



Empowered lives.  
Resilient nations.



## **Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori – kreiranje efektivnog i održivog sistema pružanja besplatne pravne pomoći**

**Podgorica, septembar 2013. godine**

Izrada ovog izvještaja je podržana od strane kancelarije UNDP-a u Crnoj Gori. Stavovi izneseni u ovom izvještaju predstavljaju stavove GA i CEDEM-a i ne moraju odražavati mišljenje donatora koji je podržao projekat

Građanska alijansa (GA), Crna Gora  
septembar 2013. godine

**Za izdavača**

Boris Raonić

**Koordinator istraživanja**

Milan Radović

**Autorka pravne analize**

Marija Vuksanović

**Autori izvještaja**

Boris Raonić

Milan Radović

Zoran Vujičić

Sandra Đonović

**Lektura i korektura**

Jelena Vukoslavović

# Sadržaj

<b>Predgovor.....</b>	<b>4</b>
<b>I Rezime.....</b>	<b>5</b>
<b>II Analiza normativnog okvira za pružanje besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori.....</b>	<b>7</b>
1. Uvodne napomene.....	7
2. Pristup sudu kao garancija pravičnosti postupka.....	7
3. Međunarodni izvori.....	8
a) Pravna pomoć u okviru sistema Ujedinjenih nacija.....	8
b) Pravna pomoć u okviru Savjeta Evrope.....	8
c) Pravna pomoć u okviru prava Evropske unije.....	9
4. Osvrt na praksu Evropskog suda za ljudska prava.....	10
5. Besplatna pravna pomoć u normativnom sistemu Crne Gore.....	11
a) Ustavno – pravni okvir.....	11
b) Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – uvodne napomene.....	12
c) Odnos Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i drugih relevantnih zakona.....	12
d) Analiza Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.....	14
<b>III Rezultati istraživanja na terenu.....</b>	<b>21</b>
1. Funkcionisanje BPP u prvoj godini.....	21
2. Uočeni problemi u funkcionisanju instituta BPP od strane predstavnika sudova.....	22
3. Stavovi sudija.....	23
4. Stavovi advokata.....	26
5. Podaci prikupljeni na suđenjima u kojima se pruža BPP.....	28
6. Stavovi građana.....	31
7. Iskustva NVO-a, sindikata i političkih partija u pružanju pravne pomoći.....	34
<b>IV Zaključci i preporuke.....</b>	<b>36</b>

## Predgovor

Građanska alijansa (GA) je u saradnji sa Centrom za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) sprovela istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori – kreiranje efektivnog i održivog sistema pružanja besplatne pravne pomoći, u periodu od 21. januara do 21. septembra 2013. godine, sa ciljem da doprinese ostvarivanju principa dostupnosti pravde u Crnoj Gori. Istraživanje je realizovano uz podršku kancelarije UN Programa za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori, a na predlog Ministarstva pravde.

Pitanje zaštite prava građana kroz javne i pravične postupke predstavlja fokus rada organizacija koje su realizovale pomenuto istraživanje. GA je u proteklih osam godina vršila monitoring poštovanja ljudskih prava u Crnoj Gori i izvještavala javnost o ključnim nalazima putem godišnjih i kvartalnih izvještaja. U svom radu, GA je poklanjala posebnu pažnju žrtvama torture, diskriminacije, porodičnog nasilja, ali i drugih slučajeva kršenja ljudskih prava. Takođe, GA je direktno pomagala žrtvama kršenja ljudskih prava, pružajući im besplatnu pravnu pomoć pred domaćim i međunarodnim institucijama.

U okviru programa vladavine prava, CEDEM je realizovao više projekata koji su se odnosili na pristup pravdi i primjenu instituta besplatne pravne pomoći, od kojih su najvažniji *Monitoring pravosudnog sistema Crne Gore*; *Aktivni monitoring ljudskih prava* i *Projekat podrške reformi pravosuđa*. Kroz monitoring primjene usvojenih propisa, izradu predloga praktičnih politika i kontinuirana istraživanja javnog mnjenja, CEDEM prati primjenu standarda pravičnog suđenja i nastoji da doprinese izgradnji efikasnog i transparentnog sistema poštovanja ljudskih prava u Crnoj Gori.

Ovaj izvještaj obuhvata jednogodišnji period primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći od početka 2012. godine, ali sadrži i podatke koji se odnose na prvu polovinu 2013. godine. Istraživanje je imalo za cilj da pokaže u kojoj mjeri je zaživjela primjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kako bi se utvrdile osnovne prepreke i definisale preporuke za njihovo prevazilaženje, u svjetlu minimalnih obaveza koje nalažu standardi ljudskih prava i sloboda, ustanovljeni Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i slobodama i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Istraživanjem smo nastojali da pružimo relevantne empirijske podatke, ali i konkretne predloge za efektivnije funkcionisanje sistema besplatne pravne pomoći, na temelju analize zakonodavnog okvira i mišljenja različitih interesnih grupa – predstavnika pravosuđa, advokature, nevladinih organizacija, političkih partija i iznad svega, građana.

U okviru istraživanja, predstavnici GA su posjetili sve osnovne sudove u Crnoj Gori, intervjuisali predsjednike sudova, zaposlene u službama za besplatnu pravnu pomoć, advokate, građane, nevladine organizacije, sindikate i političke partije. Sprovedene su i informativne kampanje na trgovima u gradovima u kojima smo upoznavali građane sa osnovnim informacijama koje se tiču instituta besplatne pravne pomoći i u emisiji Robin Hud redovno saopštavali relevantne informacije i pozivali građane da koriste ovo pravo.

Na istraživanju i pisanju izvještaja je radio šestočlani tim GA. Predstavnici CEDEM-a su dali doprinos u izradi pravne analize. U radu smo koristili tehnike istraživanja na terenu, pravne analize, intervjuje, zvanične izvještaje državnih institucija, SOS liniju Građanske alijanse i pres klipng.

GA se zahvaljuje svima koji su doprinijeli uspješnoj realizaciji istraživanja.

## I Rezime

Crna Gora je 15. aprila 2011. godine usvojila Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Zakon je počeo da se primjenjuje 1. januara 2012. godine. Zakon je usvojen sa ciljem da se, kako je saopšteno od strane Vlade, licima koja prema svom imovnom stanju nisu u mogućnosti da ostvare pravo na sudsku zaštitu bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice obezbijedi besplatna pravna pomoć radi ostvarivanja prava na pravično suđenje i jednak pristup sudu. Ovo istraživanje se posebno bavi pitanjima razumijevanja i primjene pravnih normi, opsegom pravnih usluga koje su obuhvaćene sistemom besplatne pravne pomoći, načinom pružanja tih usluga, korisnicima besplatne pravne pomoći, a u jednom dijelu, i finansiranjem sistema besplatne pravne pomoći.

U prvoj godini primjene Zakona besplatna pravna pomoć je odobrena u 310 slučajeva. Iako ovaj podatak predstavlja značajan doprinos ostvarivanju prava na pravično suđenje, istraživanje je ukazalo na određene nedostatke u primjeni koje treba otkloniti kako bi se osigurao efikasan i djelotvoran pristup pravdi.

Nedovoljna informisanost o Zakonu, kao i o institutu besplatne pravne pomoći, predstavlja problem na koji su ukazali gotovo svi učesnici u istraživanju. Najmanje su informisani građani, pa se, po mišljenju sudija, često događa da oni koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć nisu upoznati sa tim pravom, već plaćaju advokate ili se, zbog nedostatka sredstava, uopšte ne upuštaju u pokretanje postupaka pred sudovima. Zabrinjavajuća je činjenica da su lica sa posebnim potrebama<sup>1</sup> u prvoj godini koristila besplatnu pravnu pomoć (BPP) po Zakonu u svega četiri slučaja, dok je u samo jednom slučaju korisnik BPP bila žrtva krivičnog djela nasilje u porodici. Sa druge strane, u prvoj godini primjene Zakona, 168 lica je koristilo BPP po osnovu materijalnog obezbjeđenja porodice ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite, dok je po osnovu slabog imovnog stanja ovo pravo koristilo 141 lice.

Istraživanje je pokazalo i da postoji potreba za dodatnim informisanjem i edukacijom službenika u centrima za socijalni rad, zaposlenima u tužilaštvu i policiji, advokata ali i samih sudija.

Potreba efikasnije saradnje između službi za besplatnu pravnu pomoć i drugih institucija koje obezbjeđuju podatke bitne za donošenje odluke o odobravanju BPP-a, na koju je ranije ukazivano, identifikovana je kao problem još samo u Podgorici. Međutim, imajući u vidu da je Osnovnom sudu u Podgorici dostavljeno preko 50% zahtjeva za odobravanje BPP, ovaj problem i dalje značajno sprječava efikasnu primjenu Zakona, jer po riječima zaposlenih u podgoričkom sudu, građani čekaju u prosjeku tri mjeseca na odgovor po podnijetom zahtjevu.

Ovdje posebno treba ukazati i na postupanje Upravnog suda po žalbama na prvostepena rješenja o zahtjevima za odobravanje BPP. Tokom istraživanja, GA je prikupila informacije koje se tiču konkretnih slučajeva, opisanih u izvještaju, gdje je sud odlučivao u periodu dužem od dva mjeseca, iako je Zakonom postupanje Upravnog suda u ovim predmetima određeno kao hitno.

„Nevrijedna imovina“ predstavlja jednu od prepreka koja može ozbiljno ugroziti pravo na pristup sudu u pojedinim slučajevima. Takva imovina se najčešće odnosi na hartije od vrijednosti, usljed postojanja značajnih razlika između njihove nominalne i tržišne vrijednosti, ali i na nepokretnu imovinu, stečenu po osnovu nasljedstva, koja se nalazi na udaljenim mjestima, poput planinskih sela, i koja se teško može valorizovati.

Takođe, Zakon ne prepoznaje, explicite, žrtve mučenja ili torture, kao ni žrtve diskriminacije. Iako to ne isključuje mogućnost da i ova lica ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć pod uslovom da

---

<sup>1</sup> Termin preuzet iz Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

pripadaju nekoj od navedenih grupa korisnika u zakonu, njihovo prepoznavanje u zakonu značilo bi priznanje zakonodavca da oni predstavljaju prioritetne kategorije i omogućilo da se isti dovedu u ravnopravan položaj sa drugim potencijalnim korisnicima u pogledu mogućnosti zaštite svojih prava. Ovo pitanje je od posebnog značaja, jer su se pojedine žrtve torture i diskriminacije u dosadašnjem iskustvu suočavale sa problemom angažovanja advokata koji bi bio spreman da ih zastupa u postupku koji se vodi protiv policijskih službenika.

Jedan od zaključaka istraživanja je i da cjelokupan sistem besplatne pravne pomoći treba da bude orijentisan prema korisnicima i njihovim opravdanim potrebama da ostvare pravo na sudsku zaštitu bez diskriminacije, a koliko je sistem postavljen na takav način, odgovore, koji se nalaze u nastavku izvještaja, dali su oni koji su direktno involvirani kroz sam sistem – građani i oni koji pružaju BPP.

## II Analiza normativnog okvira za pružanje besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori

### 1. Uvodne napomene

Pristup pravdi, pod jednakim uslovima i bez diskriminacije, predstavlja jedan od ključnih postulata vladavine prava i ima suštinsko značenje sa aspekta funkcionisanja svakog demokratskog društva. Koncept pristupa pravdi koji mora biti suštinski i djelotvoran, a ne samo formalan, svojim sadržajem obuhvata više elemenata koji treba da doprinesu ostvarivanju pravde, a koji pretpostavljaju djelotvoran pristup sudu, te pravnu pomoć određenog obima i kvaliteta. Savremeni sistem pružanja pravne pomoći se temelji na sljedećim pretpostavkama: a) pravo na pravnu pomoć pripada katalogu ljudskih prava; b) pravna pomoć mora biti efikasan i djelotvoran instrument u zaštiti prava i sloboda. Pravna pomoć se definiše kao sistem svih radnji koje služe uklanjanju, odnosno neutralisanju prepreka na putu ostvarenja prava, kao što su nepoznavanje pravnih propisa, nedostatak materijalnih sredstava da se određeno pravo ostvari ili zaštititi, te nesposobnost da se percipira sopstveni pravni položaj. Ovaj sistem se primjenjuje uvijek kada zbog postojanja naznačenih prepreka, titulari prava ne bi mogli ista ostvariti u propisanom postupku. Zbog toga je država obavezna da obezbijedi besplatnu pravnu pomoć, ako bi bez ove pomoći zaštita prava bila iluzorna i teoretska.

### 2. Pristup sudu kao garancija pravičnosti postupka

Pravo na pravičan postupak predstavlja jednu od najvažnijih garancija Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP) i jedno od najrecentnijih mjerila ustavno-pravnog poretka i funkcionisanja pravosuđa uopšte. Pravo na pravično suđenje prethodi zaštiti supstancijalnih ljudskih prava i supsumira sva postojeća procesna prava i garancije. Stoga se ovo pravo označava kao preeminentno pravo Evropske konvencije, kako je potvrđeno i kroz odluke Evropskog suda za ljudska prava u kojima ovaj sud upozorava na „značaj mjesta koje pravičan postupak zauzima u demokratskom društvu<sup>2</sup>”.

Pravo na pravično suđenje, u smislu EKLJP, obuhvata temeljna načela sudskog postupka, kao javnog i pravičnog postupka koji se sprovodi pred nezavisnim, nepristrasnim i na zakonu zasnovanim sudom i kojim se u razumnom roku odlučuje u građanskim i krivičnim stvarima. Ovo pravo, u strukturalnom i normativnom smislu, obuhvata sljedeće cjeline: a) pravo na pristup sudu, tj. pravo da se o individualnim pravima, obavezama i odgovornostima odlučuje u sudskom postupku; b) pravo da taj postupak ima određen kvalitet, odnosno određene procesne garancije tog kvaliteta koje se ogledaju u atributima javnosti i pravičnosti, kao i u razumnom trajanju postupka; c) pravo na samostalan i nezavisan tribunal (sud), koji mora biti sastavljen na način kojim se garantuje objektivnost sudskog postupanja i isključuje svaki vid nelegalnog i nelegitimnog uticaja na sudsku odluku, kako onih uticaja koji su eksterne prirode, tako i onih koji potiču od strane samog sudije. U tom kontekstu, država je obavezna da organizuje postupak u odgovarajućoj procesnoj formi koji garantuje pravičnost, ali i da obezbijedi jednakopravan pristup sudu. Ova obaveza države je apostrofirana i kroz negativnu definiciju pojma pristupa sudu, koja se sastoji u zabrani vlastima države da postupak organizuju i vode na način kojim se ne garantuje pravičnost postupka.

Pravo na pravično suđenje sadrži nekoliko elemenata čija je osnovna pretpostavka pravo na pristup sudu, i to: pravo na obavještenje i pravni savjet; pravo na učešće u postupku; pravo na uvid u procesni materijal; pravo na prevodenje; jednakost stranaka u mogućnostima korišćenja procesnih sredstava (jednakost oružja). Pravo na pravnu pomoć pruženu od strane kvalifikovanog punomoćnika po sopstvenom izboru zauzima posebno mjesto, budući da predstavlja pretpostavku ostvarivanja prava

---

<sup>2</sup> Slučajevi *Moreira de Azevedo protiv Portugalije*, A. 189 (1990), par. 66 i *Delcourt protiv Belgije*, A.11 (1970), par.25.

na djelotvoran pristup sudu i jednu od ključnih garancija prava na pravično suđenje. Titulari prava na pristup sudu su određeni u najširem smislu i obuhvataju ne samo državljane, već i strane državljane (bez obzira na državljanstvo) i apatride. Jedan od ključnih elemenata pristupa sudu, pored subjekata zaštite prava, čini i opseg, odnosno obim prava na pravnu zaštitu, koji uživaju pretežno prava privatnopravnog karaktera<sup>3</sup>, kao i sadržaj obaveze da se omogući pravo na pravnu zaštitu.

### 3. Međunarodni izvori

#### a) Pravna pomoć u okviru sistema Ujedinjenih nacija

Pravo na pravnu pomoć kojom se obezbjeđuje djelotvoran pristup pravdi, uređeno je nizom međunarodnih dokumenata koji sadrže osnovne garancije ljudskih prava. Donošenjem *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima* izražena je spremnost i volja država da posvećeno rade na promociji ljudskih prava i ostvarivanju pravde. *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, u članu 14, garantuje pravo svakom licu koje je optuženo za neko krivično djelo, u svim fazama krivičnog postupka, i to: a) da mu se kad god to interes pravde zahtijeva, postavi branilac po zvaničnoj dužnosti, bez plaćanja troškova, ako nema dovoljno sredstava da ga plati; b) da dobije besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu. Ono što odredbe ovog Pakta čini veoma značajnim u pogledu prava na pravnu pomoć, jeste i odrednica po kojoj zastupnik titulara ovog prava, dakle lice koje pruža besplatnu pravnu pomoć, mora imati iskustvo koje je srazmjerno prirodi bića predmetnog krivičnog djela. Pravo na pravnu pomoć je garantovano i *Konvencijom o pravima djeteta* koja predviđa obavezu države da svakom djetetu koje je lišeno slobode omogući pristup pravnoj i drugoj odgovarajućoj pomoći. *Statutom Međunarodnog krivičnog suda u Rimu* je predviđeno pravo na pravnu pomoć kao jedno od prava koja su zagantovana okrivljenom u krivičnom postupku, u toku istrage i nakon podizanja optužnice. Prema članu 55 ovog Statuta, osumnjičeni koga je potrebno saslušati, ima pravo da sam izabere svog zastupnika u slučajevima kada postoji osnovana sumnja da je izvršio krivično delo koje potpada pod nadležnost Međunarodnog krivičnog suda, kao i pravo na besplatno zastupanje u slučaju da je slabog imovnog stanja i da nema sredstava da plati troškove zastupanja. Pravo na besplatnu pravnu pomoć, kao jedno od načela pravičnosti postupka, predviđeno je i *Deklaracijom o osnovnim principima pravde u vezi sa žrtvama kriminalnih radnji i žrtvama zloupotrebe vlasti*, te *Osnovnim načelima o ulozi advokata*, koja su takođe donijeta pod okriljem UN-a, 1990.godine, a kojima su prepoznati uloga i značaj advokature u ostvarivanju prava na pravično suđenje. Važno je napomenuti da je kroz praksu *Komiteta za ljudska prava* nedvosmisleno potvrđeno da se obaveza države ne iscrpljuje postavljanjem pravnog zastupnika, te da je država odgovorna i za način na koji postavljeni branioci vode postupak pred sudom, uključujući i izjavljivanje pravnih ljekova radi ostvarivanja pristupa pravdi<sup>4</sup>.

#### b) Pravna pomoć u okviru Savjeta Evrope

Svakako najznačajniji međunarodni instrument kojim se garantuje i štiti pravo na besplatnu pravnu pomoć, predstavlja *Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* iz 1951.godine. Ovom Konvencijom su utvrđene osnove zaštite ovog prava, koje su nadograđivane kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava. Uživanje prava prema Konvenciji nije uslovljeno priznavanjem stranačke sposobnosti (*ius standi in iudicio*), niti je ograničeno samo na unutrašnji sudski postupak. Evropski sud za ljudska prava je u nizu presuda zaključio da se član 6 Konvencije primjenjuje *ekstrateritorijalno*, tj. da država ima obaveze iz člana 6 Konvencije i onda kada protjeruje ili izručuje pojedinca radi izvođenja pred sud u drugoj državi, ako postoji vjerovatnoća da to suđenje neće imati osnovne elemente pravičnog suđenja<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> U praksi Evropskog suda za ljudska prava sve više se štite i prava koja imaju javnopravni značaj, poput biračkog prava ili prava na državljanstvo (slučajevi: *Ringeisen protiv Austrije*, A.13 (1971), *König protiv Njemačke*, A.27 (1978)).

<sup>4</sup> *Smith and Stewart v. Jamaica*, Communication No. 668/1995, 8.april, 1999, CCPR/C/65/D/668/1995

<sup>5</sup> Ovo načelo se primenjuje, samo obrnuto postavljeno i onda kada je riječ o izvršenju stranih presuda.



Kada je u pitanju pravna pomoć *in concreto*, član 6, stav 3, tačka (c) Konvencije izričito predviđa da svako ko je optužen za krivično djelo ima pravo „da se brani lično ili putem branioca po sopstvenom izboru, ili ako nema dovoljno sredstava da plati za pravnu pomoć, da ovu pomoć dobije besplatno kada to nalažu interesi pravde”. Član 6 Konvencije posmatra se i u vezi sa članom 13 Konvencije (pravo na djelotvorni pravni lijek) i članom 14 (opšta zabrana diskriminacije). Pravo na pravnu pomoć pripada svakom licu, bez obzira na njegovo lično svojstvo, u postupku u kome se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonom zasnovanom interesu, i to pred bilo kojim organom javne vlasti. Konvencija prepoznaje razliku između pravne pomoći za koju se daje određena naknada i besplatne pravne pomoći, koja se vezuje za koncept *interesa pravde*. Iako sama Konvencija ne pruža definiciju okolnosti koje interesi pravde nalažu, oni su razvijeni kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava<sup>6</sup> i odnose se na složenost predmetnog slučaja; sposobnost optuženog da razumije postupak i iznosi argumente koji su od značaja za njegovu odbranu (*tzv. subjektivni test*)<sup>7</sup>; težinu zapriječene kazne.

Od posebnog značaja je i standard koji se odnosi na kvalitet i efektivnost pravne pomoći, uključujući i besplatnu pravnu pomoć: „Svako ko je optužen za krivično djelo ima pravo da ga brani branilac. Da bi to pravo bilo praktično i efikasno, a ne samo teorijsko, njegovo ostvarivanje ne smije zavisiti od ispunjenja neopravdanih formalnih uslova: na sudovima je da osiguraju da suđenje bude pravično i u skladu s tim da branilac koji prisustvuje suđenju iz očitog razloga odbrane optuženog u njegovom odsustvu, dobije mogućnost da to i čini<sup>8</sup>”. Ova obaveza države podrazumijeva da postavljeni branilac mora biti u mogućnosti da vrši efektivno zastupanje, prilagođeno potrebama korisnika pomoći i okolnostima konkretnog slučaja, odnosno da mora biti zamijenjen drugim braniocem, u slučajevima kada iz objektivnih razloga, npr. zbog svog zdravstvenog stanja, nije u mogućnosti da zastupa stranku u postupku, kao i u slučajevima kada postoji neki drugi, subjektivan razlog, koji ga sprječava da pruži kvalitetnu pravnu pomoć svom branjeniku. Bitno je napomenuti i da određena statusna stanja, poput gubitka poslovne sposobnosti, služenja zatvorske kazne ili vojne službe, ne utiču na ostvarivanje ovih prava prema EKLJP.

Osim EKLJP, sistem pružanja pravne pomoći u okviru Savjeta Evrope, uređen je i aktima Komiteta ministara Savjeta Evrope, među kojima su najznačajniji: *Rezolucija Komiteta ministara o pravnoj pomoći u građanskim, upravnim i trgovačkim stvarima, R.br. 5 (1976)*; *Rezolucija Komiteta ministara o besplatnoj pravnoj pomoći i savjetima, R.br.8 (1978)*; *Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o efikasnom pristupu pravdi i pravosuđu za veoma siromašna lica, br.R.1(1993)*, donijeta sa ciljem olakšavanja pristupa ljudskim pravima siromašnim licima, a kojom su osim pravnika i advokata, i nevladine organizacije i udruženja građana, prepoznati kao pružaoci pravne pomoći; *Akcion plan o sistemima pravne pomoći Evropskog komiteta za pravnu saradnju iz 2002.godine*, kojim je, između ostalog, prepoznat i značaj podizanja javne svijesti o sistemu besplatne pravne pomoći, te značaj pravne pomoći u prekograničnim sporovima; *Preporuka o postupanju suda i drugim pravnim uslugama koje se pružaju građanima kroz upotrebu novih tehnologija, br.R.3. (2011)*.

### **c) Pravna pomoć u okviru prava Evropske unije**

*Ugovor o Evropskoj uniji*, u članu 31, predviđa da zajednička saradnja u oblasti pravosuđa ima za cilj da olakša i ubrza saradnju između nadležnih ministarstava i pravosudnih i drugih odgovarajućih organa država članica u vezi sa postupcima i sprovođenjem odluka. Sa ciljem jačanja sistema pravne pomoći, institucije Evropske unije su donijele niz dokumenata među kojima su najznačajniji akti

<sup>6</sup> Slučaj *Granger protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 28. mart 1990, stav 47

<sup>7</sup> Na osnovu odluka Suda u Strazburu, izvodi se zaključak da sposobnost optuženog da pročita optužbu nije dovoljna za ocjenu da je optuženi u stanju da razumije navode optužbe, te nije, sama po sebi, osnov za izvođenje zaključka da pravna pomoć u takvom slučaju nije potrebna.

<sup>8</sup> Slučaj *Lala protiv Holandije*, 22. septembar 1994, stav 34.

Evropskog Savjeta i Evropske Komisije: *Okvirna odluka Savjeta o položaju oštećenog iz 2001, Direktiva Savjeta za unaprjeđenje pristupa pravdi u prekograničnim sporovima u postupku u kome učestvuje stranac iz 2003, Direktiva Evropske Komisije 2003/8 od 27. 01. 2002. godine, Okvirna odluka o određenim procesnim pravima u krivičnim postupcima u zemljama Evropske unije*<sup>9</sup>. *Povelja Evropske unije o osnovnim pravima iz 2002.godine*, takođe garantuje pravnu pomoć kada je ona potrebna da bi se obezbijedio djelotvoran pristup pravdi. Članom 47, st.3 Povelje, predviđeno je da će „pravna pomoć biti dostupna onima koji nemaju osnovna sredstva, odnosno onim licima koja su slabog imovnog stanja i kojima je takva pomoć potrebna da bi im se obezbijedio djelotvoran pristup pravdi”.

#### 4. Osvrt na praksu Evropskog suda za ljudska prava

Presude Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 6 EKLJP učvrstile su kao obavezujuće stavove o dužnosti države da obezbijedi pristup pravdi. Neki od ključnih standarda pružanja besplatne pravne pomoći uspostavljeni su upravo kroz tumačenje Evropske konvencije i odnose se na obavezu države da omogući praktično i efikasno pravo na pravnu pomoć<sup>10</sup>; kvalitet pomoći; interes pravičnosti<sup>11</sup>; vrste i faze postupka u kojima se pomoć pruža; uticaj izgleda na uspjeh u postupku na pravo na pravnu pomoć i dr. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, država je dužna da organizuje svoj pravni sistem na način koji će prevenirati ili spriječiti ponavljanje kršenja čl.6 Konvencije<sup>12</sup>. Ova dužnost se konkretizuje kroz sljedeće obaveze države: a) 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; b) da ne otežava, odnosno da olakšava građanima pristup pravosuđu i pojednostavi procedure za dobijanje pravnih savjeta i pravne pomoći, uz izbjegavanje nepotrebne složenosti procedure; c) da otkloni sve ekonomske prepreke za građane sa ograničenim socijalnim i ekonomskim statusom u ostvarivanju ili odbrani njihovih prava<sup>13</sup>.

Neophodnost nadovezivanja na praksu Suda u Strazburu prilikom tumačenja pravnih standarda pružanja besplatne pravne pomoći u našem pravnom poretku nije samo obaveza koja je uslovljena članom 9 Ustava Crne Gore koje ukazuje na supremaciju potvrđenih međunarodnih ugovora u odnosu na domaći pravni poredak, već i prihvatanjem nadležnosti Evropskog suda, te faktičkog i pravnog uticaja precedentnog prava ovog suda na unutrašnji pravni sistem. Kod činjenice da je crnogorska pravna tradicija obilježena značajnim stepenom formalnosti i artifičnosti, praksa ESLJP pomaže nosiocima pravosudne funkcije i drugim vršiocima javnih ovlašćenja prilikom tumačenja EKLJP i primjene domaćih pozitivnih propisa, omogućavajući im da bolje razumiju i primjenjuju savremene standarde pravne pomoći. Ova činjenica je značajna i zbog toga što ESLJP cijeni obaveze države u supstancijalnom, a ne u formalnom smislu, tj. u svjetlu konačnog rezultata, a ne striktnog pridržavanja definisanih pravila, sve dok jedan postupak ima garancije pravičnog.

Postoji više presuda u kojima je ESLJP utvrdio povredu prava na pristup sudu, usljed nepostojanja besplatne pravne pomoći ili njenog neadekvatog pružanja. Utvrđene povrede su se odnosile na građansko-pravnu materiju, poput porodičnih prava i odnosa ili lišenja poslovne sposobnosti, ali i na krivični i upravni postupak. Prema praksi ESLJP, pravo na pristup besplatnoj

<sup>9</sup> Ova odluka ima poseban značaj, s obzirom na to stavlja akcenat na lica koja zbog svojih godina, psihičkog, fizičkog ili emotivnog stanja, nisu u stanju da prate tok i sadržaj postupka, niti da razumiju njegovo značenje. Ova lica stoga imaju pravo na posebnu pažnju, cijelim tokom trajanja postupka, uključujući i pravo na prisustvo trećeg lica tokom ispitivanja, gdje god je to moguće.

<sup>10</sup> “Pravo mora biti tako razrađeno, tumačeno i primijenjeno da je praktično (stvarno) i efikasno (djelotvorno), a ne samo teoretsko i iluzorno” (*Artico v. Italy*, stav 33).

<sup>11</sup> Jedan od kriterijuma za to da interesi pravde iziskuju pravnu pomoć jeste ozbiljnost, odnosno važnost pravne posledice koja bi mogla proistići iz postupka u kome lice učestvuje (što nije ograničeno samo na slučajeve u kojima se lice lišava slobode), a drugi je složenost predmeta. (*Quaranta v. Switzerland*, st. 32–34).

<sup>12</sup> Slučaj *Hadžidžanis protiv Grčke*, 2001

<sup>13</sup> *Artico v. Italy*, 1980; *Quaranta v. Switzerland*, 1991; *Granger v. the United Kingdom*, 1990; *Maxwell v. the United Kingdom*, 1994; *Benham v. the United Kingdom*, 1990; *Croissant v. Germany*, 1992; *Airey v. Ireland*, 1979; *Monnel and Morris v. the United Kingdom*, 1987; *Winer v. the United Kingdom*, 1986; *Aerts v. Belgium*, 1998.

pravnoj pomoći zavisi od više činjenica, među kojima su odlučne: a) da određeno lice ne posjeduje dovoljna materijalna sredstva za zaštitu svojih prava; b) da interesi pravde nalažu dodjelu besplatne pravne pomoći<sup>14</sup>. Ako se postavljaju ograničenja prava na pristup sudu, ona moraju imati opravdanu svrhu i moraju biti srazmjerna svrsi zbog koje se postavljaju (*Ashingdane protiv Velike Britanije*).

U predmetu *Artiko protiv Italije*, Evropski sud je zaključio da vlasti mogu biti smatrane odgovornima za nedostatak odbrane koju pruža advokat u okviru pravne pomoći. Prema stavu Suda, samo imenovanje branioca ne osigurava djelotvornu pomoć, jer advokat koji je dodjeljen kao pravna pomoć može umrijeti, ozbiljno se razboljeti ili duži period vremena biti spriječen da obavlja svoju dužnost, a može i izbjegavati da tu dužnost obavlja. Ako su vlasti obaviještene o takvoj situaciji, one su dužne da zamijene tog advokata ili da obezbijede da isti ispunjava svoje obaveze. U predmetu *Čekala protiv Portugalije*, Sud je zaključio da je optuženom podnosiocu predstavke bila uskraćena praktična i djelotvorna odbrana zbog toga što advokat koji mu je bio dodijeljen u okviru pravne pomoći nije dopunio obrazloženje osnova žalbe na presudu neophodnim formalnim zaključcima, što je bio jedan od razloga za odbijanje predmetne žalbe. Sud je u svojim odlukama tretirao i situacije u kojima branilac nije imao dovoljno vremena ili mogućnosti da se valjano pripremi za odbranu<sup>15</sup>. Prema stavu Suda, u tim situacijama, predsjedavajući postupajućeg sudskog vijeća je imao obavezu da preduzme pozitivne mjere kako bi obezbijedilo da advokat na valjan način ispunji svoje obaveze prema svom branjeniku, koristeći procesne mogućnosti, poput instituta odlaganja ročišta. Bitno je napomenuti da ESLJP naglašava da nije neophodno dokazati da je odsustvo pravne pomoći prouzrokovalo stvarnu štetu kako bi se ustanovila povreda Konvencije, jer bi to u velikoj mjeri lišilo suštine prava koje Konvencija garantuje, kao i postupak njihove djelotvorne zaštite<sup>16</sup>. Iako pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim stvarima nije *explicite* prepoznato Konvencijom, u praksi ESLJP je razvijen standard po kojem je sud dužan da procijeni da li interesi pravde iziskuju da pravno neuka stranka u parničnom postupku dobije pravnu pomoć ako nema sredstava za njeno plaćanje<sup>17</sup>.

Važna odluka ovog suda odnosi se i na slučaj *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>18</sup>, u kojem podnosioci predstavke nisu imali namjeru da pokrenu parnični postupak, već da se odbrane od optužbi koje su pokrenute protiv njih od strane kompanije McDonald's, a koje su implicirale veliku složenost postupka, kao i značajne novčane posljedice po njih u slučaju osude. Činjenica da su podnosioci predstavke imali povremenu pomoć nevladinih organizacija nije bila od uticaja na vođenje postupka i njegov ishod, niti je ova vrsta pomoći, prema ocjeni Suda, mogla zamijeniti pomoć pružaoca stručne pravne pomoći. Sud se bavio i odnosom između resursa koji su stajali na raspolaganju strankama u predmetnom postupku, ukazujući na nesrazmjernost tih sredstava koja je sam postupak učinila nepravičnim, a podnosiocima predstavke onemogućila da djelotvorno zaštite svoja prava.

## 5. Besplatna pravna pomoć u normativnom sistemu Crne Gore

### a) Ustavno – pravni okvir

Članom 21 Ustava Crne Gore<sup>19</sup> garantuje se pravo na pravnu pomoć svakom licu, pa i pravo na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa zakonom (st.3). Ovakvom ustavnom odrednicom, pravo na pravnu pomoć dobija, po prvi put u crnogorskom pravnom sistemu, karakter Ustavom garantovanog ljudskog prava, čime se otjelotvoruje i ustavna garancija jednake zaštite prava i sloboda iz člana 19 Ustava. Organi javne vlasti, tj. državni organi i subjekti koji vrše javnopravna ovlaštenja, su dužni da omoguću pojedincu odgovarajuću pravnu pomoć, u skladu sa zakonom, na osnovama koji ne smiju biti

<sup>14</sup> U zavisnosti od složenosti slučaja, težine zapriječene sankcije, sposobnosti stranke da zastupa samoga sebe, pravnih posljedica izostanka kvalifikovane pravne pomoći, posebnih okolnosti slučaja (*Hoang protiv Francuske, Benham protiv Ujedinjenog Kraljevstva, itd.*).

<sup>15</sup> *Goddi v. Italy*, 9. april 1984, st. 31.

<sup>16</sup> *Perks and Others v. the United Kingdom*, 12. oktobar 1999, *Granger v. the United Kingdom*, 28. mart 1990.

<sup>17</sup> *Airey v. Ireland*, 9. oktobar 1979.

<sup>18</sup> *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 15. februar 2005.

<sup>19</sup> (Službeni list Crne Gore br. 1/07)

neopravdano diskriminatorni<sup>20</sup>. Ova obaveza uključuje ne samo pitanja materijalno – pravne prirode, poput uslova i oblika pružanja pravne pomoći, te njenog obima i sadržaja, već i organizaciona i tehnička pitanja, poput načina organizovanja službi za pravnu pomoć i vršenja nadzora nad njihovim radom sa ciljem obezbjeđivanja kvaliteta pravne pomoći. Prema članu 21, stav 2. Ustava, pravnu pomoć pruža "advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe"<sup>21</sup>. Član 32 Ustava, garantuje svakom pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. Od značaja za besplatnu pravnu pomoć je i član 9 Ustava koji propisuje da ratifikovani međunarodni ugovori i konvencije, kao i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad nacionalnim zakonodavstvom i "da se neposredno primjenjuju u slučaju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva". Čl. 56 Ustava Crne Gore propisano je da „Svako ima pravo obraćanja međunarodnim organizacijama radi zaštite svojih prava i sloboda zajemčenih Ustavom”.

## **b) Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći – uvodne napomene**

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>22</sup> je stupio na snagu 15.aprila 2011.godine, a počeo da se primjenjuje 1. januara 2012. godine. Usvajanje ovog zakona je predstavljalo pravni odgovor na obaveze sadržane u Ustavu Crne Gore i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama, ali i na obavezu implementacije pravnih standarda razvijenih u okviru prava Evropske unije. Zakon je usvojen sa ciljem da se licima koja prema svom imovnom stanju nisu u mogućnosti da ostvare pravo na sudsku zaštitu bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice, obezbjedi besplatna pravna pomoć radi ostvarivanja prava na pravično suđenje i jednak pristup sudu, u skladu sa međunarodnim standardima. Postupku pripreme zakonskog teksta je prethodila izrada analiza pravnog okvira i prakse pružanja pravne pomoći, koja je sadržala i stavove predstavnika državnih institucija, lokalne samouprave i nosilaca pravosudne funkcije; preporuke relevantnih međunarodnih institucija; kao i iskustva civilnog sektora, u prvom redu sindikalnih i nevladinih organizacija koji su se profilisali kao značajni pružaoci besplatne pravne pomoći u periodu prije donošenja Zakona. Zakonom su uređena pitanja uslova i načina ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć; načela vršenja poslova pravne pomoći; postupak odobravanja besplatne pravne pomoći; način ostvarivanja besplatne pravne pomoći u sporovima sa elementima inostranosti; način vođenja evidencija; finansiranje djelatnosti i naknada za pružene usluge; te nadzor nad pružanjem besplatne pravne pomoći i nadzor nad primjenom zakona.

## **c) Odnos Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i drugih relevantnih zakona**

Prilikom analiziranja teksta Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, neophodno je uzeti u obzir ne samo odredbe ovog Zakona i njihov odnos prema relevantnim međunarodnim standardima, već i prema odredbama drugih zakona kojima se na posredan ili neposredan način uređuje pitanje pristupa pravdi.

Prema članu 2 *Zakona o advokaturi*<sup>23</sup>, advokatura je organizovana kao nezavisna i samostalna služba koja pruža pravnu pomoć fizičkim i pravnim licima. Oblici pravne pomoći koju pruža advokatura su uređeni članom 3 Zakona i obuhvataju: davanje pravnih mišljenja i savjeta; sastavljanje podnesaka, opštih i pojedinačnih akata i isprava; zastupanje pred sudovima, drugim državnim organima i pravnim licima; zastupanje pravnih i fizičkih lica u pravnim poslovima, te obavljanje drugih poslova pravne pomoći kojima ta lica ostvaruju neko svoje pravo. Zakon propisuje da je advokat dužan da stranci savjesno pruža pravnu pomoć u skladu sa zakonom, Statutom Advokatske komore i Kodeksom profesionalne etike, te da Advokatska komora može da organizuje pružanje besplatne pravne pomoći građanima na svom području ili dijelu tog područja, samostalno ili na osnovu ugovora koji zaključi sa

<sup>20</sup> Čl. 19. Ustava Crne Gore, čl. 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, čl. 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju i čl. 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

<sup>21</sup> Pravnu kvalifikaciju treba razumjeti kao osnovni preduslov pružanja pravne pomoći, ali ne i kao jedinu garanciju njenog kvaliteta.

<sup>22</sup> (Službeni list Crne Gore br.20/2011)

<sup>23</sup> (Službeni list RCG br. 79/06)

državnim organom ili organom lokalne samouprave koji obezbjeđuje materijalne i druge uslove za pružanje pomoći prema Zakonu o advokaturi, te da odluči da li će nekom licu pružiti pravnu pomoć *pro bono*. Advokati odgovaraju disciplinski za lakše i teže povrede advokatske dužnosti, propisane Statutom Advokatske komore. Nesavjesno i neblagovremeno zastupanje stranke predstavlja jedno od težih disciplinskih prestupa, za koje se može izreći sankcija brisanja iz imenika advokata koja povlači prestanak bavljenja advokaturom. Prema Kodeksu profesionalne etike, advokati su dužni da se prema svim klijentima i predmetima odnose jednako savjesno i stručno; da u zastupanju postupaju bez nepotrebnog odugovlačenja, te da klijenta blagovremeno obavještavaju o svim bitnim promjenama u predmetu.

U oblasti krivičnopravne zaštite, pružanje pravne pomoći, uključujući i besplatnu pravnu pomoć, regulisano je *Zakonikom o krivičnom postupku (ZKP)*<sup>24</sup> u dijelu koji se odnosi na pravo na stručnu pomoć branioca, odnosno obaveznu odbranu u postupku za djelo za koje je zapriječena kazna zatvora u trajanju preko pet godina (čl.12 i 64 - 69), kao i na slučaj kada ne postoje uslovi za obaveznu odbranu, ali postavljanje branioca licu slabog imovnog stanja zahtijevaju interesi pravičnosti (čl.70). *Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku*<sup>25</sup> su propisane odredbe koje se odnose na postavljanje branioca po službenoj dužnosti maloljetniku, te plaćanje troškova postupka u slučaju da je sud izrekao kaznu maloljetniku.

Besplatno zastupanje stranaka u građanskim sudskim postupcima regulisano je *Zakonom o parničnom postupku (ZOP)*<sup>26</sup>. Prema čl.166 Zakona, sud će osloboditi od plaćanja troškova postupka stranku koja prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi ove troškove bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice. Oslobođanje od plaćanja troškova postupka se odnosi na plaćanje taksi, polaganja predujma za troškove svjedoka, vještaka, uviđaja i sudskih oglasa (tzv. siromaško pravo). Prilikom donošenja ove odluke "*sud će brižljivo ocijeniti sve okolnosti, a naročiti uzeti u obzir vrijednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava i prihode koje imaju stranka i članovi njene porodice*". Odluku o oslobađanju plaćanja troškova postupka donosi prvostepeni sud donosi u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva. Kad je to potrebno, sud može, po službenoj dužnosti, pribaviti potrebne podatke i obavještenja o imovnom stanju stranke koja traži oslobađanje od određenih troškova postupka. Osim toga, prema članu 168 ZPP-a, kada stranka prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi troškove zastupanja od strane kvalifikovanog punomoćnika, prvostepeni sud će na njen zahtjev odrediti da je zastupa punomoćnik, ako je to nužno radi zaštite opravdanog interesa stranke. Stranka kojoj je postavljen punomoćnik oslobađa se plaćanja stvarnih izdataka i nagrade punomoćniku koga imenuje predsjednik prvostepnog suda. Rješenje o oslobađanju od plaćanja troškova i postavljanju punomoćnika, prvostepeni sud može ukinuti u toku postupka, ako utvrdi da je stranka u stanju da snosi troškove postupka. Sud je dužan da upozori stranku na postojanje ovih procesnih prava ako postoji rizik da nepoznavanje prava od strane stranke može uticati na postupak njihove zaštite. Visina naknade troškova postupka, te paušalnog iznosa i načina isplate tih troškova uređuje se *Uredbom o naknadi troškova u sudskim postupcima*<sup>27</sup>. Ova Uredba se primjenjuje i u parničnom, izvršnom i prekršajnom postupku.

Pružanje pravne pomoći u upravnom postupku ustanovljeno je opštim odredbama *Zakona o opštem upravnom postupku*<sup>28</sup>, kroz načelo pružanja pomoći neukoj stranci. Prema ovom načelu, organ koji vodi postupak je dužan da se stara o tome da neukost i neznanje stranke i drugih učesnika ne idu na štetu prava koja im pripadaju.

<sup>24</sup> (Službeni list RCG br. 71/2003, 7/2004, 47/2006 i Sl.list CG br.57/2009, 49/2010)

<sup>25</sup> (Službeni list CG, br. 64/11)

<sup>26</sup> (Službeni list RCG, br. 28/05 i 76/06)

<sup>27</sup> (Službeni list CG, broj 61/10)

<sup>28</sup> (Službeni list RCG, br.60/03 i Službeni list CG, br. 32/11)

Prema Zakonu o azilu<sup>29</sup>, lice koje je tražilac azila ima pravo na “pravnu pomoć i obavještanje o uslovima i postupku davanja azila, pravima i obavezama i ostvarivanju komunikacije sa licima koja daju pravnu pomoć, Visokim komesarijatom i drugim organizacijama koje se bave zaštitom prava izbjeglica, po pravilu, u pisanoj formi i na jeziku za koji se realno može očekivati da razumije”. Sredstva za pružanje ove pomoći, obezbjeđuje država “u skladu sa postojećim ekonomskim, socijalnim i drugim mogućnostima” (čl. 64). Lica kojima je priznato pravo na utočište imaju jednaka prava na pravnu pomoć i pristup sudovima kao i državljani. Stranac kome je odobrena privremena zaštita ima pravo na pravnu pomoć pod uslovima propisanim za tražioce azila.

#### **d) Analiza Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći**

##### *OSNOVNE ODREDBE (čl.1-11)*

Osnovnim odredbama je definisan predmet zakona, odnos ovog zakona prema drugim zakonima u kojima su sadržane odredbe o pravnoj pomoći, oblici besplatne pravne pomoći, uslovi, obim i postupak ostvarivanja naznačenog prava, te finansiranje sistema besplatne pravne pomoći iz budžeta Crne Gore.

Zakon je na stanovištu da titulari prava na besplatnu pravnu pomoć kao individualnog ljudskog prava, mogu biti samo fizička lica (čl.1). S obzirom na činjenicu da je pravo na besplatnu pravnu pomoć dio složenog korpusa prava na pristup sud i pravično suđenje, te imajući u vidu tendencije međunarodnog prava da se uživanje pojedinih prava sve više priznaje i pravnim licima (*kao što je slučaj sa pravom na zaštitu od diskriminacije čiji titulari su podjednako i fizička i pravna lica*), pravo na besplatnu pravnu pomoć treba, pod određenim uslovima, priznati i pravnim licima, a cijeneći sve okolnosti konkretnog slučaja.

Članom 5 propisano je da ostvarivanje pravne pomoći u skladu sa ovim zakonom, ne ograničava pružanje pravne pomoći od strane drugih službi, nevladinih organizacija i drugih organizacija koje su obrazovane u skladu sa zakonom. Ova odredba je važna sa razloga što ove organizacije djeluju u javnom interesu i prepoznate su kao značajni pružaoci besplatne pravne pomoći. Ovaj zakon, međutim, ne reguliše pitanje oblika pravne pomoći, pitanje priznavanja troškova po osnovu pravne pomoći pružene od strane ovih organizacija i njihovih službi, kao ni nadzor nad kontrolom pružene pravne pomoći. Radi preciznijeg regulisanja ovih pitanja, te lakšeg tumačenja zakona u eventualnim sporovima, bilo bi uputno propisati koje oblike pravne pomoći mogu pružati ove organizacije, koje uslove je potrebno da ispune kako bi mogli organizovati pružanje besplatne pravne pomoći (npr. određeni broj lica sa položenim pravosudnim ispitom), te na koji način će se vršiti kontrola nad kvalitetom ove pomoći. Zakon u čl. 6 propisuje i da lice koje je ostvarilo pravo na besplatnu pravnu pomoć po drugom zakonu, ne može po ovom zakonu ostvariti pravo na isti oblik pravne pomoći u istoj pravnoj stvari. Kako sistemski prioritet zakona nije uređen, ostaje nejasno da li nosilac ovog prava ima mogućnost optiranja između prava propisanog ovim zakonom i prava koje je garantovano posebnim zakonom, imajući u vidu i razliku u rokovima za ostvarivanje pojedinih oblika pravne pomoći (*npr. rok za ostvarivanje prava na oslobađanje od troškova postupka, koji je propisan i ovim Zakonom kao jedan od oblika pravne pomoći, je osam dana prema ZOP-u*), te činjenicu da o postavljanju branioca u određenim fazama postupka odlučuju različiti organi (*npr. prema ZKP-u, nadležni tužilac u fazi izvidaja i istrage, a predsjednik suda nakon podizanja optužnice*). Ovo je važno i kod činjenice da kasniji zakon može derogirati prethodni (*lex prior derogat legi posteriori*), kao i da (više) specifičan akt može predvidjeti izuzetke od odredaba opšteg akta (*lex specialis derogat legi generali*)<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> (Službeni list RCG, br. 45/06)

<sup>30</sup> Za razliku od radne verzije zakona, usvojeni tekst je usklađen sa Zakonom o posredovanju, na način što vođenje postupka medijacije i drugih oblika vansudskog rješavanja sporova, uslovljava saglasnošću korisnika pravne pomoći, jer je i Zakonom o posredovanju propisano da stranke u postupku posredovanja učestvuju dobrovoljno.

U članu 7, stav 1, tačka 2, predviđeno je da se pravo na besplatnu pravnu pomoć ne može ostvariti u postupku za naknadu štete u vezi sa klevetom i uvredom. Ovo rješenje nije u potpunosti opravdano sa stanovišta prakse Evropskog suda, jer država može biti pozvana na odgovornost zbog uskraćivanja prava na pravnu pomoć i u vezi sa ovim postupcima. Naime, besplatna pravna pomoć se može dodijeliti i u ovim slučajevima, cjeneći u svakom konkretnom slučaju značaj onoga što je predmet postupka za same stranke, pravne posljedice koje odustvo pravne pomoći može prouzrokovati, te činjenicu da li je odsustvo BPP uticalo na materijalni ili društveni položaj oštećene strane<sup>31</sup>.

Kad je u pitanju stav 1, tačka 3, ovim rješenjem su zadovoljeni interesi zaštite lica koja imaju pravo na izdržavanje i interes pravičnosti, koji omogućava licu koje je stranka u postupku po tužbi za izdržavanje, da ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa ovim zakonom, osim ukoliko obavezu plaćanja izdržavanja nije izvršio svojom krivicom. Međutim, interes pravičnosti zahtijeva da svako ko je stranka u postupku mora imati razumnu mogućnost predavljanja svog slučaja sudu, pod uslovima koji ga neće dovesti u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na drugu stranu, jer se među stranama u postupku mora uspostaviti pravična ravnoteža.

Član 9 propisuje da se sredstva za besplatnu pravnu pomoć obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore. Ovako definisana, ova odredba ima suviše uopšten i apstraktan karakter, posebno kod činjenice da se ne predviđa posebno razrada sistema finansiranja podzakonskim aktima. Svakako da se ova odredba ne može posmatrati nezavisno od rezultata primjene Zakona, koji jedini mogu dati odgovor na pitanje da li su opredijeljena sredstva dovoljna da zadovolje pristup pravdi ili ne. U svakom slučaju, radi dobijanja što preciznijih podataka, neophodno je da se prilikom izvještavanja, iznos utrošen za ove namjene iskazuje *per capita*, kako bi se omogućilo upoređivanje sa evropskim standardima u ovoj oblasti. Primjera radi, „države članice EU prvog kruga proširenja“ odnosno „pojedine druge članice EU“ opredjeljuju iznose od najmanje 76 euro centi po stanovniku, dok se ova cifra u nekim država članicama (Njemačka) kreće i do 6,30EUR<sup>32</sup> po stanovniku.

#### USLOVI ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ (čl.12 – 19)

Zakonom je propisano da pravo na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa ovim zakonom, mogu ostvariti državljani Crne Gore, apatridi i sva druga lica koja zakonito borave u zemlji, tražioci azila, te strani državljani koji imaju stalno nastanjenje, odnosno kojima je odobren privremeni boravak u zemlji, što je u skladu sa standardima EKLJP. Ovom kategorijom nisu obuhvaćena lica koja ilegalno borave u Crnoj Gori, a kojima bi u skladu sa zahtjevima reciprociteta trebalo omogućiti pravo na primarnu besplatnu pravnu pomoć.

Kada je u pitanju krug lica koja mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć, Zakon prepoznaje kao prioritetne kategorije lica slabog imovnog stanja (dakle, ne nužno samo ona koja su korisnici prava iz socijalne zaštite); djecu bez roditeljskog staranja; lica sa posebnim potrebama<sup>33</sup>, te žrtve krivičnih djela nasilje u porodici/podričnoj zajednici i trgovina ljudima. Međutim, Zakon ne prepoznaje, *explicite*, žrtve mučenja ili torture, kao ni žrtve diskriminacije, zbog čega ova lica u praksi mogu biti dovedena u neravnopravan položaj u odnosu na druge potencijalne korisnike ovog prava. Ovo pitanje je važno sa stanovišta prava na jednakost oružja, posebno kada se se na drugoj strani

<sup>31</sup> Vidjeti slučaj *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, koji se tiče postupka koji je kompanija McDonald's pokrenula protiv podnosioca predstavke, zbog klevete i uvrede koja je nanijeta kompaniji objavljivanjem publikacije *Šta ne valja kod McDonald's-a*, a za koju su navodno bili odgovorni podnosioci. Kompaniju je u postupku zastupao tim najeminentnijih advokata, dok podnosioci nisu imali pravo na pravnu pomoć zbog prirode djela za koje su bili optuženi. Samo suđenje u prvostepenom postupku je trajalo 313 dana i obuhvatilo je više od 40,000 stranica dokaznog materijala i više od 130 usmeno saslušanih svjedoka. Sud je zauzeo stanovište da je uskraćivanje besplatne pomoći onemogućilo podnosiocima da predstavu sudu svoj slučaj i izložilo ih velikim materijalnim troškovima, ali i društvenoj kompromitaciji, zbog čega je utvrdio povredu čl.6 EKLJP.

<sup>32</sup> Izvještaj CEPEJ-a o izdacima evropskih država za besplatnu pravnu pomoć, Strazbur, 2008

<sup>33</sup> Ovaj termin nije usklađen sa UN Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom, koju je Crna Gora ratifikovala, a prema kojoj ova lica nemaju posebne potrebe, već je poseban način na kojih ih zadovoljavaju, zbog čega je primjerenije koristiti termin *osobe sa invaliditetom* (fizičkim, mentalnim ili duševnim). Takođe, umjesto termina invalidnost u čl.8, treba koristiti termin invaliditet.

nalazi država, odnosno organi javne vlasti i njihovi predstavnici. Naime, bez obzira na obrnuto postavljen teret dokazivanja kod diskriminacije, lice koje je žrtva diskriminacije se može suočiti sa brojnim problemima u pogledu vođenja postupka za zaštitu svojih prava. Isto važi i za lice koje je žrtva torture, posebno one koja je počinjena od strane vršioaca službenih ovlaštenja, a imajući u vidu da je i kroz sudsku praksu potvrđeno da su ovi postupci veoma složeni, da traju veoma dugo, te da podrazumijevaju značajne troškove i izvođenje velikog broja dokaza, uključujući i brojna vještačenja.

Kada su u pitanju uslovi koje jedno lice mora ispuniti da bi ostvarilo pristup besplatnoj pravnoj pomoći, Zakon prepoznaje lica slabog imovnog stanja, polazeći od njihove imovine i prihoda koji ne prelaze određene granične vrijednosti i uređuje šta se ima smatrati imovinom, a šta prihodima u smislu ovog Zakona. Odredba po kojoj se imovinom smatra vlasništvo nad stanom površine preko 70m<sup>2</sup> i vlasništvo nad putničkim vozilom u vrijednosti od najmanje dvije prosječne zarade, prema procjeni nadležnog poreskog organa, može predstavljati neopravdanu prepreku za ostvarivanje ovog prava, zbog čega ovaj cenzus treba izmijeniti, a o takvim zahtjevima odlučivati na osnovu konkretnih okolnosti slučaja. Osim toga, insistiranjem na apsolutno postavljenim imovinskim granicama za podnosiocje zahtjeva za BPP, povećava se vjerovatnoća da će besplatna pravna pomoć biti uskraćena licima srednjeg imovinskog statusa koja bi takođe trebalo da imaju pravo na BPP u određenim kompleksnim slučajevima<sup>34</sup>.

U članu 17 je propisana i tzv. vanredna, odnosno izuzetna besplatna pravna pomoć koja je moguća kada se lice kome se potrebna besplatna pravna pomoć nalazi pod dejstvom neke vanredne situacije, iako ne ispunjava finansijske uslove, utvrđene članovima 14 – 16, a koja može biti uslovljena prilikama na koje ovo lice ili njegova porodica nisu mogli da utiču i koji ga dovode u *stanje ugroženosti zbog nerješavanja predmeta*. Postavlja se pitanje na koji način će nadležni organ procjenjivati osnovanost zahtjeva za odobravanje pravne pomoći usljed stanja ugroženosti, a s obzirom na to da ovaj pojam nije odrediv po slovu ovog Zakona (*u tom smislu je uputnije koristiti standard interesa pravičnosti, koji je već razrađen u praksi ESLJP*). Osim toga, ovo stanje se vezuje samo za suđenje van razumnog roka, koje predstavlja samo jedan od indikatora povrede prava na pravično suđenje.

#### OBLICI PRAVNE POMOĆI (čl.20 – 26)

Kada su u pitanju oblici pravne pomoći, Zakon definiše pravo na pravno savjetovanje, sastavljanje pismena i pravno zastupanje, mada bi sa razloga preciznosti i praktičnosti, adekvatnija bila podjela na primarnu i sekundarnu pomoći. U tom slučaju, primarna pravna pomoć bi obuhvatala pravo na pravno obavještenje, pravni savjet, pravnu pomoć u sastavljanju pismena pred organima uprave, prevođenje i tumačenje. Sekundarna pravna pomoć bi obuhvatala zastupanje pred sudom, zastupanje pred međunarodnim organizacijama, pravnu pomoć u postupku za mirno rješavanje sporova, kao i pravo na sastavljanje pismena u sudskim i upravno-sudskim postupcima<sup>35</sup>.

Kada je u pitanju opseg besplatne pravne pomoći, Zakon propisuje da se osim za pravno savjetovanje i sastavljanje pismena, pomoć može odobriti i za zastupanje pred nadležnim državnim tužilaštvom, sudovima i Ustavnim sudom, ali ne i za zastupanje u upravnom postupku, privrednim sporovima, postupcima koji se vode pred nezavisnim regulatornim tijelima i postupku za naknadu štete u vezi sa klevetom i uvredom. Ovakav pristup zakonodavca primarno polazi od vrste postupka, a ne od prava koja se tim postupkom štite, što je suprotno tumačenju EKLJP. Lice slabog imovnog stanja na taj način ostaje bez besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju značajna prava i na zakonu zasnovani interesi - poput prava na ostvarivanje socijalne pomoći; prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja; prava po osnovu rada - a lice biva prinuđeno da zaštitu prava traži u upravnom sporu. Imajući u vidu da se najveći broj kršenja prava vezuje upravo za postupke koji se vode pred

<sup>34</sup> Vidjeti *mutatis mutandis* odluku Evropskog suda u slučaju Steel i Morris protiv Velike Britanije, br. 68416/01, ECHR 2005-II.

<sup>35</sup> Slično rješenje sadrže i zakoni zemalja u regionu.



organima uprave, upravna tijela, usljed prekoračenja zakonskih rokova, u značajnoj mjeri mogu uticati na odugovlačenje postupka, a samim tim i na mogućnosti stranke da pravovremeno zaštiti svoje prava u upravnom sporu. Upravni postupci su veoma značajni i za ostvarivanje određenih prava značaja za zakonit boravak u zemlji, sticanje prava na privremeni boravak/stalno nastanjenje i regulisanje pravnog statusa izbjeglih i raseljenih lica koja svoja prava, zbog nepriznavanja pravnog subjektiviteta, veoma teško mogu ostvariti.

Prilikom razmatranja pitanja opsega besplatne pravne pomoći, potrebno je uzeti u obzir i savremene tendencije u njenom pružanju. Ono što je zajedničko svim dosadašnjim promjenama elemenata relevantnih za pravnu pomoć, jeste *stalno proširivanje i ojačavanje pozicije besplatne pravne pomoći*, u pogledu svega što pozitivno utiče na njenu *dostupnost*, a što je posljedica obaveze države da štiti prava lica koja se nalaze pod njenom jurisdikcijom, kao i shvatanja da je pravna pomoć ljudsko pravo koje je praćeno obavezom države da je pruži, bez diskriminacije. Ova obaveza stoji u odnosu na ona lica koja bi usljed nedostatka materijalnih sredstava bila spriječena da efektivno zaštite svoja prava<sup>36</sup>.

#### ORGAN NADLEŽAN ZA ODOBRAVANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI (čl.27 - 29)

Sistem pružanja besplatne pravne pomoći je zasnovan na modelu po kojem usluge besplatne pravne pomoći koju odobrava predsjednik suda, odnosno sudija po ovlašćenju predsjednika suda. Ovaj model je dobar zato što je bliži građanima, budući da se tiče sudova koji odlučuju o njihovim pravima i obavezama i predstavlja bolje rješenje u odnosu na neke modele po kojima o ovim pitanjima odlučuju organi uprave. Ove odredbe se teško mogu cijeniti *prima facie*, ali analiza primjene zakona u praksi svakako može dati potrebne odgovore u ovom pravcu.

#### LICA OVLAŠĆENA ZA PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI (čl.30 - 33)

Zakon je na stanovištu da besplatnu pravnu pomoć treba da pružaju advokati, saglasno članu 21 Ustava kojim je propisano da pravnu pomoć pruža "advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe". Međutim, ovu odredbu treba tumačiti na način *da Ustav samo naglašava centralnu ulogu advokature i garantuje njenu nezavisnost, ali ne stvara monopol nad pružanjem svih pravnih usluga*<sup>37</sup>, već tu mogućnost ostavlja i „drugim službama“. Rješenje po kojem su advokati zakonom prepoznati kao pružaoci pravne pomoći može biti od značaja za uspostavljenje integrisanog sistema besplatne pravne pomoći, a imajući u vidu činjenicu da je do donošenja Zakona, postojala velika neusklađenost između različitih službi i organizacija koje su pružale pravnu pomoć. Sa druge strane, savremeni trendovi nameću standard pluraliteta pružalaca pravne pomoći, kako bi se korisnicima garantovao što širi i dostupniji opseg mogućnosti za zaštitu prava: "osobama slabijeg imovnog stanja treba omogućiti raznovrsne opcije pravnog informisanja i savjetovanja"<sup>38</sup>.

Postojeći sistem određivanja advokata za pružanje besplatne pravne pomoći nije garancija dovoljnog broja advokata koji mogu najadekvatnije obezbijediti kvalitet pruženih usluga, što može uticati na djelotvorni pristup sudu. U principu, svi advokati imaju pravo i obavezu da im budu dodjeljeni slučajevi pravne pomoći. Međutim, Zakon ne sadrži jasno određene kriterijume po kojima advokat može uskratiti pravnu pomoć, već se sistem u tom smislu oslanja na interne procedure Advokatske komore. Prema Kodeksu etike, advokat je dužan da odbije zastupanje ako a) nema dovoljno znanja i iskustva u pravnoj oblasti u kojoj bi trebalo da zastupa; ako je zahtjev stranke očigledno suprotan pozitivnim propisima; b) ako već zastupa drugu stranku u upravnom postupku ili je već pružio protivniku pravni

<sup>36</sup> "niko ne može biti spriječen ekonomskim preprekama u svome nastojanju da ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupa u građanskim, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili poreskim stvarima", čl.1-3 Rezolucije R. (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetovanju.

<sup>37</sup> Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, (U-I-722/2009), 06.04.2011.god.

<sup>38</sup> Vidjeti Rezoluciju Savjeta Evrope (78)8 o besplatnoj pravnoj pomoći i savjetovanju i Najbolje prakse u pružanju besplatne pravne pomoći, Savjet Evrope, CJ-EJ (2002)2.).

savjet; c) ako je u drugom predmetu zastupao suprotnu stranku; d) ako je u istoj pravnoj stvari već savjetovao suprotnu stranku ili je od nje primao informacije i naloge; e) ako je uvjeren da stranka nema izgleda na uspjeh. Međutim, razlozi za uskraćivanje besplatne pravne pomoći ne mogu biti isti kao kada je riječ o pravnoj pomoći koja se pruža uz naknadu i u kojima advokati vide veći ekonomski interes od onog koji postoji u predmetima besplatne pravne pomoći, što prema iskustvima drugih pravnih sistema koji duže poznaju institut besplatne pravne pomoći, dovodi do rizika od pojedinačnog odabira isplativijih predmeta (*cherry picking*). Ovo i sa razloga što stranka u ovim postupcima može pretrpjeti značajnije posljedice u odnosu na stranku koja zahvaljujući svom imovnom stanju, može sama birati svog zastupnika i koja u tržišnim uslovima može brže i lakše ostvariti pravo na stručnu pravnu pomoć<sup>39</sup>. Na takve izazove, savremeni pravni sistemi odgovaraju uvođenjem različitih vrsta kontrole kvalitete rada.

#### POSTUPAK ODOBRAVANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI (čl.34 - 52)

Kako Zakon ne pravi jasnu distinkciju između *primarne i sekundarne pravne pomoći*, iz njegovih odredbi proizilazi da je i lice kojem je potreban pravni savjet/obavještenje, dužno da sprovede proceduru za odobravanje pravne pomoći, što nije opravdano, jer bi pravo na pravni savjet/obavještenje trebalo da pripada svakom licu pod jednakim uslovima i u bilo kojoj pravnoj stvari. Postavlja se i pitanje da li hitnost postupka treba vezivati samo za prekluzivno vršenje prava ili bi trebalo da u posebnim slučajevima, hitnost postupka bude determinisana i prirodom prava, odnosno pravnog odnosa koje je predmet postupka (čl.36).

U čl. 38 treba razmotriti mogućnost da pored osnovanosti i vjerovatnosti izgleda za uspjeh, nadležni organ prilikom odlučivanja o zahtjevu, cijeni i druge okolnosti poput porodičnih prilika, postojanja diskriminacije u odnosu na korisnika pravne pomoći - tamo gdje postoje indicije da se pravna pomoć traži sa razloga pokretanja i vođenja postupka u vezi sa porodičnim nasiljem, trafikom, višestrukom diskriminacijom ili drugim slučajevima u kojima to zahtijeva interes pravičnosti.

U čl. 39 Zakona, propisano je da se predmet u vezi sa kojim je podniet zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći, smatra neosnovanim ukoliko je suprotan praksi suda u pravnim stvarima sa sličnim činjeničnim stanjem i pravnim osnovom. U vezi sa ovim članom, postavlja se pitanje da li se obim prava garantovan zakonom može uslovljavati sudskom praksom, kao supsidijarnim izvorom prava, čak i u slučaju postojanja istog pravnog i činjeničnog osnova. Ovakvo shvatanje je više inherentno anglo-saksonskom pravnom sistemu, zasnovanom na normama običajnog prava koje su se razvijale i dopunjavale precedentnim pravom, ali ne i u našem pravnom sistemu. Ova odredba bi bila donekle osnovana kada bi predviđala uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava na procjenu osnovanosti zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, jer se praksa ovog suda postepeno uvodi u naš pravni sistem prihvatanjem nadležnosti suda i univerzalnih pravila međunarodnog prava po kojima postupa. Argument više predstavlja i neizgrađenost sudske prakse u postupcima koji potiču iz osnova diskriminacije, nasilja u porodici ili trafikingu, koji se procesuiraju prema relativno nedavno usvojenim zakonima i u kojima ne postoji izgrađena sudska praksa.

U članu 47 Zakona je sadržano rješenje prema kojem se protiv konačne odluke nadležnog organa koji rješava po zahtjevu za pružanje besplatne pravne pomoći, može voditi upravni spor. U vezi sa ovom odredbom, postavlja se pitanje kakva pravna pomoć je dostupna licima koja osporavaju odluku organa nadležnog za pravnu pomoć, odnosno pitanje ostvarivanja prava na zaštitu u upravnosudskom postupku, te prava na djelotvoran pravni lijek. U situaciji u kojoj je postupak iniciran zbog ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, nije vjerovatno očekivati da će isto lice biti u mogućnosti da snosi troškove upravnog spora.

---

<sup>39</sup> Ovo pitanje je bitno i zbog rokova u kojima je avokat dužan da preduzima određene radnje u interesu stranke i nakon otkazivanja punomoćja, a koji varira od sedam dana po ZKP-u, do 30 dana po Kodeksu etike.

## *PROMJENA OKOLNOSTI I NEOPRAVDANO ODOBRENA BESPLATNA PRAVNA POMOĆ (čl.53 - 55)*

Članovima 53 - 55 je propisana promjena okolnosti koje su relevantne za odobravanje besplatne pravne pomoći, te položaj i odgovornost lica kome je ova pomoć odobrena, u slučaju promijenjenih okolnosti, tj. ukoliko tokom trajanja postupka korisnik pomoći prestane da ispunjava zakonom propisane uslove na osnovu kojih mu je pomoć odobrena. U tom smislu, naznačene odredbe propisuju ovlašćenja i rokove za pokretanje i vođenje postupka za utvrđivanje postojanja uslova za dalje korišćenje pravne pomoći, te povraćaj neopravdano odobrene pravne pomoći. Eventualna zloupotreba prava od strane tražioca pravne pomoći reguliše se kroz institut materijalno-pravne i krivično-pravne odgovornosti tražioca pravne pomoći za tačnost podataka i institut neopravdano odobrene besplatne pravne pomoći. Ove odredbe nisu praćene odgovarajućim sankcijama, izuzev onih koje se odnose na prinudnu naplatu poreza od strane nadležnog poreskog organa (čl.55).

## *ISPLATA SREDSTAVA NASTALIH USLJED PRUŽENE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI (čl. 56 - 58)*

Sredstva za finasiranje pravne pomoći se obezbjeđuju za nadležni sud iz državnog budžeta. Sredstva za troškove pravne pomoći određuje sud koji je postupao u konkretnom slučaju, u okviru odluke o troškovima sudskog postupka (čl.56). Zakon propisuje da potraživanje lica koje je ostvarilo korist po osnovu pružene besplatne pravne pomoći pripadaju budžetu, u iznosu do visine troškova koji su bili potrebni za pružanje besplatne pravne pomoći. Ako stranka koja je dobila besplatnu pravnu pomoć dobije u sporu, djelimično ili u cjelini, i na taj način stekne određenu imovinu, odnosno prihode, dužna je da vrati državi iznos troškova koji su ostvareni po osnovu pružene besplatne pravne pomoći u vezi sa tim postupkom (čl.57).

## *EVIDENCIJA (čl.58)*

Onako kako ovaj član predviđa, evidencije su skoncentrisane više na elemente zahtjeva (podaci o podnosiocu i članovima njegove porodice; broj predmeta i oblik pružene pomoći broj i datum odluke; iznos isplaćenih sredstava), nego na vrstu i sadržaj postupka za koji se odobravaju, što može uticati na evaluaciju ostvarenih rezultata. Dalje, ukoliko se ima u vidu da Zakon ne ograničava druge službe i organizacije u pružanju besplatne pravne pomoći (čl.5), onda bi bilo neophodno propisati obavezu svih pružalaca pravne pomoći da vode evidencije o uslugama besplatne pravne pomoći i da ove podatke ažurno dostavljaju tijelu koje je nadležno za koordinaciju i kontrolu sistema besplatne pravne pomoći. Na taj način bi se obezbijedila valjanost ukupnih podataka koji se tiču besplatne pravne pomoći, unaprijedila transparentnost u pružanju ovih usluga i olakšalo vršenje nadzora nad kvalitetom pružene pomoći. Prilikom propisivanja sadržaja i načina vođenja i čuvanja ovih evidencija, neophodno je voditi računa o zaštiti ličnih podataka korisnika pravne pomoći.

## *BESPLATNA PRAVNA POMOĆ SA ELEMENTOM INOSTRANOSTI (čl. 59 – 62)*

Ovim odredba Zakona se uređuje pružanje besplatne pravne pomoći u sporovima koji sadrže elemente inostranosti, a u kojima su nadležni sudovi u Crnoj Gori. Na osnovu ovih odredbi, učesnik u postupku, i to državljanin Crne Gore ili lice koje zakonito boravi u državi članici EU (izuzev Kraljevina Danske), može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć, ukoliko troškove te pomoći ne može pokriti bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice. Čl. 61 – 62, regulisan je postupak ostvarivanja ovog prava, kao i način vođenja evidencija u ovim sporovima.

## NADZOR (čl.63 – 65)

Pitanje nadzora nad kvalitetom pružanja besplatne pravne obuhvata elemente i mehanizme uspostavljanja kvaliteta BPP, ali i elemente i procedure kontrole kvaliteta koja se vrši naknadno. Kvalitet se obezbjeđuje i kontroliše u odnosu na sadržinu usluga besplatne pravne pomoći i procedure na osnovu kojih se one pružaju, pri čemu se uzima u obzir i odnos između naknade za cijenu pružene usluge i kvaliteta iste.

Čl.63 - 65 je propisano da upravni nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši Ministarstvo pravde, dok je vršenje nadzora nad kvalitetom besplatne pravne pomoći povjereno organima pred kojima se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć. U slučaju da organ koji postupa u predmetu za koji je odobrena besplatna pravna pomoć, ocijeni da je kvalitet pružene pravne pomoći *očigledno nezadovoljavajući* ima pravo i obavezu da o tome obavijesti korisnika pomoći i organ koji odlučuje o njenom odobravanju. Iako je ovo rješenje pozitivno, jer omogućava neposrednu kontrolu nad kvalitetom pruženje pomoći, isto nije dovoljno razrađeno. O tome šta čini kvalitet pomoći očigledno nezadovoljavajućim, cijeni postupajući organ *praeter legem*. Osim toga, izvan odluke o promjeni advokata i procesnih sankcija koje može izreći postupajući organ u okviru postupka, ne postoje direktna ovlašćenja nadležnog organa da izrekne disciplinske mjere ili sankcije, već samo da stavi predlog Advokatskoj komori za brisanje iz imenika advokata. Ovim odredbama nije razrađen ni *postupak po pritužbama korisnika*, koji predstavlja jedan od važnih mehanizama kontrole kvaliteta, bez obzira na to što je nadležni organ dužan da pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti. Čl.63, u st. 3 je propisano da korisnik pravne pomoći ima pravo da podnese zahtjev za promjenu advokata, o kojem nadležni organ odlučuje u roku od osam dana. Ovaj stav se može tumačiti i tako kao da je podnošenje zahtjeva od strane korisnika uslovljeno prethodnom ocjenom postupajućeg organa o tome da je kvalitet pomoći očigledno nezadovoljavajući, iako korisnik pomoći treba da ima pravo i obavezu da prigovori kvalitetu pravne pomoći u svako doba, te da o tome obavijesti postupajući organ.<sup>40</sup>

## PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE (čl.66 - 67)

Kroz član 66 je uređena obaveza države da uredi sistem finansiranja besplatne pravne pomoći podzakonskim aktima, u roku od devet mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona. Članom 67 je propisano stupanje Zakona na snagu, te datum početka njegove primjene.

---

<sup>40</sup> Npr. za slučaj da advokat predloži korisniku pomoći sporazum o naknadi *de quota litis*, odnosno srazmjerno uspjehu u sporu (kako bi kompenzovao razliku u tarifi) o čemu postupajući sud gotovo izvjesno ne može biti obaviješten mimo samog korisnika pomoći.

### III Rezultati istraživanja na terenu

Sa ciljem da se dobiju informacije o funkcionisanju instituta BPP u prvoj godini primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, GA je u periodu od 21. februara do 1. jula 2013. godine realizovala posjete svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori. Nastojali smo da dobijemo odgovore od svih učesnika u postupku i prikupimo podatke o obimu pružene BPP u prvoj godini; o tome da li BPP odgovara potrebama građana; o teritorijalnoj dostupnosti BPP i o tome u kojim postupcima je BPP najčešće odobravana; ali i o kapacitetima službi za pružanje BPP, o tome da li su procedure dovoljno jasne za korisnike; podacima o finansiranju BPP i drugim informacijama od značaja za efikasnu primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Prilikom posjeta, istraživači GA su održali sastanke sa predsjednicima sudova i zaposlenima u službama za besplatnu pravnu pomoć i razgovarali sa građanima, advokatima, predstavnicima NVO-a, političkih partija i sindikata. Konačno, monitori GA su pratili sudske postupke za koje je odobravana BPP.

#### Funkcionisanje BPP u prvoj godini

U 2012. Godini, građani su podnijeli 428 zahtjeva za odobravanje BPP. BPP je odobrena u 304 slučaja. Korisnici BPP bili su državljani Crne Gore u 332 slučaja, u preostalih 34 slučaja, korisnici su bili strani državljani koji imaju stalno nastanjenje ili odobren privremeni boravak, kao i jedno lice - apatrid. BPP je odobrena po osnovu materijalnog obezbjeđenja porodice ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite u 168 slučajeva, u četiri slučaja licima sa posebnim potrebama, u po jednom slučaju žrtvama krivičnih djela nasilje u porodici, nasilje u porodičnoj zajednici i trgovina ljudima, a u 141 slučaju radilo se o licima slabog imovnog stanja. U 2012. godini, pruženi su sljedeći oblici BPP: 1) Pravno savjetovanje – 11; 2) Sastavljanje pismena - 50; 3) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom – 2; 4) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu - 263. Po osnovu pružanja BPP, advokatima je u prvoj godini primjene Zakona, prema podacima kojima je GA imala pristup, isplaćen iznos od 15570 eura.

Tabelarni prikaz po sudovima

	PG	NK	DG	PV	ŽB	BP	BA	PL	RO	KL	BR	UL	HN	CT	KO
Ukupan broj zahtjeva	224	34	7	41	---	20	25	7	25	1	18	11	4	1	10
Usvojeno	153	31	4	26	---	11	20	5	23	1	13	8	3	---	6
Odbijeno	27	1	3	15	---	9	2	2	1	---	5	2	1	1	2
Odbačeno	29	---	---	---	---	---	1	---	1	---	---	---	---	---	---
Obustavljeno	15	2	---	---	---	---	1	---	---	---	---	1	---	---	1
U radu	0	---	---	---	---	---	1	---	---	---	---	---	---	---	---

U prvih osam mjeseci 2013. godine (zaključno sa 01.09.) građani su podnijeli 309 zahtjeva za odobravanje BPP. BPP je odobrena u 243 slučaju. Korisnici BPP bili su državljani Crne Gore u 260 slučajeva, u ovom periodu ni jedan apatrid i azilant nijesu podnijeli zahtjev za odobravanje BPP, stranih državljana - korisnika BPP je bilo 11. BPP je odobrena po osnovu materijalnog obezbjeđenja porodice ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite u 150 slučajeva, u šest slučajeva licima sa posebnim potrebama, u četiri slučaju žrtvama krivičnih djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici i trgovina ljudima, u pet slučajeva licu čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos koji predviđa Zakon u članu 14<sup>41</sup> i u 102 slučaju licima slabog imovnog stanja. U posmatranom periodu, djeca bez roditeljskog staranja nisu bila korisnici BPP. U 2013. godini, pruženi su sljedeći oblici BPP: 1) Pravno savjetovanje – 42; 2) Sastavljanje pismena – 124; 3) Pravni savjet i zastupanje u postupku

<sup>41</sup> Ako su to lice i članovi njegove porodice materijalno ugroženi zbog porodičnih prilika, zdravstvenog stanja ili drugih razloga na koje podnosilac zahtjeva i njegova porodica nijesu mogli i ne mogu da utiču ili su došli u stanje ugroženosti zbog nerješavanja predmeta usljed čega je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, a u vezi kojeg predmeta je podnesen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć.

pred Državnim tužilaštvom - 1: 4) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu - 209, od čega se jedan predmet odnosio na pružanje pravnog savjeta i zastupanju u vezi sa vanrednim pravnim lijekom. U ovom periodu nije bilo predmeta u vezi sa Ustavnom žalbom. Po osnovu pružanja BPP, advokatima je u posmatranom periodu isplaćen iznos od 9236 eura.

*Tabelarni prikaz po sudovima*

	PG	NK	DG	PV	ŽB	BP	BA	PL	RO	KL	BR	UL	HN	CT	KO
Ukupan broj zahtjeva	118	16	4	23	---	24	30	7	33	2	16	5	7	1	23
Usvojeno	97	9	3	21	---	17	26	5	33	2	13	4	2	---	11
Odbijeno	8	6	---	1	---	7	4	2	---	---	2	---	3	1	3
Odbačeno	5	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Obustavljeno	5	1	---	1	---	---	---	---	---	---	---	---	1	---	1
U radu	3	---	1	1	---	---	---	---	---	---	---	1	1	---	7

### **Uočeni problemi u funkcionisanju instituta BPP od strane predstavnika sudova**

Još uvijek nijesu obezbijeđene kancelarije za BPP u svim sudovima. Brojni sudovi u vrijeme posjete predstavnika GA nijesu imali ni oznake za BPP na kancelarijama. U sudovima u kojima ima manje zaposlenih, službenici obavljaju i poslove BPP u okviru svojih redovnih zaduženja. U najvećem broju slučajeva, u službama je na poslovima BPP angažovana jedna osoba. Promocija BPP se uglavnom vrši putem letaka koji se nalaze na pultovima u sudovima.

Predstavnici podgoričkog Osnovnog suda su istakli da se na odgovor Poreske uprave u vezi sa utvrđivanjem imovnog stanja podnosioca zahtjeva za odobravanje BPP i dalje čeka u prosjeku do dva mjeseca. Komunikacija sa drugim sudovima, kada je u pitanju Poreska uprava, tekla je bez dužih zakašnjenja, pa su poštovani rokovi za dostavljanje odgovora strankama. Pojedini predsjednici drugih sudova su saopštili istraživačima GA da su pored redovnih komunikacija koristili i druge načine, kao što je pozivanje telefonom nadležnih u Poreskoj upravi kako bi od njih zatražili podatke, a sve sa ciljem da ne dođe do prekoračenja zakonskog roka za odgovor po podnijetim zahtjevima za BPP.

U nekoliko sudova, predstavnicima GA je saopšteno da stranke često dolaze u kancelariju za BPP i saopštavaju da su im u Centru za socijalni rad dali instrukcije da traže BPP, iako te stranke nemaju pravo na BPP po Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći. U Osnovnom sudu u Podgorici nam je saopšteno da službenici Centra za socijalni rad nijesu u dovoljnoj mjeri upoznati sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i da se u praksi često događa da stranke upućuju na druge adrese, iako je konkretan slučaj iz domena njihove nadležnosti. Takva praksa dovodi do toga da se veći broj građana obraća službenicima u kancelarijama za BPP, iako nemaju prava na BPP po Zakonu. U kancelariji BPP u Podgorici su nam saopštili da veoma često informišu građane o tome ko ima pravo na BPP. Saopšteno nam je da na mjesečnom nivou oko 100 građana posjeti kancelariju, kako bi se raspitali o zakonskim uslovima za ostvarivanje prava na BPP. Tim građanima se pružaju usmene informacije, ali se o ovakvim posjetama ne vodi evidencija. Po mišljenju zaposlenih u kancelariji za BPP, trebalo bi voditi zvaničnu statistiku i o ovoj vrsti pružanja informacija.

Od strane predsjednika osnovnih sudova iznijete su i zamjerke na kašnjenje u odlučivanju Upravnog suda po tužbama protiv prvostepenih rješenja. Naime, čl. 47, st.3 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, propisano je da je upravni postupak koji se vodi protiv odluke nadležnog organa po zahtjevu za BPP hitan. Međutim, u praksi se događa da Upravni sud ne postupa u ovim predmetima i

po nekoliko mjeseci. U slučaju A. K. iz Podgorice, Upravni sud nije postupio čak ni u roku dužem od četiri mjeseca<sup>42</sup>.

GA je registrovala još dva slučaja u kojima je odlučivanje Upravnog suda trajalo nekoliko mjeseci. U slučaju Đ. B. iz Podgorice, Upravni sud nije postupio u roku od četiri mjeseca od dana pokretanja upravnog spora. Prvostepenim rješenjem, Đ. B. iz Podgorice nije odobrena BPP, sa razloga posjedovanja hartije od vrijednosti čija mjesečna vrijednost nije bila veća od 0,001 cent. Đ.B. je bila nezaposlena i od imovine je posjedovala jedino pomenutu hartiju od vrijednosti, tako da nije bila u mogućnosti da angažuje advokata iz sopstvenih sredstava.

Upravo je ovo jedna od prepreka koja je uočena u toku istraživanja, a koja može ozbiljno ugroziti pravo na pristup sudu. Posebnu pažnju treba posvetiti pravu vlasništva nad hartijama od vrijednosti koje, pak, nemaju nikakvu tržišnu vrijednost, kao i pravu svojine nad naslijeđenim zemljištem koje se nalazi na udaljenim seoskim područjima. Kako ova vrsta imovine ne bi onemogućavala stranke da koriste BPP, predsjednici sudova su predložili da se koristi šire tumačenje Zakona ili da se Zakon izmijeni tako da se jasno definiše da imovina koja nema tržišnu vrijednost ne može biti prepreka ostvarivanju ovog prava.

Neophodno je definisati da predsjednici sudova u predmetima u kojima sude a stranka zatraži BPP prenesu pravo odlučivanja na drugog sudiju. Kako bi se izbjegla eventualna pristrasnost, predloženo je rješenje da se u tim slučajevima o zahtjevu odlučuje od strane tima sudija koji bi se odredio izborom od strane Sudskog savjeta.

Kada je u pitanju rad i odnos advokata prema institutu BPP, dobili smo različite odgovore od predstavnika sudova. Iz Osnovnog suda u Podgorici su nam saopštili da generalno nemaju zamjerke na rad advokata koji pružaju BPP. Ono što je zabrinjavajuće jeste što je svaki treći advokat pristao na pružanje BPP i što su advokati generalno nezainteresovani da nastave pružanje BPP nakon što jednom pruže neki oblik BPP. Generalno, ni u jednom sudu nijesmo dobili zamjerke i pritužbe na rad advokata, osim da pojedini advokati nijesu zainteresovani da pružaju BPP, što u manjim mjestima, u kojima je registrovan manji broj advokata, može predstavljati problem. Na osnovu informacija koje smo dobili od predsjednika Osnovnog suda u Pljevljima, advokati u tom gradu često besplatno pružaju usluge građanima koji su ostvarili pravo na BPP.

### **Stavovi sudija**

Kako bismo dobili odgovore o iskustvima sudija o primjeni Zakona o besplatnoj pomoći, GA je dostavila ankete svim sudijama osnovnih sudova, osim sudijama u Osnovnom sudu na Žabljaku kojem, u posmatranom periodu, nije bio podnijet nijedan zahtjev za besplatnu pravnu pomoć. Na anketu je odgovorilo 90 sudija. Od ukupno 38 sudija Osnovnog suda u Podgorici, samo njih pet je odgovorilo na anketu. Slijedi broj odgovora po osnovnim sudovima iz sledećih opština: Rožaje - 5, Plav - 3, Berane - 5, Bijelo Polje - 12, Pljevlja - 6, Kolašin - 3, Nikšić - 14, Danilovgrad - 4, Bar - 8, Ulcinj - 2, Cetinje - 4, Kotor - 11 i Herceg Novi - 8. Od ukupnog broja ispitanih sudija, njih 40 je sudilo u predmetima u kojima je korišćen institut BPP, dok njih 50 nije sudilo ni u jednom takvom predmetu. Po Osnovnim sudovima to izgleda ovako:

---

<sup>42</sup> Osnovni sud u Podgorici nije odobrio djelimičnu pravnu pomoć A. K. za vođenje radnog spora. A. K. je 4. januara 2013. godine predao tužbu Upravnom sudu protiv rješenja kojim je odbijen njegov zahtjev za BPP. Upravni sud nije postupio po ovoj tužbi ni nakon četiri mjeseca, tačnije do 01.04.2013. godine, kada je na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama GA došla u posjed ovih informacija.

Grad	BPP	NBBP
Podgorica	4	1
Rožaje	5	0
Plav	2	1
Berane	4	1
Bijelo Polje	4	8
Pljevlja	4	2
Kolasin	0	3
Nikšić	3	11
Danilovgrad	2	2
Bar	5	3
Ulcinj	2	0
Cetinje	0	4
Kotor	3	8
Herceg Novi	2	6

**Napomena:** BPP – je broj sudija koji je sudio u predmetima u kojima je primijenjen institut besplatne pravne pomoći a NBBP je broj onih koji nijesu sudili ni u jednom predmetu u kom se primjenjivao ovaj institut.

Na pitanje *Koji su se problemi javili po vašem mišljenju nakon prve godine primjene instituta BPP?* mnogo više problema su saopštile sudije koje nijesu sudile u predmetima gdje se primjenjuje institut BPP. Sudije koje su sudile u predmetima gdje se primjenjuje institut BPP, njih nešto preko 50%, saopštili su da nije bilo problema u primjeni ovog instituta u prvoj godini. Kao najveći problem sudije, koje su sudile u predmetima u kojima se primjenjivao institut BPP, prepoznale su to što građani nijesu dovoljno informisani o primjeni ovog instituta. Po njihovom mišljenju, problematična je i isplata troškova za vještačenje i uvidaj na licu mjesta, kao i dosuđivanje troškova postupka, isplata advokatima i kašnjenje dokumentacije koju treba da dostave drugi organi koji učestvuju u ovom postupku. Jedan broj sudija koji je sudio u predmetima gdje se primjenjivao institut BPP, kazao je da njihovo iskustvo još uvijek nije dovoljno da bi prepoznali nedostatke u primjedbi, jer u predmetima u kojima su sudili nije bilo problema. Sudije koje su sudile u predmetima gdje se primjenjuje institut BPP, smatraju da bi BPP trebalo da pruža sudija sa najvećim iskustvom u sudu ili da bi to trebalo da radi lice koje bi se bavilo pružanjem BPP kao svojim osnovnim referatom, bez obzira na broj sudija u sudu, te bi u tom pravcu bilo potrebno izmijeniti sistematizaciju radnih mjesta u sudovima.

Prema mišljenju najvećeg broja sudija koji nijesu sudili u predmetima u kojima se primjenjuje institut BPP, stranke, njih **čak preko 70%, nijesu informisane o BPP**, bez obzira na postojanje informativnih materijala u sudovima. Ove sudije smatraju da stranke nijesu obaviještene šta je besplatna pravna pomoć, pa u okviru iste potražuju i ono što ne spada u tu vrstu pomoći. Takođe, po mišljenju sudija koje nijesu postupale u predmetima gdje se primjenjuje institut BPP, stranke se prvo obraćaju advokatu, pa tek onda sudu ili to nikad i ne učine. Sudije smatraju da je to velikim dijelom uzrokovano nedovoljnom informisanošću drugih organa, npr. centara za socijalni rad, o načinu ostvarivanja ovog prava, usljed čega se građani često šalju u sud bez osnova i prava na BPP. Sudije su ukazale i na neažurnost Poreske uprave u vezi sa procjenom vrijednosti nepokretnosti. Takva praksa dovodi do probijanja zakonskog roka za odgovor građanima na podneseni zahtjev za BPP. Na kraju, sudije smatraju da ovaj institut nije dovoljno zaživio i zbog toga što građani nemaju dovoljno povjerenja u ovaj institut, a zbog nedovoljne informisanosti i dosadašnjeg pasivnog držanja advokata u tim predmetima.

Sudije smo pitali i *Kako bi ste ocijenili ponašanje advokata koji su pružali besplatnu pravnu pomoć? Da li ste i koje vrste sankcija primijenili na advokate koji su pružali besplatnu pravnu pomoć?*

Sudije su u najvećem broju odgovorile da su advokati zastupali stranke korektno, profesionalno i u interesu stranaka. Dominantni odgovori su da se ponašanje advokata koji su pružali BPP nije razlikovalo od ponašanja kada su angažovani od strane samih stranaka. Sudije smatraju da je ponašanje advokata koji su pružali BPP u skladu sa zakonom i da nije bilo potrebe da se izriču



sankcije. Nijedan sudija koji je učestvovao u ispitivanju nije odgovorio da je sankcionisao advokata. Samo dvoje sudija je imalo zamjerke na ponašanje advokata, ističući da je isto bilo neprofesionalno i potpuno pasivno, za razliku od njihovog postupanja u predmetima u kojima su ih stranke lično angažovale. Takođe, dvoje sudija je saopštilo da su advokati nezainteresovani i nedovoljno motivisani za rad kroz institut BPP, pa često odbijaju da prihvate poziv iz suda da zastupaju stranku kroz institut BPP. Sudije su predložile da treba angažovati samo advokate koji žele da pružaju BPP dobrovoljno, te da u dogovoru sa Advokatskom komorom treba sačiniti listu advokata koji žele da učestvuju u pružanju BPP.

*Sudije su ocjenjivale i ponašanje drugih državnih institucija u postupcima u kojima je pružana besplatna pravna pomoć.*

Sudije su već ranije, na pitanje o glavnim nedostacima u primjeni Zakona, saopštile zamjerke na rad pojedinih institucija kao što su centri za socijalni rad. Po njihovom mišljenju službenici centara za socijalni rad nijesu dovoljno upoznati sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Sudije su uglavnom pozitivno ocijenile ponašanje i rad drugih državnih institucija. Sudije su jedino imale zamjerke na rad Uprave za nekretnine i Poreske upravu, smatrajući da upravo ove institucije moraju biti ažurnije u dostavljanju podataka po zahtjevima suda.

Konačno, sudije smo pitali *Koje su Vaše preporuke za unapređenje instituta besplatne pravne pomoći?* Sudije su definisale preporuke koje se odnose na građane, sudije, advokate; procedure i kriterijume ostvarivanja prava na BPP; kao i na kapacitete kancelarija za BPP i finansiranje sistema besplatne pravne pomoći.

#### **Preporuke sudija koje se odnose na:**

##### **građane:**

- Upoznati opštu javnost sa institutom BPP putem medija i pri tome staviti akcenat na postupak ostvarivanja i način korišćenja BPP;
- Sprovoditi kontinuiranu edukaciju građana o postojanju instituta BPP i uslova pod kojima se ista može pružiti;
- Proširiti krug lica koja mogu koristiti ovaj institut;

##### **sudije:**

- Sprovoditi obuke i informisanje sudija o institutu BPP kroz seminare i druge edukativne sadržaje;
- Insistirati na punoj promociji Zakona od strane postupajućih sudija, koji treba da pouče stranku o pravu na BPP;
- BPP treba da pružaju sudije sa najvećim radnim iskustvom;

##### **advokate:**

- Od Advokatske komore treba zatražiti listu advokata koji su specijalizovani za određenu vrstu sporova;
- Advokate treba postavljati prema sjedištu mjesno i stvarno nadležnog suda pred kojim će se voditi spor, a ne prema prebivalištu stranke;
- Uvesti stroge sankcije za advokate koji izbjegavaju da prihvate zastupanje kroz institut BPP, odnosno koji neopravdano uskrate pružanje BPP;

**procedure i kriterijume:**

- Pojednostaviti administrativnu proceduru kako bi stranke lakše i brže ostvarile svoje pravo na BPP;
- Preispitati i dodatno precizirati kriterijume za pružanje BPP, kod činjenice da veliki broj lica ne može ostvariti svoju zaštitu bez BPP, jer posjeduje nepokretnost i nema pravo na ovaj vid pomoći;
- Dopuniti Zakon, tako da stranke budu oslobođene plaćanja taksi kod drugih organa radi pribavljanja dokaza za BPP, kao i da dokaze o imovnom stanju, u tom slučaju, sudu uz zahtjev dostavljaju sami podnosioci zahtjeva aplikanti radi bržeg odlučivanja po istim;
- Ubrzati saradnju između svih organa koji učestvuju u ovom postupku;
- Odrediti da je postupanje državnih organa u predmetima BPP hitno i prioritarno;
- Regulirati pitanje troškova postupka i njihove naplate;

**službenike u kancelarijama za BPP:**

- Sprovoditi edukaciju službenika u sudovima o načinu i uslovima pružanja BPP;
- Zaposlenom u sudu koji radi na BPP trebalo bi da to bude osnovni referat, gdje god je to moguće, s obzirom na organizaciju i ukupan broj zaposlenih u sudu;

**budžet:**

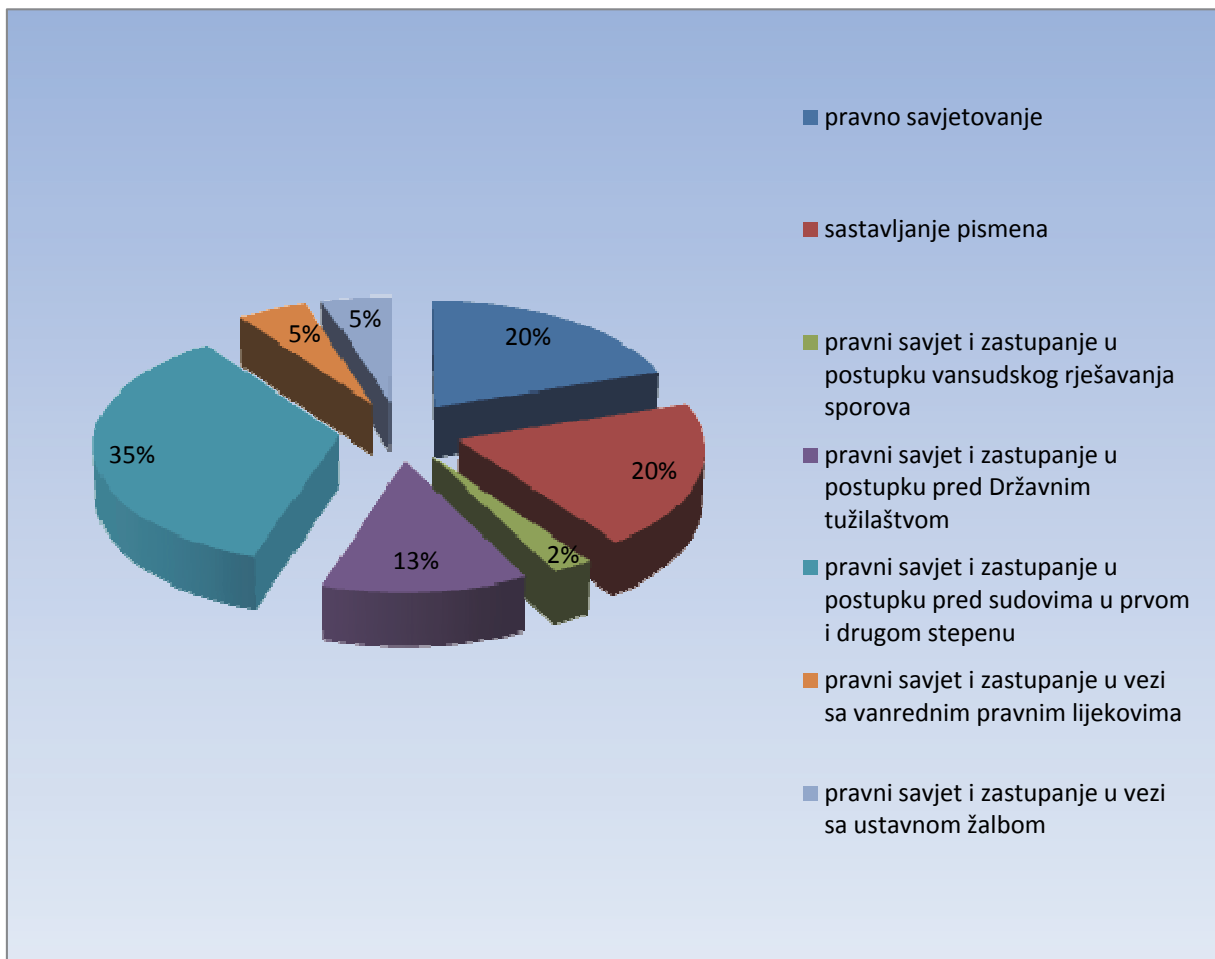
- Formiranje posebnog budžeta za pokrivanje troškova postupka u kojima je pružena BPP;

**Stavovi advokata**

Za potrebe ovog istraživanja sastali smo se i sa predsjednikom Advokatske komore Crne Gore, kako bi smo dobili što potpuniju sliku o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Predsjednik Advokatske komore, Zdravko Begović, nam je saopštio da u dosadašnjem funkcionisanju instituta BPP nije bilo primjedbi na rad advokata.

Takođe, sproveli smo i anketiranje advokata kako bismo dobili i njihove stavove o funkcionisanju ovog instituta u praksi. U anketiranju je učestvovalo 30 advokata. Evidenciju o pružanju BPP usluga vodi 16 advokata, dok je 14 advokata saopštilo da ne vodi takvu evidenciju. U prosjeku, u 2012. godini advokati su bili angažovani na po dva predmeta u pružanju BPP. Pojedinačno posmatrano, broj se kretao od jednog do 15 predmeta kojima je pružena BPP. U 2013. godini, prosjek je niži i iznosi 1,3, a pojedinačno, do sada se kreće od 1 - 11 predmeta. Sa druge strane, advokati koji su učestvovali u istraživanju, odgovorili su da mnogo češće bivaju angažovani za pružanje službene odbrane po ZKP-u. Prosjek u 2012. godini iznosio je 3,5 slučajeva, a u pojedinačnom se kretao od jednog do 20 predmeta po advokatu.

Kada su u pitanju oblici pružene BPP, advokati su najviše bili angažovani za davanje pravnih savjeta i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu. Na sledećem dijagramu, u procentima su izražene vrijednosti angažovanja advokata po oblicima pružanja BPP.



Advokati su u dva slučaja sastavljali akte kojim se inicira postupak zaštite pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu i u osam slučajeva pružali besplatnu pravnu pomoći maloljetnom licu u krivičnom postupku.

U dva slučaja advokati su uskratili pružanje BPP - u jednom slučaju jer je advokat procijenio da je zahtjev stranke očigledno bio suprotan pozitivnim propisima, a u drugom slučaju, advokat je bio uvjeren da stranka nema izgleda na uspjeh.

Pružajući besplatnu pravnu pomoć, advokati su uočili određena pravna područja u kojima nije moguće ostvariti BPP, a po njihovom mišljenju bi to trebalo omogućiti. Ta područja se tiču upravnog i statusnog postupka, postupka ostvarivanja prava upisa u odgovarajuće matične knjige i prekršajnog postupka u predmetima koji se tiču porodičnog nasilja.

Prema mišljenju većine advokata koji su učestvovali u anketi, službe besplatne pravne pomoći su u dovoljnoj mjeri kadrovski i tehnički osposobljene za primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Međutim, značajan broj advokata smatra da službama nedostaju kapaciteti pa zbog toga: „stranke često dođu sa nepoznatom informacijom i u rukama samo sa obrascem za BPP i rješenjem kojim mu se ista dozvoljava“. Zato advokati predlažu povećanje broja službenika koji rade na poslovima BPP, kao i da se kancelarije za BPP učine vidljivijim za građane.

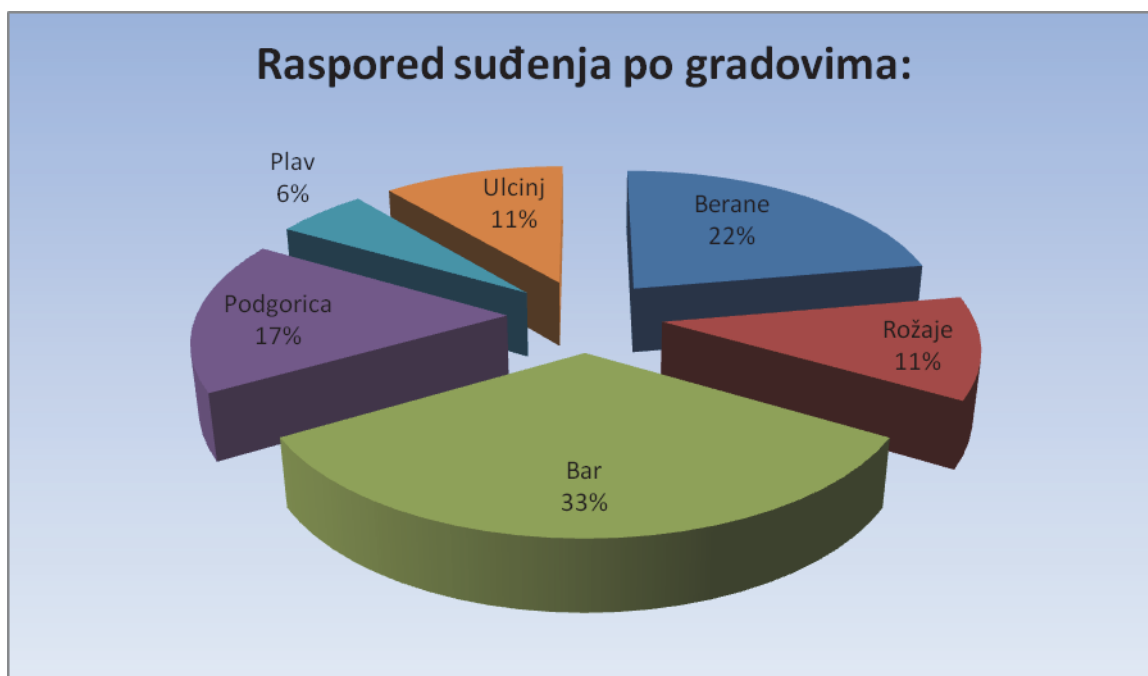
Polovina ispitanih advokata je zadovoljna postupkom naplate naknade za pružanje usluga BPP, dok druga polovina nije.

Advokati saraduju sa nevladinim organizacijama koje pružaju pravnu pomoć građanima i to najčešće sa organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava u oblasti prava žena i porodičnih prava. Napominju da saradnja ne postoji sa romskim organizacijama, ali da bi ta saradnja bila vrlo korisna.

Konačno, advokati smatraju da su građani nedovoljno informisani o institutu BPP, te da je neophodno obezbijediti finansije za primjenu Zakona. U tom smislu, preporučuju obezbjeđivanje prostornih i materijalno – tehničkih uslova za rad službi za pružanje BPP. Advokati smatraju i da postupak odobravanja BPP treba uprostiti i u što kraćem roku donostiti rješenja po podnijetim zahtjevima.

### Podaci prikupljeni na suđenjima u kojima se pruža BPP

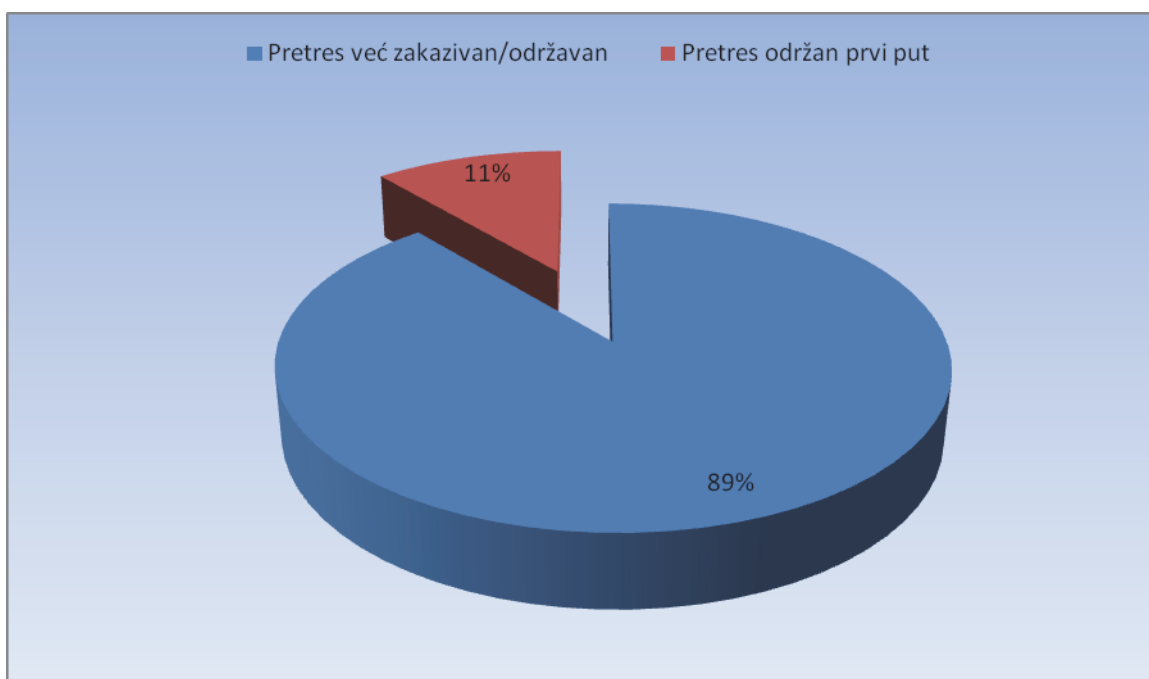
Monitori GA su za potrebe ovog istraživanja pratili suđenja u svim osnovnim sudovima tokom maja i juna 2013. godine. Od ukupno 308 predmeta koji su bili obuhvaćeni monitoringom, u 18 postupaka je primjenjivan je institut BPP. Pregled podataka po sudovima gdje je primijenjen institut BPP izgleda ovako:



Po pozivu u prostoriju sudnice na 78.9% suđenja su istovremeno ušle sve stranke, dok je na 21.1% suđenja neka od stranaka u postupku se već nalazila unutar sudnice.

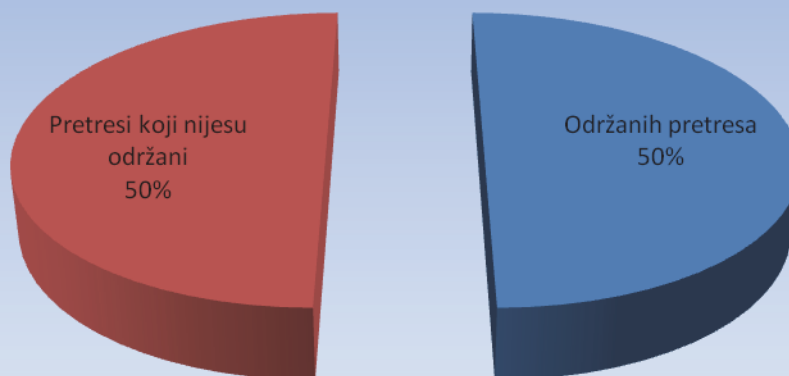


Na 11.1% suđenja, pretres je održan prvi put, dok se na 88.88% suđenja radilo o predmetu u kojem je pretres već održavan ili zakazivan.



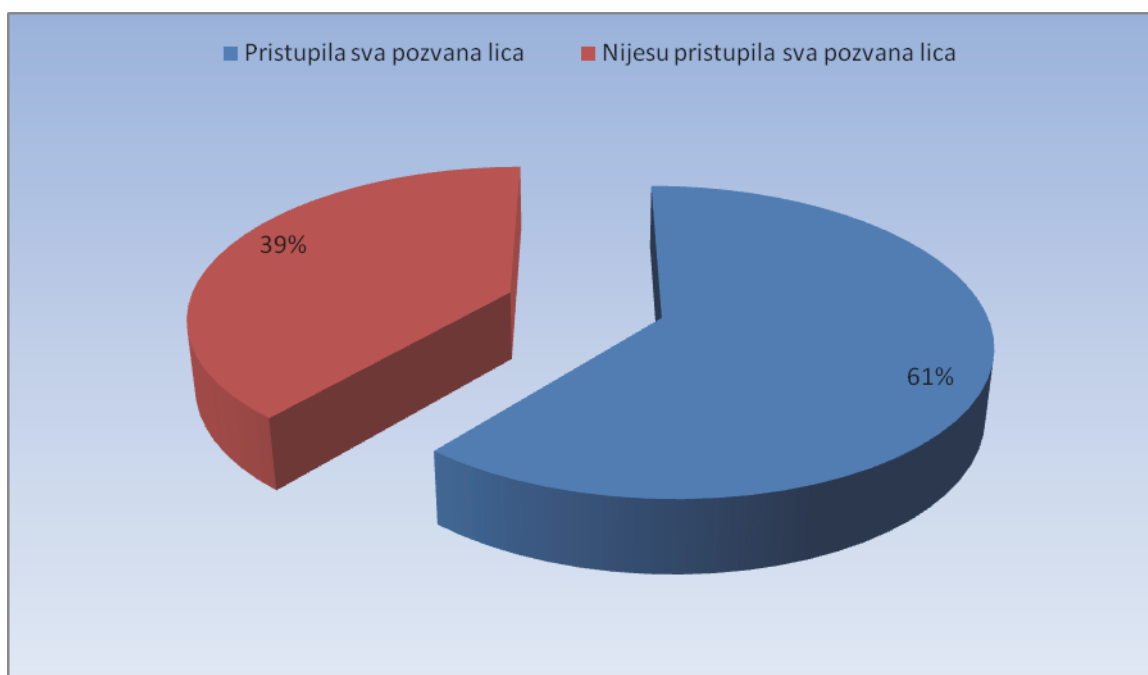
Od ukupno 18 pretresa, 9 ili 50% ih je održano, dok 9 ili 50% pretresa nije održano.

## Procenat održanih pretresa



Kada su u pitanju razlozi za odlaganje glavnog pretresa, na 1 pretresu (11.1%) advokat tuženog je tek od tog ročišta preuzeo predmet u okviru BPP i tražio je odlaganje dok se ne upozna sa materijom; na 2 pretresa (22.2%) branilac je tražio da se odloži pretres; 1 pretres (11.1%) je odložen zato što nisu uplaćena sredstva za vještačenje; 1 pretres (11.1%) je odložen za 7 dana radi pripreme završnih riječi; na 1 pretresu (11.1%) je tužena tražila da se odloži suđenje; na 1 pretresu (11.1%) je tužilac tražio odlaganje, dok je na 2 pretresa (22.2%) vještak tražio odlaganje.

Na 61.1% suđenja su pristupila sva pozvana lica, dok na 38.9% nijesu pristupila sva pozvana lica.



Od 7 suđenja na kojima nijesu pristupila sva pozvana lica, na 4 suđenja (57.14%) pozvana lica su opravdala svoje odsustvo, dok na 3 suđenja (42.86%) to nijesu učinila.

Na 83.3% suđenja, advokat, angažovan po osnovu BPP, je bio pripremljen za ročište (nije tražio odlaganje radi pripreme, nije pokazivao znake očigledne neupućenosti u predmet, nije ukazivao na odsustvo komunikacije sa klijentom i sl.), dok na 16.7% suđenja to nije bio slučaj, tj. advokat nije bio pripremljen za ročište.

Na svim suđenjima (100%) gdje je bilo potrebe za ulaganjem podnesaka, pružalac besplatne pravne pomoći je ulagao podneske ili na drugi način pokazivao interesovanje za aktivno učešće u postupku.

Na svim suđenjima (100%) gdje je bilo potrebe za uzimanjem riječi, pružalac besplatne pravne pomoći je uzimao riječ i preduzimao procesne radnje na pretresu/ročištu.

Na 1 suđenju (5.6%) sud je upozoravao stranku na nedostatke u odbrani po bilo kom osnovu koji bi išli na štetu klijenta, dok na preostalim 17 (94.4%) nije bilo potrebe za tim.

Ni na jednom suđenju, optuženi se nije žalio na nedostatke u odbrani ili komunikaciji sa svojim braniocem (100% suđenja proteklo bez žalbi na ove nedostatke).

Od ukupno 18 suđenja, na 13 suđenja (72.2%) pretres nije zaključen toga dana, na 1 suđenju (5.6%) pretres je zaključen, na 1 suđenju (5.6%) je objavljena odluka, dok je na 3 suđenja (16.7%) pretres zaključen i dato obavještenje o datumu izricanja presude.

### **Stavovi građana**

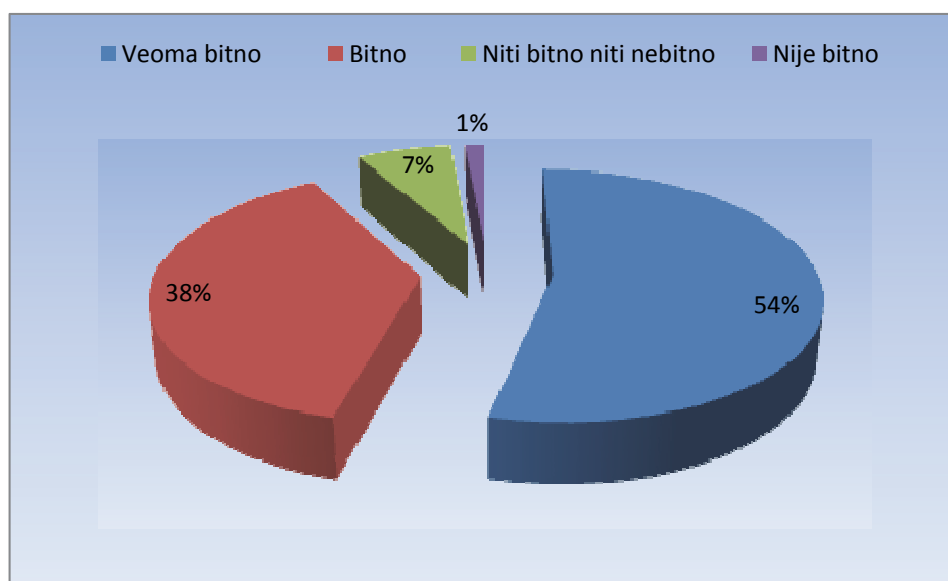
Korisnike BPP smo pitali na koji način su se informisali o postojanju BPP, sa ciljem da saznamo da li su se suočavali sa teškoćama u procesu ostvarivanja prava na BPP, da li su upotim znati sa gdje mogu dobiti obrasce za zahtjev za BPP, te da li te zahtjeve mogu popuniti samostalno. Pitali smo ih i kakav je odnos pružalaca usluge BPP prema postupku i njima kao strankama i tražili da nam opišu probleme sa kojima su se susreli tokom korišćenja BPP.

Ispitivanje stavova građana o iskustvima o institutu besplatne pravne pomoći sprovedeno je u periodu od 1. maja do 27. juna 2013. godine. U istraživanju je učestvovalo 206 građana u deset gradova Crne Gore. Građani su anketirani ispred zgrada sudova i spred kancelarija za BPP.

Osnovni sud Podgorica	60
Osnovni sud Nikšić	20
Osnovni sud Pljevlja	11
Osnovni sud Bijelo Polje	20
Osnovni sud Berane	12
Osnovni sud Plav	10
Osnovni sud Rožaje	12
Osnovni sud Bar	21
Osnovni sud Ulcinj	20
Osnovni sud Kotor	20
<i>UKUPNO</i>	206

U istraživanju je učestvovalo 112 muškaraca i 94 žene. Ispitanici su bili starosti od 20 do 80 godina. Ispitanici su imali osnovno obrazovanje 6,3%, srednje obrazovanje 50%, višu školu 12,6%, visoku školu 27,7% i magisterij 3,4%. U strukturi ispitanika, radnika je bilo 13,1%, poljoprivrednika 3,4%, službenika 29,1%, privatnika 11,7%, studenata 7,3%, penzionera 9,2%, domaćica 10,7%, rukovodilaca 1,9%, dok 13,6% nije dalo ovaj podatak. Kada je u pitanju mjesto stanovanja, u užem dijelu grada stanovalo je 41,7%, u prigradskom području 40,3% i na selu 17% ispitanika. Njih 1 se % nije izjasnilo po ovom pitanju. Metrijalno obezbjeđenje porodice ostvarivalo je 17, 5% dok njih 82% nijesu korisnici ovog prava.

Ocjenjujući da je pravo na besplatnu pravnu pomoć veoma bitno, građani su dali sledeće odgovore:





Ipak, njih 42,2% ne zna da u Crnoj Gori postoji Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i da građani pod određenim uslovima mogu dobiti besplatnu pravnu pomoć u sudu. Ovaj podatak potvrđuje ranije informacije i podatke koje smo dobili od sudija, prema čijem mišljenju neinformisanost građana kao korisnika ovog prava predstavlja jedan od ključnih problema u vezi sa primjenom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Posebno zabrinjava činjenica da 41,7 % onih koji koriste materijalno obezbjeđenje porodice nijesu upoznati da imaju pravo na BPP. Ovu činjenicu treba posmatrati u svjetlu činjenice da su građani ispitivani u i ispred zgrade suda tj. prilikom ostvarivanja nekih od usluga i obaveza u sudu.

Ispitanici koji su informisani o postojanju ovog Zakona, tu informaciju su dobili od medija čak u 35,9%, zatim preko Osnovnog suda u 15%, preko NVO-a u 5,3%, preko advokata u 4,4%, preko sudije koji je postupao u njihovom predmetu 2,4% i preko službi u 1,5% slučajeva. Prema rezultatima ovog istraživanja, građani dobijaju relativno nedovoljno informacija o BPP od strane NVO-a, sudija koji su postupali u njihovom predmetu i službi za BPP.

O nedovoljnoj informisanosti građana govore i podaci da samo 28,2% ispitanika koji su čuli za ovaj institut znaju i gdje se dobijaju obrasci za apliciranje za BPP. Čak je i ovaj procenat manji jer na pitanje da nam kažu gdje se obrasci mogu dobiti, samo 17% je odgovorilo da se obrasci mogu dobiti u prostorijama kancelarija za BPP u osnovnim sudovima. Drugi odgovori su bili da se obrasci mogu dobiti kod advokata, u opštini i u pravnim službama lokalnih samouprava.

Od ukupno ispitanih 208 građana, njih 25 je podnijelo zahtjev za BPP, koja je odobrena za njih 24 (11,7%). Da se BPP može jednostavno dobiti smatra njih 10, da je uglavnom dostupna, ali da je neophodno sprovesti određene procedure i dobiti dokumenta smatra njih 13. Samo jedan ispitanik od onih koji su koristili BPP smatra da je ostvarivanje BPP veoma teško. Građani koji su koristili BPP pohvalno gledaju na zaposlene u kancelarijama za BPP i zadovoljni su što ovaj institut ne iziskuje troškove, ali su nezadovoljni što moraju da obidu dosta institucija i što procedura za pribavljanje dokumenata sporo traje.

Od 25 građana koji su aplicirali za BPP, u 21 slučaju službenici iz kancelarija za BPP su pomagali građanima da popune zahtjev za BPP, jer građani nisu bili u stanju da to sami učine.

Građanima je BPP bila potrebna za različite vrste postupaka. Za parnične postupke u 17 slučajeva, za vanparnične u 2, za krivični u 3 slučaja i za privredni postupak u 1 slučaju. BPP za sastavljanje podnesaka je bila potrebna građanima u 10 slučajeva, za pravni savjet i obavještenje u 9, za zastupanjem pred sudom u 5 i za zastupanjem pred organom uprave u jednom slučaju.

Ispitanici su iskazali i zadovoljstvo postupanjem advokata i njihovim odnosom prema predmetima. Nezadovoljstvo je izrazilo samo dvoje ispitanika. Kao zamjerke, ispitanici su naveli da advokati nijesu bili previše zainteresovani za predmet, da moraju da provjeravaju informacije i postojanje eventualnih grešaka u tužbi, žalbi i drugim podnescima, jer ih plaši nepouzdanost advokata.

Ispitanici nijesu imali zamjerke na druge institucije koje su uključene u primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

## **Iskustva sindikata, NVO-a i političkih partija u pružanju pravne pomoći**

Građani u Crnoj Gori mogu da dobiju BPP i od drugih subjekata i organizacija, a ne samo od službi za BPP kako je to predviđeno Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Istraživači GA su razgovarali i sa predstavnicima sindikata, NVO-a i političkih partija koje pružaju BPP iz sopstvenih sredstava.

### ***Sindikati***

*Savez sindikata Crne Gore* pruža pravnu pomoć članovima sindikata u vidu savjetovanja i sastavljanja podnesaka za organe uprave i sudove. Opštinsko sindikalno povjereništvo iz Nikšića, u poslednjih godinu dana, pružilo je besplatnu pravnu pomoć u 120 predmeta, dok im se obratilo 720 radnika i bivših radnika. Takođe, ovom sindikalnom povjereništvu dostavljeno je i 25 grupnih obraćanja njihovih članova. Predstavnici ovog sindikalnog povjereništva smatraju da Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći može adekvatno odgovoriti na potrebe crnogorskog društva i njegovih građana. Po mišljenju predstavnika ovog sindikata, procedura za ostvarivanje BPP je jasna i razumljiva, ali ipak postoje teškoće u ostvarivanju BPP, jer je prisutna neobaviještenost građana o postojanju prava na BPP, ali i strah od gubitka spora i plaćanja troškova postupka i usluga vještačenja ukoliko se spor izgubi. Zato predlažu edukaciju građana o pravu na BPP, jer ističu da radnici istu često traže u njihovim kancelarijama, a izvan radnopravne zaštite. Predlažu i da se vještačenja u radnim sporovima plaćaju iz nekog posebnog Fonda, a ne na teret materijalno ugroženih građana. Stav ovog sindikata jeste i da bi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći trebalo da prepozna sindikate kao pružaoce BPP, jer bi to doprinijelo boljoj saradnji sa državnim i drugim institucijama u postupku zaštite prava korisnika pravne pomoći.

*Unija slobodnih sindikata Crne Gore* takođe pruža besplatnu pravnu pomoć svojim članovima kroz svoje redovne aktivnosti. U ovom sindikatu su istakli da s obzirom na to da pružanje BPP vrše na teret sopstvenih sredstava, nijesu u potpunosti upoznati sa implementacijom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, niti sa efektima koje je njegova implementacija imala na građane. Iz Unije su saopštili da su uslovi koje građani treba da ispune da bi ostvarili pravo na BPP po osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, rigorozni i da su procedure komplikovane, kao i da korisnici moraju biti obučeni da bi sproveli sve korake do ostvarivanja ovog prava. Unija pruža BPP u vidu pružanja obavještenja i savjetovanja, sastavljanjem podnesaka za organe uprave i sudove i zastupanjem građana pred sudom, posredstvom advokata kojeg angažuju. U toku prošle godine, ovaj sindikat je pružio pravnu pomoć za više od 1000 građana. Kao i u Savezu Sindikata, u Uniji takođe smatraju da bi i sindikati trebalo da budu prepoznati kroz Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i dodaju da bi na takav način službe sindikata za pravnu pomoć bile ojačane, kao i da bi sami članovi sindikata imali više povjerenja da ih zastupaju sindikati. Kao ključne probleme u dosadašnjoj primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, u Uniji prepoznaju nedovoljnu informisanost građana o mogućnostima korišćenja BPP, komplikovane procedure za ostvarivanje ovog prava i strah korisnika da advokati usljed smanjene tarife koju primaju u predmetima po besplatnoj pravnoj pomoći, mogu pružiti slabiji kvalitet usluga od onog kvaliteta usluga koji bi pružili da je u pitanju privatni angažman.

### ***Nevladine organizacije***

Nevladine organizacije daju značajan doprinos u pružanju BPP. Deset NVO-a koje smo kontaktirali, od početka primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći do sada, pružile su BPP u 7315 slučajeva. U Pravnom centru koji je samo u prvoj polovini 2013. godine pružio 5070 pravnih usluga, smatraju da se Zakon pokazao kao neefikasan, te da je stoga neophodna njegova revizija. Iz ove NVO ukazuju da Zakonom nijesu prepoznati interno raseljeni Romi sa Kosova, koji su po njihovom mišljenju najugroženiji i najsiromašniji sloj društva. Da Zakon ne može adekvatno odgovoriti na potrebe crnogorskog društva i njegovih građana saglasni su i u Akciji za ljudska prava. U Akciji ističu da se

Zakon mora unaprijediti u više segmenata, među kojima je najvažniji da se omogući BPP i u upravnim stvarima. Primjer kojim argumentuju svoj stav jeste da lice slabog imovnog stanja ostaje bez BPP u postupcima u kojima se utvrđuju prava na ostvarivanje socijalne pomoći, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada.

Gotovo sve NVO koje su učestvovala u istraživanju zamjeraju što su zakonom samo advokati ovlašćeni za pružanje BPP i smatraju i da NVO koje se bave ljudskim pravima zbog velikog iskustva u pružanju BPP treba da budu prepoznate kao pružaoci BPP. Kao dva najvažnija razloga za to navode to što se advokati često ne prihvataju ove dužnosti, prema njihovim iskustvima, te to što žrtve kršenja ljudskih prava na ovakav način ostaju bez adekvatne pravne pomoći koju bi, da je to eksplicitno predviđeno Zakonom, mnogo kvalitetnije pružale NVO koje imaju tu vrstu ekspertize i koje su u redovnom kontaktu sa žrtvama. Osim toga, nevladine organizacije smatraju da značajan problem predstavlja i nedovoljna informisanost građana i to što sistem BPP ne odgovara potrebama socijalno najugroženijih kategorija građana. Kao korisnike koji teško mogu ostvariti BPP saglasno važećem Zakonu, ispitanici iz redova NVO navode žrtve torture i diskriminacije, žene žrtve ekonomskog nasilja (u slučajevima neplaćanja alimentacije), kao i drugih vrsta nasilja.

NVO su podijeljeno odgovorile na pitanje da li su procedure koje propisuje Zakon dovoljno jasne. Oni koji smatraju da nijesu, istakli su da su procedure komplikovane, a obrasci složeni, da se ne vrši adekvatna promocija besplatne pravne pomoći i da se nedovoljno zna ko ima pravo na BPP.

Iz NVO smatraju i da zaposleni u službama za BPP moraju proći dodatne obuke, jer postoje područja za koja su potrebna posebna znanja. Jedno od tih područja jeste pružanje BPP apatridima, tražiocima azila i raseljenim licima.

### ***Političke partije***

GA je za potrebe ovog istraživanja kontaktirala sve parlamentarne stranke. Najveće stranke uglavnom pružaju BPP građanima koji im se obrate, najčešće u vidu pravnih savjeta i sastavljanja podnesaka.

Iz Nove srpske demokratije (NOVA) su nam saopštili da su oni do sada pružili BPP u velikom broju slučajeva. Najčešće usluge koje su građani tražili od ove partije odnose se na pravljenje kupoprodajnih ugovora (prije formiranja Notarske službe), pisanje tužbi po različitim osnovama, pisanje odgovora na tužbe, žalbe i slična pismena, davanje savjeta i slično. U drugu grupu zahtjeva koji su stizali ovoj političkoj partiji su zahtjevi koji se tiču statusnih prava građana, jer je, kako nam je saopšteno iz ove partije, pitanje državljanstva veoma važno za njihove birače. NOVA je pružala BPP i u vezi sa pribavljanjem ličnih dokumenata, prije svega ličnih karata i pasoša; kao i u vezi biračkog prava, upisa, premještanja i/ili brisanja iz biračkog spiska. Često pružaju BPP i u oblasti radnog prava.

Pokret za promjene (PZP) je pružao BPP građanima u oblasti imovinskih prava i prava iz radnog odnosa. PZP je pružao BPP na nivou opštih savjeta u krivičnim, upravnim, parničnim i porodičnim predmetima. BPP se sastojala i u pregledanju spisa predmeta i objašnjenja u pogledu daljih postupaka, odnosno u prezentiranju procesnih mogućnosti koje stoje na raspolaganju strankama. U nekoliko slučajeva su pisani dopisi raznim državnim organima, koji su se odnosili na zahtjeve za prijem. Broj obrađenih zahtjeva se kretao između 150-200.

Najmlađa politička partija takođe pruža BPP građanima. Od 25. januara 2013. godine, svakog petka, u Klubu poslanika Pozitivne Crne Gore, u Skupštini Crne Gore, održava se *Otvoreni dan*. Po jedan poslanik razgovara sa građanima o njihovim problemima, kako bi se upoznao sa problemima i manjkavostima rada pojedinih institucija, na koje se može ukazati i djelovati kroz rad u parlamentu.

## IV Zaključci i preporuke

Od početka primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći do 1. septembra 2013. godine, pravo na besplatnu pravnu pomoć je ostvarilo ukupno 547 građana. Besplatna pravna pomoć se najviše koristila u parničnom postupku, za potrebe sastavljanja pismena i zastupanje pred sudom. Međutim, besplatna pravna pomoć nije dovoljno korišćena u postupcima iz osnova diskriminacije i nasilja u porodici, odnosno porodičnoj zajednici, što može ukazivati na nedovoljnu promociju Zakona među ovim ciljnim grupama. Osim toga, besplatna pravna pomoć i dalje nije dostupna u svim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i na zakonu zasnovanim interesima građana, poput upravnog i prekršajnog postupka za koji se, u crnogorskom kontekstu, vezuje najveći broj slučajeva kršenja prava.

Iako je pružanje besplatne pravne pomoći bilo organizovano u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori, tokom istraživanja smo registrovali jedan sud u kojem nije podniet ni jedan zahtjev, kao i sudove u kojima je podniet samo jedan ili, pak, par zahtjeva za odobravanje BPP. Sa druge strane, služba za pružanje besplatne pravne pomoći pri Osnovnom sudu u Podgorici opterećena je velikim brojem podnijetih zahtjeva što čini primjenu Zakona složenijom, imajući u vidu propisane rokove, kapacitete službe za BPP, te saradnju sa drugim nadležnim organima.

Istraživanje je pokazalo da i dalje postoji nezadovoljavajući stepen informisanosti građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć i uslovima za njegovo ostvarivanje, ali i potreba za jačanjem saradnje između nadležnih subjekata u postupku ostvarivanja prava na BPP, kao i između nadležnih institucija i civilnog sektora.

Postojeći zakonodavni i institucionalni okvir ne djeluju podsticajno na razvoj pluraliteta usluga i pružalaca BPP. Iako prema nalazima istraživanja, nije bilo značajnijih primjedbi na kvalitet pružene besplatne pravne pomoći, neophodno je unaprijediti način vođenja evidencija i iskazivanja utroška sredstava za BPP, kao i mehanizme kontrole nad BPP, kod činjenice da se sistem u tom smislu u značajnoj mjeri oslanja na interne procedure Advokatske komore. Imajući u vidu iskustva GA i CEDEM-a u drugim projektima koje se tiču postupaka zaštite ljudskih prava, prilikom primjene Zakona, može se pojaviti i pitanje mogućnosti angažovanja advokata u manjim sredinama, u pojedinim vrstama predmeta koji se vode protiv državnih službenika (posebno u slučajevima diskriminacije ili torture), kao i u slučajevima u kojima bi se postupak eventualno vodio protiv samih advokata.

Imajući u vidu zaključke istraživanja, ali i obaveze Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj uniji, te činjenicu da kvalitetno planiranje i evaluacija politika u ovoj oblasti mogu u značajnoj mjeri doprinijeti utvrđivanju prioriteta, djelotvornosti sredstava utrošenih za ove namjene i većoj efikasnosti i pravičnosti pravnih postupaka, definisali smo sljedeće preporuke za koje cijenimo da mogu pozitivno uticati na funkcionisanje sistema besplatne pravne pomoći:

### Preporuke koje se odnose na normativni okvir:

- Cjelokupan sistem besplatne pravne pomoći treba da bude orijentisan prema korisniku i njegovim *opravdanim očekivanjima*<sup>43</sup>. Ovlašćenja u pogledu kontrole pružalaca pravne pomoći bi trebalo da budu ravnopravna i jednaka za sve pružaoce pravne pomoći, bez diskriminacije po osnovu njihove profesionalne uloge ili statusa.
- Pravo na besplatnu pravnu pomoć treba, pod određenim uslovima, priznati i pravnim licima, cijeneći okolnosti konkretnog slučaja.

---

<sup>43</sup>*Opravdana očekivanja klijenta* predstavljaju standard koji ide dalje od minimuma očekivanja i može se izjednačiti sa „savremenim“, „razumnim“ očekivanjima koja se mjere prema postojećem nivou razvijenosti sistema besplatne pravne pomoći, stanja u pravosuđu, konkretnih okolnosti svakog pojedinog slučaja, itd. Ostvarivanje ovih standarda podrazumeva da pružalac treba da u svakom momentu bude svjestan sadržine ovih očekivanja.

- Zakon ne prepoznaje, *explicite*, žrtve mučenja ili torture, kao ni žrtve diskriminacije. To naravno ne isključuje mogućnost da i ova lica ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć pod uslovom da pripadaju nekoj od naprijed navedenih grupa korisnika, ali bi njihovo prepoznavanje u zakonu značilo priznanje zakonodavca da i oni predstavljaju prioritetne ciljne grupe i omogućilo da se isti dovedu u ravnopravan položaj sa drugim potencijalnim korisnicima u pogledu mogućnosti zaštite svojih prava.
- Oblike pravne pomoći razvrstati na primarnu i sekundarnu pravnu pomoć i prilagoditi ovoj podjeli postupak ostvarivanja besplatne pravne pomoći i kontrolu nad kvalitetom iste.
- Djelokrug postupaka u kojima se garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć prema standardima EKLJP obuhvata sve vrste postupaka kojima se odlučuje o pravima i obavezama građana. Stoga, pružanje pravne pomoći u postupcima koji nisu predviđeni Zakonom, treba predvijeti u onim slučajevima kada je to u *interesu pravde* ili je *pravna pomoć od neprocjenjive vrijednosti da efikasnu zaštitu podnosioca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć*, a ispunjenost ovih uslova cijeliti u svakoj konkretnoj situaciji, prema značaju predmeta po podnosioca zahtjeva, činjeničnoj složenosti predmeta, ekonomskoj moći, monopolskom položajem protivne strane i drugim standardima koji su razvijeni kroz praksu Evropskog suda.
- Sprovesti analizu rada nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, i na temelju rezultata te analize razmotriti opravdanost izmjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u pravcu definisanja ovih NVO kao pružaoca besplatne pravne pomoći koji imaju pravo na naknadu i nužne troškove;
- Izmijeniti način na koji je u Zakonu postavljen imovinski cenzus, shodno analizi dosadašnje primjene Zakona.
- Zloupotrebu prava od strane tražioca pravne pomoći i institut neopravdano odobrene besplatne pravne pomoći regulisati odgovarajućim sankcijama.
- Ovim Zakonom (ili Zakonom o advokaturi) urediti kriterijume po kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoći, vodeći računa o specifičnostima besplatne pravne pomoći.
- Izraditi Komentar Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i dostaviti ga predstavnicima pravosuđa i advokature, radi otklanjanja nedoumica u vezi sa tumačenjem pojedinih odredbi u praksi (poput rokova za podnošenja zahtjeva za isplatu troškova na ime pružanja besplatne pravne pomoći od strane advokata).

#### **Preporuke koje se odnose na primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći:**

- Upodobiti način vođenja evidencija sa pravilima Savjeta Evrope, kako bi se obezbijedilo vođenje evidencija i po vrstama postupaka i odvojenim troškovima za te vrste postupaka, uključujući i sve administrativne troškove koji su nastali u vezi sa tim postupcima.
- Upravljački i kontrolni mehanizmi u sistemu besplatne pravne pomoći treba da budu detaljnije razrađeni – razviti mehanizme i indikatore praćenja kvaliteta besplatne pravne pomoći prema specifičnostima određenih pitanja ili oblasti prava, a *ex post* izvještavanje prilagoditi pravilima izvještavanja Savjeta Evrope.
- Obezbijediti punu transparentnost svih procedura i prava koji pripadaju korisniku besplatne pravne pomoći.
- Obezbijediti kontinuirano ispitivanje stavova korisnika besplatne pravne pomoći. Nadležna tijela zadužena za upravljanje sistemom besplatne pravne pomoći, moraju biti upoznati sa bitnim rezultatima tih istraživanja i koristiti ih u kreiranju politike razvoja sistema BPP.
- Obezbijediti pružaocima pravne pomoći dodatne obavezne obuke u pojedinim oblastima prava (porodično pravo, zaštita osoba s invaliditetom, nasilje u porodici, trafiking, slučajevi diskriminacije itd).
- Omogućiti dostupnost neophodnih pravnih i akademskih izvora znanja za sve pružaoce pravne pomoći podjednako (pristup bazama pravnih propisa i praksi ESLJP; razvijanje posebne web stranice na kojoj bi ovi izvori bili dostupni).

## Bibliografija

Ustav Crne Gore (*Službeni list CG, br.1/07*)

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (*Službeni list CG, br.20/11*)

Zakonik o krivičnom postupku (*Službeni list RCG br. 71/2003, 7/2004, 47/2006 i Službeni list CG br.57/2009, 49/2010*)

Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku (*Službeni list CG, br.64/11*)

Zakonik o parničnom postupku (*Službeni list RCG, br. 28/05 i 76/06*)

Zakon o opštem upravnom postupku (*Službeni list RCG, br.60/03 i Službeni list CG, br. 32/11*)

Zakon o advokaturi (*Službeni list RCG br. 79/06*)

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (*Službeni list CG, br.46/10*)

Zakon o azilu (*Službeni list RCG, br. 45/06*)

Uredba o o naknadi troškova u sudskim postupcima (*Službeni list CG, broj 61/10*)

Statut Advokatske komore od 28.05.2005.god.

Kodeks profesionalne etike advokata od 16.01.1999.god.

*Analiza pravne prakse u pružanju besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori*, Pravni Centar, Podgorica, 2008

*Pravo na pravično suđenje – Vodič za primjenu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savjet Evrope, Beograd, 2007

*Ljudska prava u Evropi – bilten AIRE Centra*, AIRE Centar, London 2005

*Uputstva za korišćenje besplatne pravne pomoći*, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2012

*Izveštaj o planu implementacije Zakonika o krivičnom postupku*, Vlada Crne Gore, Podgorica, 2011

*Izveštaj CEPEJ-a o izdacima evropskih država za besplatnu pravnu pomoć*, Strazbur, 2008