адвокати без обзира о којој земљи се ради.<sup>8</sup>

Из неведене анализе може се извести закључак да је адвокатура у Европи и даље водећи пружалац бесплатне правне помоћи. Овакав положај адвокатура је градила деценијама те је резултат њена стручност и независност која је квалификује као пружаоца бесплатне правне помоћи.

Уколико се пружање бесплатне правне помоћи прошири на шири круг пружалаца долазимо у ситуацију да послове где се захтева висока професионалност и знање убудеће обављају особе које нису својим квалификацијама генерално дорасле пружању праве помоћи. У нашој земљи се годинама ствара клима неповерења према адвокатима и то још од доба социјализма када је адвокатура означавана као профитерски посао. Цела држава је изашла из социјализма и кренула у демократске промене али те промене се нису рефлектовале на поимање адвокатуре. Адвокати и даље добијају оцене и квалификације које сигурно не заслужују. Изгледа да је потпуно нормално да свако ко ради наплаћује свој рад једино се то право спочитава адвокатури. Да би парадокс био већи адвокатури је једина делатност пружање правне помоћи. Зарада адвоката се назива профитом а положај адвокатуре као монополски иако ни један адвокат није учесник на тржишту. Оваква оцена

---

<sup>8</sup> [https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2017/10/ENATJ-20160923-Upitnik-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci-2016\\_SRB.pdf](https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2017/10/ENATJ-20160923-Upitnik-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci-2016_SRB.pdf), страници приступљено 22.11.2017.године



адвоката и адвокатуре се потенцира нарочито од евентуалних пружалаца бесплатне правне помоћи. Питање је како адвокатура треба да одговори на овакве нападе. Да ли постајемо друштво лаика? Да ли ће ускоро бити нормално да скалпеле у болницама држе сви они којима се то допада?

Да ли ће омаловажавање адвокатуре помоћи евентуалним пружаоцима бесплатне правне помоћи, у заузимању позиција у новој подели коју заговарају невладине организације а држава подржава?

Потпуно је јасно да разни евентуални пружаоци већ годинама на разне начине пружају правну помоћ те исту промовишу преко медија и средстава информисања. Интересантно је да многе невладине организације траже помоћ адвоката и то нарочито када се ради о тежим случајевима. Јасно је да се такви проблеми не могу решити без стручног знања и искуства. Све невладине организације се финансирају из разних извора. Без обзира на извор финансирања, сви који у нашој земљи пружају правну помоћ и за то примају накнаду а нису из реда адвоката или службе правне помоћи локалне самоуправе, баве се надриписарством. Без обзира на очигледно деловање које је у супротности са позитивним законодавством, велики део стручне јавности, покушава да наметне евентуалне пружаоце бесплатне правне помоћи као нормално и логично решење. Сви аргументи које стручна јавност износи нису аргументи у прилог самих евентуалних пружаоца бесплатне правне помоћи него су засновани на покушају урушавања уставно правног положаја адвокатури уз изношење пашалних дисквалификација. У последње време дисквалификације се не односе ексклузивно само на адвокатуру него и на службу правне помоћи у локалној самоуправи. Приликом утврђивања круга пружалаца углавном се говори само о адвокатури и пренебрегава се да уставни положај пружаоца има и локална самоуправа, из разлога да би позивање на монопол адвокатури добило већи значај. Да је држава основала у складу са Законом о локалној самоуправи службе бесплатне правне помоћи у свим општинама, потреба за додатним пружаоцима бесплатне правне помоћи не би постојала. Држава није искористила све механизме који су јој на располагању. Приступ правди би на овај начин био омогућен од стране стручног и квалификованог пружаоца обзиром на захтев да би

крајњи пружалац бесплатне правне помоћи у локалној самоуправи могао бити само дипломирани правник.

Немогуће је говорити о једнаком приступу правди а да се не скрене пажња на висину судских такси које су у последње време опредељујући фактор код одлучивања да ли ће странка покренути спор или не, јер се сиромашко право у пракси не користи у мери колико је то потребно, посебно имајући у виду услове за остваривање овог права. Постоје и гранични случајеви у којим се за минимум износа прелази цензус због чега се сиромашко право не може остварити а да при том плаћање судских такси не угрози материјални положај лица које има потребу да своје право заштити пред судом. Овим скретањем пажње на висину судских такси указујемо да постоји више начина на које је могуће омогућити грађанима лакши приступ правди. Да држава користи све законске могућности у погледу оснивања служби бесплатне правне помоћи у локалној самоуправи, да прилагоди висину судских такси стандарду својих грађана (који елементи неминовно утичу и на одређивање круга пружаоца) посматрано из угла потреба и броја потенцијалних корисника бесплатне правне помоћи, могао би се установити ефикасан и финансијски одржив систем бесплатне правне помоћи који не би био противан Уставу и позитивном законодавству.

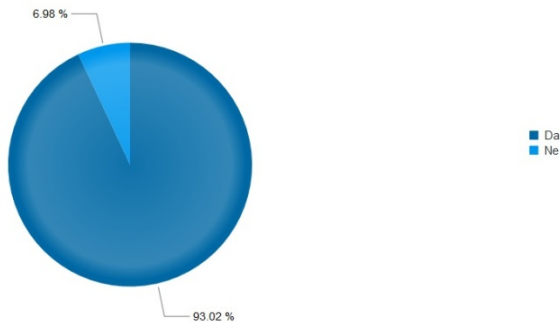
#### **4.1.2. Pro bono рад адвоката**

Адвокати имају развијену свест како о својој друштвеној тако и о својој социјалној улози на основу чега се са сигурношћу може рећи да нема скоро ни једне адвокатске канцеларије, посебно у мањим местима која није пружила бесплатну правну помоћ. Pro bono рад се односио како на пружене бесплатне правне савете тако и на бесплатно заступање. И без анализе можемо рећи да адвокати готово по правилу бесплатно пружају правне савете. Урађена је анализа броја предмета у којима су адвокати пружали бесплатну правну помоћ. У анкети је учествовало 15% адвоката у оквиру Адвокатске коморе Војводине. Адвокати су одговорили на четири питања. У високом проценту, 93,02 %

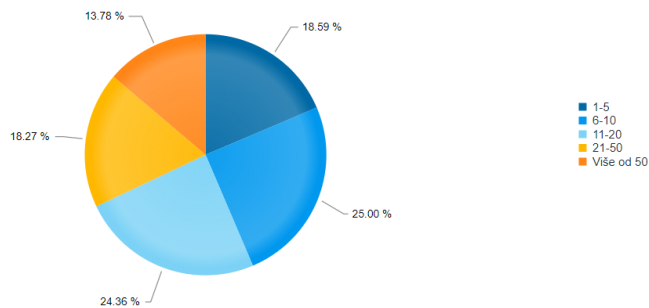
анкетираних адвоката је рекло да пружа про bono правну помоћ. У табели 1., која следи графички је приказано како су се адвокати изјаснили на постављена четири питања. <sup>9</sup>

**Табела 1. Анкета о бесплатној правној помоћи<sup>10</sup>**

1. Da li u svojim kancelarijama radite pro bono?



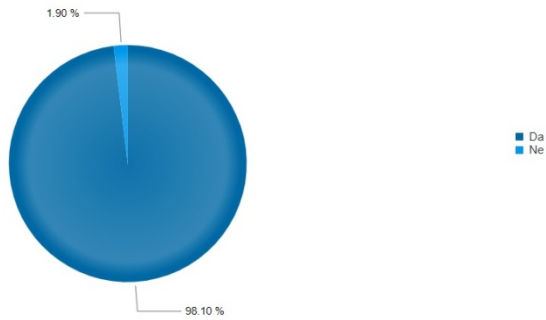
2. Koliko ste puta u proseku u toku kalendarske godine pravnu pomoć pružili besplatno?



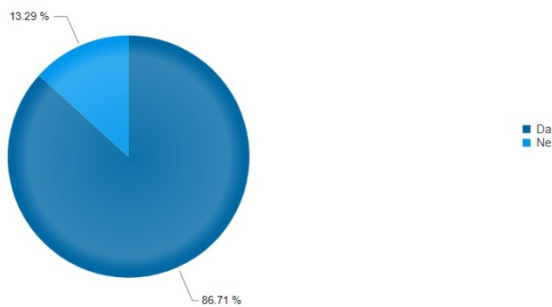
<sup>9</sup> Анкета о пружању бесплатне правне помоћи у Адвокатској комори Војводине спроведена је од 20.11.-24.11.2017.године.

<sup>10</sup> <http://www.akv.org.rs/rezultati-ankete-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci/> , страници приступљено 24.11.2017.године

3. Da li ste pružali besplatne pravne savete?



4. Da li ste besplatno zastupali stranke pred sudovima?



Потребно је нагласити да је про боно рад адвоката једина заиста бесплатна помоћ јер адвокат од самог почетка не рачуна да ће му било ко платити награду за рад за разлику од система бесплатне правне помоћи где пружалац прима накнаду за свој рад.

Готово униформно се чују примедбе да адвокатура има монополски положај или се труди да задржи монополски положај. Поставља се питање на којем тржишту то учествује адвокатура, да би могло да се говори о монополском положају. Ако пођемо од тога да сам Устав РС у чл.67, предвиђа за пружаоце правне помоћи, адвокатуру и службе правне помоћи при локалној самоуправи, јасно је да уставотворац није еклузивно само адвокатури поверио пружање правне помоћи. Чак да претпоставимо да само адвокатура пружа правну помоћ, правна помоћ не предствања услугу, те самим тим адвокатура не може бити у тржишној утакмици. Посебно што правна помоћ по својој суштини, се никако не може сматрати услугом.

#### **4.2. Службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе**

Службе правне помоћи у оквиру локалне самоуправе су део државне управе и могућност њихово оснивања проистиче из самог Устава РС а нормирано је Законом о локалној самоуправи<sup>11</sup>. Систем контроле и одговорности је поверен самој држави, унутар система хијерархије управних органа.<sup>12</sup>

Иако је Законом о локалној самоуправи предвиђено оснивање служби правне помоћи, не постоје одредбе које ближе одређују начин рада тих служби. Држава има обавезу да ближе одреди односно регулише начин организовања службе правне помоћи, начин рада и самим тим и контролу и одговорност за пружену, како правну помоћ, тако и за пружену бесплатну правну помоћ. Нису познати разлози зашто држава није искористила своја уставна и законска овлашћења у погледу установаљавања што ефикаснијег система пружања правне помоћи у локалној самоуправи. У ширем смислу, управо је држава одговорна што се капацитет локалне самоуправе као пружаоца бесплатне правне помоћи није у потпуности искористио.

На оваквом искуству не могу се оправдано очекивати велики помаци у смислу контроле рада и одговорности других евентуалних пружалаца бесплатне правне помоћи, посебно невладиних организација и правних клиника, које немају прописана мерила за пружање бесплатне правне помоћи, нити прописане мере контроле и одговорности за пружену бесплатну правну помоћ.

Да је овај систем установљен и у потпуности разрађен у пракси не би постојала потреба за проширењем круга пружалаца бесплатне правне помоћи.

Према неким истраживањима на пословима правне помоћи у општинама, четвртина општина на територији Србије организовала је службу правне помоћи. У оквиру општинске управе те службе функционишу самостално а њихов рад је статутина и осалим

---

<sup>11</sup> Закон о локалној самоуправи, Сл. Гласник бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон и 101/2016 - др. закон

<sup>12</sup> Република Србија, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству државне управе и локалне самоуправе, Београд, јул 2017, члан 26, Закључак 05 број 110-8093/2017 од 25.08.2017. год. влада је дала сагласност на Правилник, објављен је на огласној табли Министарства 25.08.2017. год. а ступио је на снагу 02.09.2017. год.

актима ближе регулисан. Тамо где нису установљене службе правне помоћи ове послове су преузели секретари скупштине општине, секретари општинског већа, начелници разних одељења унутар општинских управа углавном имовинско-правних одељења или општински службеници. Занимљиво је да је у 8 општина примењен пилот пројекат према шпанском институционалном моделу. У оквиру овог пројекта у пружање правне помоћи биле су укључене адвокатске коморе. У општинама где није успостављена служба пружања правне помоћи наведено је да се радило о недостатку квалификованог особља, недостатак просторија, недостатак средстава и опреме и сл. Запажено је да наведене службе и тамо где су организоване немају препознатљиве ознаке, печате, штамбиле и др (Косановић, 2007: 279-281).

У периоду од 2002.године до 2011.године, уз подршку шпанске Агенције за међународну сарадњу, развој о каталонске Агенције за развој и сарадњу и Омбудсмана Каталоније, спроведен је Пројекат бесплатне правне помоћи у Србији. Модел институционализације система бесплатне правне помоћи базирао се на сарадњи локалне самоуправе и адвокатских комора. Адвокатске коморе Војводине, Београда, Шапца и Ниша су учествовале у овом пројекту а било је обухваћена укупно 21 општина.<sup>13</sup> Пројекат бесплатне правне помоћи је пошао од модела шпанског система бесплатне правне помоћи и био је подељен у 2 етапе кроз формирање службе за бесплатно правно саветовање и службе за бесплатно заступање пред судовима. Овај пројекат и систем бесплатне правне помоћи који је кроз њега установљен имао је подршку иснтитуција у Србији а добијени статистички подаци су указали на велики одзив становништва како у великим, тако и у мање развијеним општинама. Оно што је свакако битно јесте ефикасност и спроводивост овог пројекта кроз институционалну сарадњу између Адвокатске коморе Војводине, Извршног већа Војводине и локалне самоуправе, која је у пракси показала добре резултате. Спроводивост се огледала у одсуству компликоване процедуре и потребе за великим

---

<sup>13</sup> У пилот Пројекту су учествовале следеће општине: Ниш, Панчево, Шабац, Зрењанин, Прокупље, Лебане, Власотинце, Нови Београд, Ада, Бечеј, Чока, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Опово, Опаца, Сремски Карловци, Житиште, Суботица, Бела Црква и Тител.

финансијским средствима (Институционализовани модел бесплатне правне помоћи који обудсман Каталоније промовише у Србији, Барселона, SINDIC, децембар 2009., стр.3-11).

Након окончања Пројекта по овом моделу су наставиле да раде службе бесплатне правне помоћи у Панчеву, Суботици и Житишту, што указује да је модел пружања бесплатне правне помоћи на овај начин лако спроводив и одржив.

На основу статистичких података за време трајања Пројекта, који је претходно описан, уочено је повећање броја корисника па се тако служби за бесплатно правно саветовање у Шапцу током 2005.годину године обратило 838 грађана а у 2006. години, 1012 лица. Истовремено у 2006.години служба за бесплатно заступање у Шапцу одобрила је 60 захтева за бесплатно заступање. Пројекат је статистички обрађен у Панчеву, те су подаци за 2005.годину, да је 553 грађана добило бесплатно саветовање а одобрено је 111 бесплатних заступања. У 2006.години број грађана који се обратио за бесплатне правне савете је 1.063. Истовремено у Нишу је у 2005.години одобрено 58 захтева за бесплатно заступање док је тај број у 2006.години износи 213 (Пројекат бесплатне правне помоћи у Србији, март 2007, SINDIC).

Уколико узмемо да се ситуација није битно променила од када је претходна анализа о раду служби правне помоћи урађена, три четвртине општина нема службе правне помоћи. То је више него поражавајућа анализа у погледу ангажовања државе односно коришћења могућности да приближи бесплатну правну помоћ грађанима којима је неопходна, уравнотежено кроз све општине у Србији. Не коришћење државних ресурса и уставно правног положаја јединица локалне самоуправе није разлог за проширивање круга пружалаца бесплатне правне помоћи, већ разлог за проверу ефикасности државног система.

## **5. Евентуални пружаоци бесплатне правне помоћи**

Кроз све до сада предложене нацрте Закона о бесплатној правној помоћи, постоји одређен број, углавном истих евентуалних пружалаца бесплатне правне помоћи. У том кругу се

налазе, удружења, правни факултети (правне клинике), Јавни бележници, посредници и остали евентуални пружаоци бесплатне правне помоћи.

### **5.1. Удружења**

Ако говоримо о удружењима као евентуалним пружаоцима бесплатне правне помоћи морамо поћи од дефиниције самих удружења као добровољних, невладиних и недобитних организација заснованих на слободи удруживања више физичких или правних лица, која се оснивају ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса а који нису забрањени Уставом и законом. Готово ни једно постојеће удружење које претендује да буде пружалац бесплатне правне помоћи не бави се искључиво пружањем исте, већ је основано ради обављања више врста делатности. Оснивање удружења само ради пружања бесплатне правне помоћи било би супротности чл.67 Устава РС. Потребно је нагласити да код удружења намера оснивања увек мора бити непрофитабилног карактера те се слобода удруживања тиме ограничава. Без обзира што се у досадашњим јавним расправама од стране представника удружења, које се данас назива цивилно друштво, могло чути, да адвокати нису довољно сензибилни у односу на одређене рањиве групе и немају довољно знања у одређеним областима права, по њиховим тврдњама, нема ни једне невладине организације односно удружења које у свом тиму немају бар једног адвоката. Из тога произилази да у самом удружењу бесплатну правну помоћ углавном пружају адвокати. Закон о удружењима, оснивачка акта самих удружења не садрже одредбе о квалитету и контроли пружене правне помоћи. Одсуство ових правила поставља питање одговорности за пружену бесплатну правну помоћ. Одговорност као таква постоји само у случају када бесплатну правну помоћ, у оквиру рада удружења, пружа адвокат. Јасно је да тиме адвокатура односно адвокат који пружа бесплатну правну помоћ представља носиоца рада, квалитета и одговорности. Удружења у том случају само каналишу кориснике према стручној бесплатној правној помоћи, опет и изнова према адвокатури. Позивања удружења на Закон о општем управном поступку, који прописује у чл.49 став 3, а који гласи: „Пуномоћник може бити свако ко је потпуно пословно способан, изузев лица које се бави надриписарством. Овом лицу орган ускараћује заступање



решењем против кога је дозвољена жалба која не одлаже извршење решења и о томе обавештава странку<sup>14</sup>, не може се тумачити као овлашћење удружења за пружање бесплатне правне помоћи, посебно не за заступање, јер Закон говори о физичком лицу а не о правним лицима које би се професионално бавила пружењем бесплатне правне помоћи а нарочито не бесплатне правне помоћу уз накнаду. С друге стране, позивање невладиних организација на одредбе појединих закона које им дају могућност пружања бесплатне правне помоћи је позивање на законе чије су одредбе у супротности са Уставом РС.

Када говоримо о приступу правди не смемо занемарити битну чињеницу да ни једна од постојећих невладиних организација није лако доступна за потенцијалне кориснике, припаднике тзв. циљних група, обзиром да своје канцеларије имају само у великим градским центрима. Пружање бесплатне правне помоћи путем евентуалних кол центара, не може да представља стручну и квалитетну правну помоћ, већ само информацију коме би корисник требало да се обрати.

## **5.2. Правни факултети (правне клинике)**

Нацрт закона о бесплатној правној помоћи предвиђа као пружаоце правне подршке и правне факултете иако се у крајњој линији, наведено односи на правне клинике. Да би се било шта рекло о правној клиници као пружаоцу бесплатне правне помоћи нужно је истаћи да правне клинике нису ништа друго него једносеместрални факултативни предмет на Правном факултету, замишљен као интерактивни метод наставе, који би студентима требало да помогне да развију практичне вештине. На основу података о раду правних клиника акценат је углавном стављен на просторну и техничку опремљеност правне клинике док је у погледу обуке, назначено да она траје различито и варира у периоду од месец дана до целог семестра. Пружање бесплатне правне помоћи је усмерено на маргинализоване групе и од таквих група праве поделу у категорији прималаца бесплатне правне помоћи на начин да ово постаје готово „студентски експеримент“. С друге стране како обуку студената не врше само професори већ и судије и адвокати, као практичари,

---

<sup>14</sup> Закон о општем управном поступку, Сл.Гласник РС, бр.18/2016

опет се враћамо на чињеницу да ни правна клиника као евентуални пружалац било каквог облика бесплатне правне помоћи није самостална већ да у њеном раду учествује и адвокат, који обезбеђује и стручност и професионалност у пружању бесплатне правне помоћи.

И у односу на правне клинике које немају правни субјективитет, из ког разлога се у Нацрту закона о бесплатна правна помоћ означава Правни факултет као пружалац у данашњем фактичком стању поставља питање одговорности за пружену бесплатну правну помоћ ако се изузме адвокатура.

Крајњи евентуални пружалац је управо студент иако он није препуштен сам себи у раду са потенцијалним корисником, питање је колико исти у односу на време у којем се задржава у раду правне клинике може да прати предмет корисника који би се обратио правној клиници.

### **5.3. Јавни бележници**

Јавни бележници као повереници суда су релативно нова професија у Србији. Основни текст Закона о јавном бележништву претрпео је неколико измена али се ни основни текст, као ни једна измена Закона о јавном бележништву није бавила бесплатном правном помоћи, тако да поменути закон не садржи одредбе које би регулисале ову материју. У последњим изменама Јавнобележничке тарифе<sup>15</sup> у одељку о ослобађању од плаћања награде и накнаде, чланом 17а предвиђено је ослобађање од плаћања награде и накнаде трошкова само Републике Србије и других државних органа, органа јавне власти као и Црвеног крста Србије док се у односу на физичка лица ослобађање предвиђа само за она лица која неведеним субјектима поклањају своју имовину или се исте у њихову корист одричу. Иако рад на изради Нацрта закона о бесплатној правној помоћи траје више од 10 година, законодавац ни при последњим изменама није препознао јавне бележнике као евентуалне пружаоце бесплатне правне помоћи већ је само једном штуром одредбом у чл.

---

<sup>15</sup> Јавнобележничка тарифа, Сл.Гласник РС бр.91/2014, 103/104,138/2014, 12/2016 и 17/2017)

140 став 4 Закона о јавном бележничтву<sup>16</sup>, предвидео могућност да о ослобађању странке од плаћање награде јавном бележнику одлучује сам јавни бележник.

#### **5.4. Посредници**

Полазећи од упоредне анализе ССВЕ (Савет адвокатских комора Европске уније) медијатори се, као пружаоци бесплатне правне помоћи не појављују ни у једној од 30 анкетираних земаља, што свакако указује на постојање разлога за такво решење. Законом о посредовању у решавању спорова<sup>17</sup> у члану 33. предвиђа се између осталог да за обављање послова посредника неопходно је да лице има високу стручну спрему. Медијација у Србији није развијена у довољној мери а као посредници се у овом тренутку у највећој мери јављају адвокати.

#### **5.5. Остали евентуални пружаоци бесплатне правне помоћи**

Када се говорило о удружењима као о евенталним пружаоцима бесплатне правне помоћи акценат је углавном стављен на невладине организације обзиром да су биле најактивније у постављању захтева за изналагањем решења да легализују свој статус као пружаоца и тек спорадично када им је то било у интересу као аргумент су се позивали на синдикате као пружаоце бесплатне правне помоћи у складу одредби Закона о раду. Међутим у пракси је најчешћи случај да и сами синдикати као и друге невладине организације ангажују адвокате за пружање правне помоћи па самим тим и бесплатне правне помоћи.

### **6. Квалитет бесплатне правне помоћи**

Питање круга пружалаца као и квалитета правне помоћи која би била бесплатна су међусобно повезани и нису условљени нити дефинисани тиме да ли је правна помоћ плаћена или не.

---

<sup>16</sup> Закон о јавном бележничтву, Сл.Гласник РС, бр.31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014-др.закон, 93/2014-др.закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015

<sup>17</sup> Закон о посредовању у решавању спорова, Службени гласник РС, бр.55/2014

Корисник бесплатне правне помоћи ни на који начин не може бити ускраћен за стручну и квалитетну правну помоћ само због чињенице да је он не финансира. Потреба једнако доступне стручне, квалификоване и професионалне правне помоћи, подразумева одређена својства у погледу стручности самог пружаоца. Да је уставотворац хтео да повери пружање правне помоћи и другим субјектима, такву могућност би свакако предвидео. Због потребе да грађани добију квалификовану правну помоћ Устав РС је поред адвокатури предвидео и службе правне помоћи при локалној самоуправи. Не постоји оправдан разлог због којег би бесплатна правна помоћ, била предмет другачијег регулисања у односу на саме пружаоце.

### **6.1. Одговорност пружалаца бесплатне правне помоћи**

Професионално и стручно пружање бесплатне правне помоћи нужно повлачи и одговорност пружалаца.

Адвокатура од свог постојања има успостављен систем контроле рада адвоката кроз органе адвокатске коморе. Професионални рад адвоката регулисан је примарно Законом о адвокатури, Статутом адвокатске коморе Србије и Статутима свих комора у саставу АКС, Кодексом професионалне етике адвоката и низом општих аката.

О раду и одговорности адвоката, писао је угледни адвокат Милорад Ботић, који је био председник Адвокатске коморе Војводине, на следећи начин: „Истичемо да рад адвоката подлеже многострукој свакодневној контроли у првом реду самих заинтересованих странака, суда, тужилаштва и других органа пред којима адвокат поступа. Овај рад се свакодневно контролише преко поднесака и обављених правних радњи. Друге контроле рада адвоката не може бити, сем тога адвокат одговора дисциплински за преступе, повреде професионалне етике и за нестручан рад.“ (Ботић, 1962:9).

## **7. Стратегија развоја ситета бесплатне правне помоћи**

Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији<sup>18</sup>, је утврдила смернице и кључне принципе будућег законског и институционалног система бесплатне правне помоћи, стратешке правце његовог развоја, опште и посебне циљеве и мере за њихово остваривање. У досадашњем раду на изради Нацрта закона о бесплатној правној помоћи, представници Министарства правде РС су се у погледу предложених решења позивали на ову Стратегију у смислу немогућности од одступања. Међутим, последња верзија текста Нацрта закона о бесплатној правној помоћи указује да таква могућност постоји и то у погледу једног од основних питања које се односи на облик одн. врсте бесплатне правне помоћи. Тако Стратегија предвиђа примарну и секундарну правну помоћ без одреднице „бесплатна“. На таквој подели се све време током рада инсистирало, да би се у последњој верзији текста Нацрта закона бесплатне правне помоћи од такве поделе одустало и бесплатна правна помоћ поделила на бесплатну правну подршку и бесплатну правну помоћ.

Правна помоћ је јединствена одредница а бесплатна се односи само на правну помоћ коју корисник остварује без накнаде. Вештачка подела на бесплатну правну помоћ и бесплатну правну подршку, је неодржива.

## **ЗАКЉУЧАК**

Полазећи од поглавља „људска и мањинска права“ којим је као основно људско право прокламовано право грађана на ефикасну и делотворну правну помоћ, поштовање члана 67 Устава Републике Србије, је полазна основа за утврђивање најважнијих питања успостављања система бесплатне правне помоћи. Инсистирање да су адвокатура и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе једини пружаоци бесплатне правне помоћи, није последица тежње адвокатуре ка било каквом монополу већ тежња да грађанима, ради којих се овај систем успоставља, буде пружена делотворна правна помоћ која подразумева стручност, професионалност и одговорност. С друге стране, инсистирање на поштовању одредбе чл.67 Устава РС је и позивање државе да испуни своју обавезу у

---

<sup>18</sup> Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији, Сл.Гласник РС, бр.74/2010

правцу стварања услова да грађани то своје право и остваре на начин да Законом о бесплатној правној помоћи одреде у којим случајевима је правна помоћ бесплатна, управо користећи постојеће капацитете адвокатуре и јединице локалне самоуправе. Уставом предвиђени пружаоци правне помоћи имају широко разгранату мрежу на територији целе Србије. Коришћењем ових капацитета створиће се ефикасан и финансијски одржив систем без потребе за издвајањем енормних средстава, којима Република Србија у овом тренутку не располаже а од којих би већи део средстава био утрошен на успостављање самог система а мањи део на кориснике којима би овај систем требало да служи.

## **ABSTRACT**

The question of free legal assistance (legal aid) beneficiaries is inseparable from the determination of legal assistance in general and free legal assistance within the framework of the effective legislation of the Republic of Serbia. Thus, the starting point must certainly be the Constitution of the Republic of Serbia and the manner in which it defines the legal assistance providers. Legal aid is not a special form of legal assistance, as the Constitution envisages that the law shall stipulate conditions for providing legal assistance free of charge. The providers of legal assistance are defined as the legal profession (Serbian: *advokatura*) being an independent and autonomous service, and legal assistance offices (Serbian: *službe pravne pomoći*) established in the units of local self-government. The Legal Profession Act regulates the legal profession as an independent and autonomous service that provides legal assistance to natural and juridical persons, while the Law on Local Self-government provides for the competencies of municipalities in establishing the legal assistance offices for the citizens. Although other entities were engaged in the provision of legal assistance and legal aid at the time of adoption of the Constitution in 2006, the Constitution did not include them among the providers, which indicates that there were justified reasons to do so.

**Keywords:** Constitution of the Republic of Serbia, legal assistance, legal aid, providers

## **ЛИТЕРАТУРА:**

1. Башић З., (2001) Савремена адвокатура, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 73 (7-8), стр.391-409
2. Бељански С., (2001), Основни принципи о улози адвоката, *Међународни правни стандарди о кривичном поступку*, Београд, Београдски центар за људска права, стр.179-186
3. Ботић М., (1962), Адвокатура и служба правне помоћи општина, *Гласник Адвокатске коморе у АП Војводине*, II(2), стр.1-11
4. Чавошки А., Кнежевић-Бојовић А., (2007), Правна помоћ у оквиру Уједињених нација, у: Ј.Тркуља, *Правна помоћ*, Београд, Центар за унапређивање правних студија, стр.41-49
5. Институт за упоредно право, *Синоптичке таблице републичких и покрајинских закона*, група XVI-11 (1976), Адвокатура и друга правна помоћ, стр.6
6. Јавнобележничка тарифа, *Сл.Гласник РС* бр.91/2014, 103/104,138/2014, 12/2016 и 17/2017
7. Кодекс професионалне етике адвоката, *Сл.Гласник РС* 27/2012
8. Конвенција о људским правима, са изменама предвиђени Протоколима 11 и 14, с Протоколима 1,4,6,7,12 и 13, Београд: Савет Европе, Канцеларија у Београду, (2014) Београд, Досије студио
9. Косановић С., (2007) Истраживање о раду општинских служби правне помоћи, у: Ј.Тркуља, *Правна помоћ*, Београд, Центар за унапређивање правних студија, стр. 277-289
10. Омбудсман Каталоније, (2007) у: SINDIC, *Пројекат бесплатне правне помоћи у Србији*, Барселона, SINDIC
11. Омбудсман Каталоније, (2009), у: SINDIC, *Институционализовани модел бесплатне правне помоћи*, Барселона, SINDIC
12. Република Србија, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству државне управе и локалне самоуправе, Београд, јул 2017, члан 26, Закључак 05 број 110-8093/2017 од 25.08.2017.год. влада је дала сагласност на Правилник, објављен је на огласној табли Министарства 25.08.2017.год.а ступио је на снагу 02.09.2017.год.

13. Устав Републике Србије, Сл.Гласник РС бр.98/2006
14. Закон о адвокатури, Службени гласник РС, бр. 31/2011 и 24/2012 – одлука УС
15. Закон о јавном бележништву, Сл.Гласник РС, бр.31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014-др.закон, 93/2014-др.закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015
16. Закон о локалној самоуправи, Сл.Гласник бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон и 101/2016 – др.закон
17. Закон о општем управном поступку, Сл.Гласник РС, бр.18/2016
18. Закон о посредовању у решавању спорова, Службени гласник РС, бр.55/2014

#### **ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ:**

1. [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf), страници приступљено 20.11.2017.год.
2. [https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2017/10/ENATJ-20160923-Upitnik-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci-2016\\_SRB.pdf](https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2017/10/ENATJ-20160923-Upitnik-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci-2016_SRB.pdf), страници приступљено 22.11.2017.године
3. <http://www.akv.org.rs/rezultati-ankete-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci/>, страници приступљено 24.11.2017.године



