



**Crna Gora**  
**Ministarstvo pravde**

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

**2012 - 2019**

**Podgorica, septembar 2019. godine**

**Građanska alijansa, Crna Gora**  
**septembar 2019. godine**

**Za izdavača**  
Boris Raonić

**Koordinator istraživanja**  
Zoran Vujičić

**Autori izvještaja**  
GA tim

**Lektura i korektura**  
Jelena Ristović

**Dizajn i štampa**

**AP Print**

Izrada ovog izvještaja je podržana od strane Ministarstva pravde, kroz raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u prioritetnoj oblasti: *Pravdom ka jednakosti*. Stavovi izneseni u ovom izvještaju predstavljaju stavove Građanske alijanse i ne moraju odražavati mišljenje donatora koji je podržao realizaciju projekta.

## SADRŽAJ

Predgovor.....	4
----------------	---

### I Normativni i institucionalni okvir za pružanje besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori

1. Uvodne napomene.....	5
2. Međunarodni izvori.....	5
a) Pravna pomoć u okviru sistema Ujedinjenih nacija.....	5
b) Pravna pomoć u okviru Evropske unije.....	6
c) Pravna pomoć u okviru prava Savjeta Evrope.....	7
3. Osvrt na praksu Evropskog suda za ljudska prava.....	8
4. Strateški okvir reforme pravosuđa, sa posebnim osvrtom na sistem besplatne pravne pomoći.....	11
5. Ustavno – pravni okvir u Crnoj Gori.....	13
6. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.....	14
7. Odnos Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i drugih relevantnih zakona.....	22

### II Rezultati istraživanja.....

1. Analiza podataka o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (2013 – 2019).....	27
2. Analiza podataka dobijenih od strane sudova.....	34
3. Pritužbe na rad advokata.....	39
4. Informisanost građana i građanki o besplatnoj pravnoj pomoći.....	40
5. Iskustva Monitoring tima Građanske alijanse.....	40

### III Zaključci.....

### IV Preporuke.....

### Anex: Upitnik za prikupljanje podataka o primjeni instituta besplatne pravne pomoći ...

### Bibliografija.....

## **PREDGOVOR**

Kako bi osigurale poštovanje prava na pristup pravdi, zemlje širom svijeta su uspostavile sistem besplatne pravne pomoći koji štiti prava najranjivijih i socijalno ugroženih kategorija stanovništva u slučajevima kada to zahtijevaju interesi pravde. Takav sistem podrazumijeva osiguranje mehanizama koji će pod određenim uslovima omogućiti licima čije materijalne prilike ugrožavaju mogućnost zaštite njihovih prava da ta prava i ostvare. Time se poništava negativni efekt koje bi materijalne prilike imale na lica koja nemaju sredstava da plate usluge pravnog punomoćnika, te stoga nisu u mogućnosti da adekvatno zaštite svoja prava i interese pred nadležnim organima.

Kroz sprovođenje istraživanja, pripremu analiza i prikazivanje činjeničnog stanja, organizacije civilnog društva mogu dati značajan doprinos donošenju odluka i politika zasnovanih na potrebama građana, uključujući i pravo na besplatnu pravnu pomoć. Istovremeno, kroz ovakav vid djelovanja, civilno društvo vrši demokratski pritisak na predstavnike institucija vlasti, podstičući ih na usvajanje i implementaciju onih politika koje civilno društvo zagovara.

Građanska alijansa i CEDEM su 2013. godine objavili prvu Analizu sistema besplatne pravne pomoći koja se odnosila na prvu godinu primjene Zakona o besplatne pravne pomoći i koja je bila bazirana na rezultatima pravne analize i statističkih podataka o funkcionisanju instituta besplatne pravne pomoći, ali i na stavovima sudijske i advokatske zajednice, nevladinih organizacija i građana/građanki. Jedna od ključnih preporuka te Analize je da cjelokupan sistem besplatne pravne pomoći treba postaviti tako da bude primarno orijentisan prema korisnicima i njihovim opravdanim potrebama da ostvare pravo na sudsku zaštitu bez diskriminacije. Druga ključna preporuka se odnosila na eksplicitno prepoznavanje žrtava nasilja, mučenja i diskriminacije, kao prioriternih korisnika prava na besplatnu pomoć i ona je u međuvremenu djelimično realizovana, usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 2015. godine.

Publikacija koja je pred Vama prikazuje napredak u oblasti primjene instituta besplatne pravne pomoći ostvaren u periodu od 2013. – 2019. godine, ali ukazuje i na određene izazove i probleme u primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći od njegovog usvajanja 2011. godine. Publikacija sadrži pregled relevantnih međunarodnih standarda i presuda Evropskog suda za ljudska prava, kao i analizu zakonodavnog okvira i pokazatelja njegove primjene u odnosu na 2013. godinu. Cilj takve komparativne analize je da se objektivno sagledaju pomoci koji su ostvareni na zakonodavnom, institucionalnom i praktičnom planu, u kontekstu međunarodnih standarda i prakse Evropskog suda.

U metodološkom smislu, ova analiza se razlikuje od one koja je objavljena 2013. godine, jer je fokusirana samo na pravnu analizu i analizu dostupnih empirijskih podataka o primjeni instituta besplatne pravne pomoći. Imajući u vidu ograničene resurse i rokove za realizaciju projekta, istraživanjem nije bilo moguće obuhvatiti ispitivanje stavova sudske vlasti, advokature, nevladinih organizacija i građana i građanki, što bi svakako predstavljalo veoma važan element ocjene napretka ostvarenog u ovoj oblasti od 2013. godine. Građanska alijansa izražava nadu da će slično istraživanje biti uskoro realizovano, kako bi se omogućilo ukupno sagledavanja stanja u oblasti besplatne pravne pomoći.

Koristimo ovu priliku da se zahvalimo svima koji su bili uključeni u izradu publikacije, posebno Ministarstvu pravde Vlade Crne Gore koje je kroz Projekat „Do bolje primjene besplatne pravne pomoći“ prepoznalo značaj kontinuiranog praćenja funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći i podržala sprovođenje ovog istraživanja.

**Tim Građanske alijanse**

# I Normativni i institucionalni okvir za pružanje besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori

## 1. Uvodne napomene

Pravo na pravično suđenje<sup>1</sup> predstavlja preeminentno pravo Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koje zauzima posebno mjesto u demokratskom društvu i smatra se nužnim preduslovom za ostvarivanje temeljnih ljudskih prava.<sup>2</sup> Pravo na besplatnu pravnu pomoć, kao oblik ostvarivanja prava građana na jednak pristup pravdi je fundament pravičnog postupka. Savremeni pravni sistem pružanja pravne pomoći se temelji na dvije osnovne premise: a) da **pravo na pravnu pomoć mora biti shvaćeno kao ljudsko pravo**; b) da **pravna pomoć**, bez obzira ko je pruža, **mora biti kvalifikovana**, tj. mora zadovoljavati određene uslove u pogledu kvaliteta. Usporedna praksa pokazuje da postoje brojni izazovi u pogledu ostvarivanja ovog prava, izazvani velikim potrebama korisnika i nedovoljnim kapacitetima subjekata da svakom od njih pruže pravovremenu, visoko kvalitetnu i besplatnu pravnu uslugu. Uprkos tome, ono što je imanentno savremenim sistemima besplatne pravne pomoći jeste njihovo **stalno osnaživanje**, u pogledu svih elemenata relevantnih za pravnu pomoć, prije svega u pogledu pluraliteta korisnika i pružalaca pravne pomoći, te diversifikacija oblika pružanja besplatne pravne pomoći.

## 2. Međunarodni izvori

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

U članu 10. **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima** se navodi da svako ima jednako pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će da odluči o njegovim/njenim pravima i obavezama, kao i o osnovanosti bilo koje krivične optužbe protiv njega/nje.

U **Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima**, u članu 14, garantuje se jednakost svih pred zakonom. Svakom licu koje je optuženo za neko krivično djelo, u svim fazama krivičnog postupka, se garantuju sljedeća prava: a) da se njemu/njoj, 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.

---

<sup>1</sup> Pravo na pravično suđenje, u smislu Evropske konvencije, 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.

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

**Statutom Međunarodnog krivičnog suda u Rimu** je predviđeno pravo na pravnu pomoć kao jedno od prava koja su zagarantovana 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 djelo koje potpada pod nadležnost ovog 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.

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

U Evropskoj uniji sistem besplatne pravne pomoći je uspostavljen u svim državama Evropske unije, s tim da se ovi sistemu mogu međusobno razlikovati u pogledu prirode i obima pravne pomoći korisnicima, kao i uslova korišćenja, ali svi imaju jedinstveni cilj – da se osigura efektivan pristup pravdi svim građanima i građankama, i to na način da je besplatna pravna pomoć predviđena ne samo nacionalnim zakonodavstvima, nego je dostupna građanima koji svoja prava ostvaruju na teritoriji druge zemlje, a ispunjavaju specifične propisane uslove za korišćenje besplatne pravne pomoći.

Neki od najznačajnijih dokumenata koji uređuju pravo na besplatnu pravnu pomoć u Evropskoj uniji su: **Evropski sporazum o dostavljanju molbi za pravnu pomoć** (1977), koji su potpisale sve članice Unije, izuzev Njemačke i kojim se reguliše pravo na pravnu pomoć van zemlje boravišta; **Konvencija o međunarodnom pristupu pravdi** (Hag, 1980.), koja predviđa da državljani i građani sa boravištem u zemlji koja je potpisnica Konvencije imaju pravo na pomoć u drugoj državi potpisnici pod istim uslovima kao da imaju boravište u toj zemlji; **Direktiva za pravnu pomoć**, usvojena u januaru 2003., na predlog Evropske komisije, sa ciljem poboljšanja pristupa pravdi kroz uspostavljanje minimalnih zajedničkih pravila koja se odnose na pravnu pomoć; **Okvirna odluka Savjeta o položaju oštećenog iz 2001**; **Okvirna odluka o određenim procesnim pravima u krivičnim postupcima u zemljama Evropske unije**.<sup>3</sup>

**Povelja EU o osnovnim pravima** (2000) u članu 47, st. 3, odnosno nacrt Ustava Evrope glava VI, čl. II 107, st. 3 takođe jemče pravnu pomoć kada je ona potrebna da bi se obezbedio djelotvoran pristup pravdi, propisujući da pravo na besplatnu pravnu pomoć treba omogućiti svima kojima nedostaju finansijska sredstva ukoliko je to neophodno za efektivno ostvarenje prava na pristup pravdi.

Članom 31 **Ugovora o Evropskoj uniji** je predviđeno 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.

**Direktiva 2000/43 o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo**, predviđa, u preambuli, da osobe koje su diskriminisane na osnovu rasnog ili etničkog porijekla treba da imaju na raspolaganju adekvatna sredstva pravne zaštite, kao i da organizacije koje se bave zaštitom njihovih interesa imaju mogućnost da se pojave kao inicijatori ili zastupnici u

<sup>3</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.

postupcima u kojima se štite prava žrtava diskriminacije. Na ovaj način je na nivou Evropske unije prepoznata mogućnost da organizacije civilnog društva pružaju besplatnu pravnu pomoć u slučajevima u kojima država nije u mogućnosti da zadovolji potrebe građana za tom vrstom pomoći i na način na koji to urede države članice EU. Bitno je pomenuti i **Direktivu 2002/08 o unaprjeđivanju pristupa pravdi u prekograničnim sporovima** koja uspostavlja minimum zajedničkih pravila o pravnoj pomoći u ovoj vrsti sporova.<sup>4</sup>

### c) Pravna pomoć u okviru Savjeta Evrope

Najznačajniji izvor prava koji reguliše pitanje pravne pomoći na nivou Savjeta Evrope je **Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950)**. Član 6, stav 3, tačka (c) ove Konvencije izričito predviđa da svako optužen za krivično delo 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, stav 3, tačka (e) Konvencije predviđa da svako optužen za krivično delo ima pravo na „besplatnu pomoć tumača ako ne razume ili ne govori jezik“. Kao što se u samom članu 6 navodi, u Konvenciji se pravi razlika između pravne pomoći za koju se daje određena naknada i besplatne pravne pomoći. Besplatna pravna pomoć predviđena je za one situacije kada „to nalažu interesi pravde“. Član 6 Konvencije se posmatra i u vezi sa članom 13 (pravo na djelotvorni pravni lijek) i članom 14 Konvencije (opšta zabrana diskriminacije).

Uživanje prava prema Konvenciji **nije uslovljeno priznavanjem stranačke sposobnosti** (*ius standi in iudicio*), niti je ograničeno samo na unutrašnji sudski postupak. Naime, 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>

Osim Evropske konvencije, sistem pružanja pravne pomoći u okviru Savjeta Evrope je uređen i drugim aktima različite formalno-pravne prirode kojima se precizira način ostvarivanja prava na pristup sudu kroz regulisanje sistema besplatne pravne pomoći - 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 R (81) 7 Komiteta ministara državama članicama reguliše mjere koje omogućavaju pristup sudu;
- Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o efikasnom pristupu pravdi i pravosuđu za veoma siromašna lica, br.R.1(1993) koja zahtijeva da države članice Savjeta Evrope obezbijede pravnu zaštitu za najsiromašnije, uz dodatnu afirmaciju vansudskih metoda rješavanja sporova (medijacije) i kojom su osim pravnika i advokata, i nevladine organizacije prepoznate kao pružaoci pravne pomoći;
- Akcioni plan o sistemima pravne pomoći Evropskog komiteta za pravnu saradnju iz 2002.godine,<sup>6</sup> kojim je, između ostalog, prepoznat i značaj podizanja javne svijesti o sistemu besplatne pravne pomoći, te značaj pravne pomoći u prekograničnim sporovima;

<sup>4</sup> Član 12 Direktive predviđa da se "besplatna pravna pomoć odobrava od strane nadležnih organa država članica u kojima je smješten sud pred kojim se rješava spor koji je predmet parnice", dok je članom 13 propisano da se formalni zahtjev za pružanje besplatne pravne pomoći predaje nadležnim organima države članice u kojoj podnosilac ima prebivalište ili boravište, ili nadležnim organima države na teritoriji koje se nalazi sud ili države na čijoj teritoriji odluka treba da bude izvršena.

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

<sup>6</sup> U ovom Akcionom planu su predviđene mjere koje bi trebalo preduzeti sa ciljem poboljšanja sistema pravne pomoći u državama članicama, i to: pružanje pravne pomoći, uključujući zastupanje od strane advokata; pružanje informacija i pravnih

- Preporuka o postupanju suda i drugim pravnim uslugama koje se pružaju građanima kroz upotrebu novih tehnologija, br.R.3. (2011).

Ono što je zajedničko ovim rezolucijama je to da pravo na pristup sudu pripada svim kategorijama stanovništva pod jednakim uslovima i bez diskriminacije, bez obzira na imovinske i druge prilike. Komitet ministara Savjeta Evrope preporučuje vladama država članica da pod jednakim uslovima kao i državljanima, pružaju besplatnu pravnu pomoć svim državljanima članica te organizacije, kao i fizičkim osobama koje imaju uobičajeno boravište na području države u kojoj se postupak vodi. Tako se u dodatku Rezolucije (78) 8 o pružanju pravne pomoći i savjeta ističe da „niko ne smije biti spriječen ekonomskim prilikama u svom nastojanju da ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupa u građanskim, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili poreskim stvarima“.

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

Pravo na besplatnu pravnu pomoć u Crnoj Gori ima svoje izvorište u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa pratećim protokolima (**član 6 – pravo na pravično suđenje**). Iako Evropska konvencija pravo na besplatnu pravnu pomoć izričito predviđa samo za optuženike kada to nalažu interesi pravde i materijalni status optuženika, praksa Evropskog suda pruža šire tumačenje Konvencije, prema kojem je obaveza država članica u kojima se primjenjuje Evropska konvencija da osiguraju pravo na besplatnu pravnu pomoć, kada je to neophodno za djelotvornu i praktičnu zaštitu građanskih prava i obaveza,<sup>7</sup> nezavisno od mogućnosti stranke da sama zastupa svoje interese i prava.

U nizu presuda donijetih u vezi sa članom 6 Evropske Konvencije (*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; Zdravko Stanev v. Bulgaria, 2012; Tsonyo Tsonev v. Bulgaria, 2012 i Dvorski v. Croatia, 2015*), Evropski sud za ljudska prava je iznio stavove koji se odnose na obavezu države da obezbijedi pristup pravdi, ali i na kvalitet pomoći koja se pruža, oslobođanje od troškova, interes pravičnosti, vrste i faze postupka u kojima se pomoć pruža, uključujući i pružanje pomoći van krivičnog postupka, kao i uticaj izgleda na uspjeh na pravo na pravnu pomoć.

Iz navedenih presuda se može zaključiti da je Sud u predmetima u kojima je postupao prvenstveno vodio računa o **ispunjenosti dva testa**, i to kako finansijskog, tako i testa interesa pravde, iako je za postojanje povrede predmetnog člana 6. Konvencije bilo dovoljno utvrđivanje neispunjenosti samo jednog od njih. Sud je zauzeo i stav da, ukoliko postoji ispunjenost ova dva testa, besplatna pravna pomoć treba da bude pružena potencijalnom podnosiocu predstavke u toku cijelog postupka, počev od inicijalne faze postupka, pa sve do njegovog okončanja.<sup>8</sup> Takođe, bitno je napomenuti stav Evropskog suda da **nije neophodno dokazati da je odsustvo pravne pomoći prouzrokovalo stvarnu štetu**

---

savjeta u vrijeme i na mjestu koji uzimaju u obzir potrebe korisnika, a takođe obezbjeđuju da korisnici budu u stanju da razumiju svoje advokate; odbranu optuženih u krivičnim predmetima; pripremu predmeta u nekrivičnim predmetima i zastupanje klijenata; pomoć klijentima u odnosima sa javnim vlastima i to u onim situacijama gdje je pravno pitanje vjerovatno predmet tog odnosa; savjet i pomoć u odnosu na izvršenje ili osporavanje izvršenja, kazne ili vansudski aranžman, uključujući zahtjeve za ublažavanje kazne.

<sup>7</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>8</sup> Veljko Turanjanin, *Besplatna pravna pomoć i stavovi Evropskog suda za ljudska prava*, str. 173.



**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>9</sup>

Od posebnog značaja je i stav Suda da **pravo na zastupanje mora biti praktično i efikasno**: „Svako 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>10</sup>

Naime, **sama činjenica da je okrivljenom dodijeljen advokat, ne znači nužno da je ispoštovan član 6 Evropske konvencije**, ako je očigledno da advokat nije u stanju da pruži efikasno zastupanje – bilo da postoje razlozi koji ga objektivno sprječavaju da vrši svoju dužnost (kao što je bolest ili spriječenost da vrši svoju funkciju na drugi način), bilo da advokat izbjegava svoje dužnosti. Sud je zauzeo jasan stav da u tom slučaju, nadležni organi imaju obavezu da ili navedu advokata da obavlja svoje obaveze ili da ga zamijene.<sup>11</sup>

U predmetu *Dvorski protiv Hrvatske*,<sup>12</sup> Veliko vijeće Evropskog suda za ljudska prava<sup>13</sup> je donijelo presudu kojom je utvrđeno da je Republika Hrvatska povrijedila pravo podnosioca predstavke na pošteno suđenje u skladu sa članom 6. Konvencije, u krivičnom postupku u kojem je gospodin Dvorski osuđen za trostruko ubistvo, izazivanje požara i pljačku. Naime, Veliko vijeće je utvrdilo da podnosilac predstavke (aplikant), prilikom policijskog ispitivanja tokom kojeg je priznao da je izvršio navedena krivična djela, nije bio na odgovarajući način zastupan od strane advokata, kako to traži čl. 6. Konvencije. Veliko vijeće je utvrdilo da su roditelji aplikanta angažovali advokata G.M. da ga brani pred policijom. Prema navodima slučaja, advokat je u nekoliko navrata pokušao da stupi u kontakt sa aplikantom, ali mu policija to nije dopustila, tako da je u konačnom, aplikanta pred policijom zastupao avokat M.R, kojeg je aplikant sam odabrao sa spiska advokata koji mu je policija ponudila.

Veliko vijeće je dalje utvrdilo da policija nije obavijestila aplikanta da su njegovi roditelji angažovali advokata koji pokušava da stupi u kontakt sa njim, te da odluka gospodina Dvorskog o advokatu koji treba da ga zastupa tokom policijskog ispitivanja nije bila potkrijepljena informacijom o tome da advokat G.M. želi da ga zastupa i da je već angažovan od strane njegovih roditelja. Imajući u vidu da je priznanje aplikanta dato pred policijom bilo jedan od ključnih dokaza na suđenju koje je uslijedilo nakon policijske istrage, Veliko vijeće je utvrdilo da je **spomenuti nedostatak u zastupanju tužitelja uticao na cjelokupni sudski postupak, čineći ga nepoštenim, protivno čl. 6. Konvencije**.<sup>14</sup>

U postupku *Airey protiv Velike Britanije* iz 1979 godine, Evropski sud za ljudska prava je utvrdio povredu čl. 6 Evropske konvencije usljed postojanja onemogućavanja pristupa sudu zbog nedostatka

---

<sup>9</sup> *Perks and Others v. the United Kingdom*, 12. oktobar 1999, *Granger v. the United Kingdom*, 28. mart 1990.

<sup>10</sup> *Lala protiv Holandije*, 22. septembar 1994, stav 34.

<sup>11</sup> *Artico protiv Italije*, predstavka br. 6694/74 od 13. Jula 1980. godine, stav 33.

<sup>12</sup> *Dvorski v. Croatia*, predstavka br. 25703/11 od 20. septembra 2015. godine

<sup>13</sup> Dana 5. novembra 2013. godine, Evropski sud je utvrdio da u krivičnom postupku protiv podnosioca presude nije bilo povrede člana 6, dok je Veliko vijeće Evropskog suda ponovo razmotrilo njegov slučaj i došlo do drugačijeg zaključka, kako se i navodi u nastavku teksta.

<sup>14</sup> Važno je napomenuti da je i kroz praksu **Komiteta za ljudska prava** Ujedinjenih nacija 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 lijekova radi ostvarivanja pristupa pravdi**: *Smith and Stewart v. Jamaica*, Communication No. 668/1995, 8.april, 1999, CCPR/C/65/D/668/1995

sredstava za pokretanje postupka.<sup>15</sup> U predmetu povodom razvoda braka, žena – podnosilac predstave koja je htjela da pokrene brakorazvodnu parnicu nije bila u mogućnosti da lično vodi postupak, a nije imala dovoljno sredstava da u tu svrhu angažuje advokata. Sud je u presudi, *inter alia*, naveo da se radi o onemogućavanju pristupa sudu, te da je država bila dužna da obezbijedi pravnu pomoć kako bi se obezbijedilo pravo na pristup sudu. Takođe, Sud je u ovoj presudi zauzeo stav da je legitimno uskratiti pravo na pravnu pomoć **ukoliko postoji mala vjerovatnoća da stranka u postupku može ostvariti svoja prava** ili ukoliko se radi o **zahtjevu koji je “neozbiljan”**. Sud konačno navodi da je legitimno da država odredi u kojoj vrsti postupaka će se obezbjeđivati pravna pomoć.

O ispunjenosti standarda **interesa pravičnosti**, Sud se izjasnio u predmetu *Quaranta v. Switzerland* (predstavka broj 12744/87), iznoseći stav po kojem je potrebno da budu **ispunjena dva uslova** da bi se ovo pravo ostvarilo: a) da okrivljeni nema dovoljno sredstava da sam plati pravnu pomoć; b) da to nalažu interesi pravde, primjenjujući različite kriterijume koji se odnose na interese pravde. To su, između ostalog, ozbiljnost krivičnog djela za koje je okrivljeni optužen, visina zapriječene kazne, složenost predmeta, kao i lično stanje optuženog. Sud je utvrdio da iz svih okolnosti konkretnog predmeta proizlazi da je okrivljeni imao pravo na besplatnu pravnu pomoć, te da je u ovom predmetu prekršen član 6, stav 3, tačka (c) Konvencije.

U predmetu *Boner protiv Ujedinjenog kraljevstva* iz 1994. godine (predstavka br. 18711/91), Sud se bavio pitanjem **pružanja besplatne pravne pomoći u različitim fazama postupaka**, navodeći da se pod određenim uslovima (nedostatka sredstava na strani lica koje traži pravnu pomoć i interesa pravičnosti) pravo na besplatnu pravnu pomoć podjednako odnosi na drugostepeni postupak. Sud je naveo i elemente koje treba razmatrati prilikom odlučivanja o tome da li interes pravičnosti zahtijeva pružanje besplatne pravne pomoći u žalbenom postupku: priroda postupka, nadležnosti drugostepenog suda, te sposobnost stranke da bez pravnog zastupnika predstavi pravne argumente koji se tiču pitanja u vezi sa dokaznim postupkom.

U predmetu *R. D. protiv Poljske*,<sup>16</sup> Sud se takođe bavio pitanjem pružanja besplatne pravne pomoći tokom cijelog postupka, jer je podnosiocu predstava ova vrsta pomoći bila pružena u **prvostepenom i žalbenom postupku**, zbog nedostatka finansijskih sredstava. Naime, u ovom predmetu je aplikantu odbijen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć prilikom sastavljanja žalbe na prvostepenu sudsku odluku. Sud je stao na stanovište da postoji razuman osnov za razmatranje zahtjeva s obzirom na to da su finansijska sredstva aplikanta bila ograničena i da postoje jasni pokazatelji da nije imao dovoljno sredstava da plati pravnu pomoć u smislu člana 6. stav 3. (c) Konvencije, ukoliko je ispunjen kriterijum interesa pravičnosti da podnosiocu predstave bude obezbijedena besplatna pravna pomoć.

Da pravo na besplatnu pravnu pomoć ne obuhvata samo **djelimično ili potpuno oslobađanje troškova pravnog zastupanja**, već i pravo na pomoć u pogledu drugih vrsta troškova, kao što su sudske takse, troškovi izvođenja dokaza (posebno troškovi vještačenja), troškovi prevoda i drugi troškovi nužni za ostvarivanje pravne zaštite, Sud je zaključio u predmetu *Kreuz protiv Poljske*<sup>17</sup> iz 2001. godine. Naime, u ovom predmetu se Evropski sud prvi put bavio pitanjem **da li sudski troškovi i takse predstavljaju ograničenje prava na pravdu**, navodeći da pravo na sud nije apsolutno i da ono može biti podložno *implicite* dopuštenim ograničenjima, ali da sud mora u svakom pojedinačnom slučaju procjenjivati da li je iznos sudske takse doveo u pitanje suštinu prava na pristup pravosuđu.

---

<sup>15</sup> Iako pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim stvarima nije *explicite* prepoznato Konvencijom, u ovom predmetu 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>16</sup> *R. D. v. Poland*, predstavka 29692/96 od 18. decembra 2001. godine

<sup>17</sup> *Kreuz v. Poland*, predstavka 28249/95 od 19. juna 2001. godine

Pritom, Sud je uzeo u obzir kao relevantne kriterijume mogućnost aplikanta da plati iznos sudskih taksi, kao i fazu postupka u kojoj je nametnuta obaveza njihovog plaćanja.

Sud je u konkretnom predmetu utvrdio povredu člana 6 Evropske konvencije, iz razloga što su sudske takse bile toliko visoke da je podnosilac predstavke bio “**nesrazmjerno opterećen**” i onemogućen da pokrene parnični postupak protiv odluke državnog organa. Evropski sud za ljudska prava, pak, pravi razliku kada je riječ o pokretanju postupka za zaštitu subjektivnih građanskih prava, u kojima fizičko lice pokreće postupak za naknadu štete protiv drugog fizičkog lica, jer u takvim situacijama njegovo pravo na pristup sudu nije ugroženo ukoliko sud zahtijeva plaćanje sudske takse u određenoj procentualnoj vrijednosti od ukupne vrijednosti predmeta spora.

#### **4. Strateški okvir reforme pravosuđa, sa posebnim osvrtom na sistem besplatne pravne pomoći**

**Akcionom planom za poglavlje 23**, kao krovnim strateškim dokumentom koji definiše prioritete u poglavlju 23 u skladu sa mjerilima za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji definisano je nekoliko mjera koje se odnose na osiguranje efikasnog funkcionisanja sistema besplatne je pravne pomoći:

- izrada godišnjih analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou (3.9.1);
- obezbjeđenje potrebnih finansijskih sredstva za besplatnu pravnu pomoć u budžetu za tekuću godinu (3.9.2);
- podizanje svijesti građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć i načinu ostvarivanja (3.9.3);
- sprovoditi obuke o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, namijenjene za službenike za besplatnu pravnu pomoć, predsjednike sudova, sudije i advokate, predstavnike državne uprave i predstavnike NVO (3.9.4);
- unaprijediti infrastrukturu Službi za besplatnu pravnu pomoć (3.9.5).

**Strategijom reforme pravosuđa 2014 – 2018 i Akcionim planom za njeno sprovođenje**<sup>18</sup> su bile definisane sljedeće strateške smjernice za unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći:

- obezbijediti veći stepen informisanosti opšte javnosti o sistemu besplatne pravne pomoći (4.2.1);
- unaprijediti pravni okvir kroz izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (4.2.2);
- razviti mehanizme i indikatore za praćenje kvaliteta pružanja pravne pomoći (4.2.3);
- unaprijediti saradnju između službi BPP pri osnovnim sudovima i NVO koje se bave zaštitom ugroženih kategorija u cilju promovisanja instituta besplatne pravne pomoći među potencijalnim korisnicima iz ove grupe (4.2.4);
- afirmisati sistem besplatne pravne pomoći među studentima pravnih nauka kroz realizaciju nastavnih programa kliničkog pravničkog obrazovanja na pravnim fakultetima univerziteta u Crnoj Gori (4.2.5).

Prema *Drugom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017 – 2018* u navedenom periodu je od ukupnog broja dospjelih aktivnosti za unaprjeđenje besplatne pravne pomoći (7) realizovana jedna (1), dok se u kontinuitetu implementira šest (6) mjera. Prema ovom izvještaju, nema dospjelih, a nerealizovanih aktivnosti. je realizovano nekoliko aktivnosti u ovoj oblasti, iako se u izvještaju navodi da u 2018. godini nijesu organizovani okrugli stolovi, sastanci i debate na temu BPP, u saradnji sa nevladinim organizacijama, kao ni pravne klinike, s obzirom na to da takve aktivnosti podrazumijevaju znatne troškove. Takođe, u

<sup>18</sup> <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/strategije>

izvještaju se navodi da u izvještajnom periodu nije bilo pritužbi na rad advokata po osnovu besplatne pravne pomoći.<sup>19</sup>

U Trećem periodičnom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017 – 2018 koji obuhvata period od jula do decembra 2018. godine i koji je objavljen u martu 2019. godine, navodi se da se u kontinuitetu realizuje šest (6) dospelih mjera, te da nije bilo nerealizovanih mjera. Takođe, navedeno je da nije bilo pritužbi na rad advokata po osnovu besplatne pravne pomoći.<sup>20</sup>

**Nacrt Strategije reforme pravosuđa 2019 - 2022 i nacrt Akcionog plana za njeno sprovođenje 2019 – 2020**, koje je Ministarstvo pravde pripremljeno u maju 2019. godine,<sup>21</sup> takođe sadrži važan dio koji se odnosi na unapređenje sistema besplatne pravne pomoći, u okviru **strateškog cilja 4: Jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe**. U Nacrtu Strategije su navedeni i određeni problemi koji su pratili dosadašnju primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći: žrtve mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja nisu prepoznate kao privilegovani korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć; nisu razvijeni adekvatni mehanizmi i indikatori za praćenje kvaliteta pružanja pravne pomoći; saradnja između službi besplatne pravne pomoći pri osnovnim sudovima i NVO koje se bave zaštitom ugroženih socijalnih kategorija nije na zadovoljavajućem nivou.<sup>22</sup>

Radi prevazilaženja ovih problema, Nacrtom Strategije je predviđen **operativni cilj: Unapređenje zakonodavnog okvira prepoznavanjem novih kategorija korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć i povećan broj korisnika besplatne pravne pomoći**<sup>23</sup> dok je Nacrtom Akcionog plana predviđeno više aktivnosti koje treba da dovedu do ostvarivanja navedenog cilja:

- 4.3.1. Izraditi i distribuirati brošuru o pravu na besplatnu pravnu pomoć;
- 4.3.2. Organizovati promotivne aktivnosti (okrugli stolovi, debate, sl.);
- 4.3.3. Sprovoditi istraživanja javnog mnjenja;
- 4.3.4. Izraditi analizu sistema besplatne pravne pomoći u smislu broja korisnika besplatne pravne pomoći i finansijskih sredstava isplaćenih po osnovu besplatne pravne pomoći, kao i kvaliteta usluga pružanja pravne pomoći i pratiti realizaciju preporuka iz analize;
- 4.3.5. Izmjenom normativnog okvira proširiti broj korisnika besplatne pravne pomoći;<sup>24</sup>
- 4.3.6. Obezbjediti veći stepen informisanosti djece i porodica o pristupu pravdi, (sa fokusom na djecu pripadnike manjina, djecu sa smetnjama u razvoju, djece koja žive u siromaštvu);
- 4.3.7. Edukacija advokata o primjeni besplatne pravne pomoći za djecu i njeno praktično pružanje.<sup>25</sup>

Takođe, u dijelu koji se odnosi na **jačanje sistema odgovornosti advokata i stručnih kapaciteta Advokatske komore** (str. 64), Nacrtom Strategije 2019 - 2022 je predviđen operativni cilj koji se

---

<sup>19</sup> Drugi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017 – 2018 (za period 1. januar 2018. - 30. jun 2018. godine), Vlada Crne Gore - Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2014-2018. godine, Podgorica, septembar 2018, str. 36, <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

<sup>20</sup> Str. 9 i 6, <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

<sup>21</sup> Nacrt Strategije i Akcionog plana su na javnoj raspravi od 13. maja 2019, u trajanju od mjesec dana, u skladu sa Programom javne rasprave, <http://www.pravda.gov.me/pretraga/199239/Javna-rasprava-Nacrt-strategije-reforme-pravosuđa-2019-2022-i-Nacrt-akcionog-plana-za-implementaciju-strategije-reforme-pravosud.html>

<sup>22</sup> Nacrt Strategije reforme pravosuđa 2019 - 2022, str. 54 - 55.

<sup>23</sup> Kao indikator učinka je naveden povećan broj korisnika BPP, već reference koja se odnosi na jačanje kvaliteta besplatne pravne pomoći koja se pruža.

<sup>24</sup> Ova aktivnost je predviđena za IV kvartal 2021. godine.

<sup>25</sup> Nacrt Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2019 - 2022, str. 23 - 24.

odnosi na odgovornost advokata za nesavjesno pružanje pravne pomoći (etička i disciplinska odgovornost), kao i na praćenje kvaliteta njihovog rada (u pogledu odbrane po službenoj dužnosti i besplatne pravne pomoći). Indikator učinka je ojačan sistem odgovornosti advokata i stručni kapaciteti Advokatske komore. Akcionom planom je predviđeno praćenje sprovođenja postupaka za utvrđivanje etičke/disciplinske odgovornosti notara, javnih izvršitelja, advokata, sudskih vještaka; podizanje svijesti javnosti i promovisanje mehanizama nadzora nad radom advokata (mjera 1.5.1.).<sup>26</sup>

## 5. Ustavno-pravni okvir u Crnoj Gori

Ustavno – pravni sistem u Crnoj Gori je postavljen tako da se svakom garantuje pravo na pravično suđenje i jednak pristup pravdi, kao osnovno ljudsko pravo, dok se besplatna pravna pomoć posmatra kao jedan od oblika ostvarivanja tog prava.

Naime, članom 21, stav 3 **Ustava Crne Gore**<sup>27</sup> se garantuje **pravo na pravnu pomoć svakom licu, pa i pravo na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa zakonom**. Ovakvom ustavnom odrednicom, pravo na pravnu pomoć je dobilo, prvi put u crnogorskom pravnom sistemu, **karakter Ustavom garantovanog ljudskog prava**,<sup>28</sup> koje je u skladu sa načelom jednake zaštite prava i sloboda sadržanom u članu 19 Ustava.

Prema čl. 21, stav 2 Ustava Crne Gore pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe. Organi javne vlasti, tj. državni organi i subjekti koji vrše javnopravna ovlašćenja, dužni su da omoguće pojedincu odgovarajuću pravnu pomoć, u skladu sa zakonom, na osnovama koji ne smiju biti diskriminatorni. U članu 56 Ustava je propisano da „Svako ima pravo obraćanja međunarodnim organizacijama radi zaštite svojih prava i sloboda zajemčenih Ustavom”.

Ustavno jemstvo prava na pravnu pomoć podrazumjeva **konkretne obaveze države** u pogledu **obezbeđivanja uslova za uživanje i zaštitu ovog prava**, na praktičan i djelotvoran način, kako to zahtijeva Evropski sud za ljudska prava. U konkretnom, Crna Gora ima obavezu da zajemčeno pravo na pravnu pomoć poštuje, da ne krši to pravo (onemogućavajući njegove titulare da se tim pravom koriste ili preduzimajući druge mjere kojima se dezavuiše primjena prava), kao i obavezu zaštite zajemčenog prava na pravnu pomoć, ako je pravo povrijeđeno, u kom slučaju treba normirati pravni put za njegovo ostvarenje u slučaju povrede.

Od značaja za besplatnu pravnu pomoć i direktnu primjenu konvencijskih standarda koji se odnose na pristup sudu 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”**.

---

<sup>26</sup> *Ibid*, str. 8.

<sup>27</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI

<sup>28</sup> U uporednoj praksi postoje i sistemi u kojima pravo na pravnu pomoć nije priznat status ljudskog prava ili u kojima je uživanje tog prava ograničeno samo na državljane, odnosno državljane i određene kategorije stranaca.

## 6. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

**Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći**<sup>29</sup> (u daljem tekstu: Zakon) je usvojen 5. aprila 2011. godine sa ciljem uspostavljanja normativnog okvira koji će u materijalno - pravnom i procesno - pravnom smislu urediti sistem ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Zakon je bio podijeljen u dvanaest glava kojima su se uređivali uslovi za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, oblici besplatne pravne pomoći, organ nadležan za odobravanje besplatne pravne pomoći, lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći, postupak odobravanja besplatne pravne pomoći, isplatu sredstava nastalih usljed pružene besplatne pravne pomoći, vođenje evidencije o besplatnoj pravnoj pomoći, pružanje besplatne pravne pomoći u sporu sa elementom inostranosti i nadzor nad sprovođenjem zakona. Sredstva za finansiranje pravne pomoći se za nadležni sud obezbjeđuju iz državnog budžeta

Uz Zakon, Ministarstvo pravde je donijelo i plan njegove implementacije kojim je bilo predviđeno da troškovi implementacije Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2011. godini treba da iznose 165.288€, a u 2012. godini 1.159.200€. <sup>30</sup> Za sprovođenje aktivnosti iz **Plana implementacije** je obrazovan radni tim, zadužen za kontrolu sprovođenja aktivnosti i izvještavanje o realizovanim aktivnostima i problemima kako bi se stvorili adekvatni uslovi za početak primjene Zakona. Plan implementacije se dominantno odnosio na jačanje kadrovskih i administrativnih kapaciteta pravosudnih institucija za primjenu Zakona.

Prepoznajući određene nedostatke u primjeni Zakona, koji su se odnosili na titulare prava na besplatnu pravnu pomoć i postupak zaštite ovog prava, Crna Gora je 2015. godine donijela **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći**<sup>31</sup> kojim se propisuje da se pravo na besplatnu pravnu pomoć može ostvariti i u postupcima pokrenutim kod javnih izvršitelja. Takođe, izmjenama i dopunama Zakona su kao privilegovani korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć prepoznate **žrtve trgovine ljudima i žrtve nasilja u porodici i porodičnoj zajednici** koja uživaju zaštitu u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici. Takođe, propisan je i rok za odlučivanje u upravnim sporovima protiv odluka kojima je odbijen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć.<sup>32</sup>

Institut besplatne pravne pomoći je, osim Zakona, regulisan i podzakonskim aktima:

- Pravilnikom o obrascu zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći i obrascu uputnice („Službeni list CG“, broj 58/11);
- Pravilnikom o obrascu zapisnika o pravnom savjetovanju („Službeni list CG“, broj 58/11);
- Pravilnikom o evidencijama o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni list CG“, broj 58/11).

Besplatna pravna pomoć, u smislu člana 2 Zakona, podrazumijeva obezbjeđivanje potrebnih sredstava za potpuno ili djelimično pokrivanje troškova pravnog savjetovanja, sastavljanja pismena, zastupanja u postupku pred sudom, Državnim tužilaštvom i Ustavnim sudom Crne Gore i u postupku za vansudsko

<sup>29</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 20/2011 od 15. aprila 2011. godine

<sup>30</sup> Poređenja radi, u budžetu sudstva za 2018. godinu za besplatnu pravnu pomoć opredijeljeno je 145.778,23€, a na dan 08. oktobra 2018. godine utrošeno je 153.729,68€. *Analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou, za period 1. januar – 1. oktobar 2018*, Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore, Podgorica, oktobar 2018. godine, str. 5, <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/strategije>

<sup>31</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 20/2015 od 24. 04. 2015. godine

<sup>32</sup> Izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći su donijete u skladu sa **preporukama Evropske komisije** koja je u izvještaju za Crnu Goru, za 2015. godinu, navela sljedeće: *“Usluge besplatne pravne pomoći nisu dostupne nekim etničkim grupama, naročito tražiocima azila zbog jezičkih barijera. Treba da se ulože naponi za obezbjeđivanje pristupa besplatnoj pravnoj pomoći za marginalizovane grupe i žrtve porodičnog nasilja. Neophodno je ulaganje daljih napora za uvođenje djelotvornog sistema besplatne pravne pomoći.”*, str. 48, U izvještaju za 2015. godinu se navodi da su izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći omogućile besplatnu pravnu pomoć žrtvama porodičnog nasilja, str. 69, <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku>

rješavanje sporova i postupku pred javnim izvršiteljem. Pravo na pravnu pomoć podrazumijeva i pravo na oslobađanje od plaćanja troškova sudskog postupka (izuzev troškova branioca i punomoćnika koje se ostvaruje u skladu sa drugim zakonima).

### Oblici besplatne pravne pomoći

Prema članu 26 Zakona, besplatna pravna pomoć u istom predmetu može se odobriti za:

1. pravno savjetovanje (pružanje pravnih informacija i savjeta);
2. sastavljanje pismena (sastavljanje tužbe ili drugog akta kojim se pokreće postupak, žalbe, prigovora na rješenje o izvršenju, ustavne žalbe ili akta kojim se inicira postupak zaštite pred Evropskim sudom za ljudska prava);
3. pravni savjet i zastupanje u postupku vansudskog rješavanja sporova;
4. pravni savjet i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom;
5. pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu;
6. pravni savjet i zastupanje u vezi sa vanrednim pravnim lijekovima;<sup>33</sup>

Postupci u kojima se **pruža pravna pomoć** su: parnični postupak, krivični postupak u dijelu kojim se pravo na odbranu obezbjeđuje postavljanjem branioca zbog slabog imovinskog stanja osumnjičenog ili optuženog, kao i zastupanje oštećenog u krivičnom postupku, postupak za vansudsko rješavanje sporova i postupak pred izvršiteljem.<sup>34</sup> Organi pred kojima se vode navedeni postupci su dužni da svakog učesnika u postupku pouče o pravu na besplatnu pravnu pomoć (član 2a Zakona). Lice koje ostvari besplatnu pravnu pomoć po drugom zakonu ne može ostvariti pravo na isti oblik besplatne pravne pomoći u istoj pravnoj stvari u skladu sa ovim zakonom (član 6).<sup>35</sup> Takođe, besplatna pravna pomoć ne može se odobriti za pokrivanje troškova protivne stranke u toku postupka (član 25, stav 2).

Postupci u kojima se **ne pruža pravna pomoć** su: postupak pred privrednim sudovima i postupku registracije oblika obavljanja privredne djelatnosti; postupak za naknadu štete u vezi klevete i uvrede;<sup>36</sup> postupak po tužbi za smanjenje iznosa izdržavanja djeteta u slučaju kad lice koje je obavezno da plaća izdržavanje nije izvršilo tu obavezu, osim ako ta obaveza nije izvršena bez njegove krivice; postupak

<sup>33</sup> Pod zastupanjem se u kontekstu ovog Zakona podrazumijeva preduzimanje procesnih radnji pred sudom, Državnim tužilaštvom, Ustavnim sudom Crne Gore i u postupku za vansudsko rješavanje sporova.

<sup>34</sup> BPP u postupku pred javnim izvršiteljem podrazumijeva **oslobađanje od troškova sastavljanja predloga za izvršenje i od plaćanja predujma troškova javnom izvršitelju** (član 24a Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći).

<sup>35</sup> 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. Za više informacije pogledajte Izvještaj o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji su objavili Građanska alijanska i CEDEM: [https://gamn.org/images/docs/cg/lzvjestaj\\_bpp\\_4.oktobar.pdf](https://gamn.org/images/docs/cg/lzvjestaj_bpp_4.oktobar.pdf)

<sup>36</sup> 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, cijeneći u svakom konkretnom slučaju značaj onoga što je predmet postupka za same stranke, pravne posljedice koje odsustvo pravne pomoći može prouzrokovati, te činjenicu da li je odsustvo BPP uticalo na materijalni ili društveni položaj oštećene strane.** U tom smislu upućujemo na slučaj *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 68416/01, ECHR 2005-II, koji se ticao 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. Evropski sud je u ovom predmetu zauzeo stanovište da je **uskraćivanje besplatne pomoći onemogućilo podnosiocima da predstave sudu svoj slučaj i izložilo ih velikim materijalnim troškovima, ali i društvenoj kompromitaciji**, zbog čega je utvrdio povredu čl.6 EKLP.



izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave (član 7 Zakona). Dakle, pravna pomoć se sastoji u radnjama koje se tiču same stvari u vezi sa ostvarivanjem prava (pomoć u pogledu merituma) ili se radnje pomoći ne tiču sadržinske strane stvari, već na drugi način, posredno doprinose olakšanju i ojačanju položaja lica u vezi sa njegovim pravom (kao što je oslobađanje od troškova postupka).

S prethodnim u vezi, navodimo opšte prihvaćen stav na nivou prakse Evropskog suda za ljudska prava kroz tzv. AIREY kriterijume da se u vezi sa pristupom pravdi i ostvarivanjem prava na besplatnu pravnu pomoć **ne pravi razliku između različitih vrsta pravnih zahtjeva**, i da je **glavni kriterijum** na kome treba da bude baziran sistem besplatne pravne pomoći upravo **značaj nekog problema za pojedinca**, a ne kategorija pravnog problema, odnosno predmet spora u koju se isti ubraja. To ne znači da država ne može uvoditi određena ograničenja *ex lege* u pogledu obima prava, ali je Evropski sud iznio jasan stav da **konačnu odluku o ostvarivanju prava na pristup sudu donosi sud u svakom konkretnom slučaju**, procjenjujući da li se ograničenjem prava postiže svrha zbog koje je ograničenje uvedeno ili se, pak, njime ograničava pravo na pristup sudu kao temeljno ljudsko pravo u kontekstu člana 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>37</sup>

Ovim pitanjem se bavio i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u svom Godišnjem izvještaju za 2014. godinu, naglašavajući da je **Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći restriktivan** i da ga je neophodno usaglasiti sa konvencijskim standardima, naročito **po pitanju vrste postupaka** za koje se može odobriti BPP, a imajući u vidu da „*Zakonom nije obuhvaćeno zastupanje u upravnim stvarima, a što je veoma važno, posebno za lica slabog imovnog stanja koja ne mogu koristiti institut besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju prava na ostvarivanje socijalne pomoći, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada, sve dok se ne stigne do faze upravnog spora, kad već može biti prekasno za efikasnu zaštitu.*“<sup>38</sup>

### **Korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć**

Korisnik pravne pomoći je svako fizičko lice koje ispunjava zakonske uslove za besplatnu pravnu pomoć **bez diskriminacije** u odnosu na nacionalno, odnosno etničko porijeklo, rasu, boju kože, jezik, vjersko ili političko uvjerenje, pol, rodni identitet, seksualnu opredijeljenost, zdravstveno stanje, invaliditet, državljanstvo, prebivalište, ili drugo lično svojstvo (član 8 Zakona).

U skladu sa članom 12 Zakona, pravo na besplatnu pravnu pomoć pod uslovima utvrđenim ovim zakonom može ostvariti: **crnogorski državljanin; lice bez državljanstva** (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori, **lice koje traži azil u Crnoj Gori** i **stranac sa stalnim boravkom ili odobrenim privremenim boravkom**. Pravna pomoć se pruža i **licima koja to pravo imaju po posebnim zakonima ili međunarodnim konvencijama** koje su obavezujuće za Crnu Gori. Građanin/građanka Crne Gore koji/a ostvari pravo na pravnu pomoć u mjestu svog prebivališta ne može biti uskraćen/a za to pravo bilo gdje na teritoriji Crne Gore. Prema članu 13 Zakona, pravo na besplatnu pravnu pomoć lice koje je: 1) korisnik materijalnog obezbjeđenja porodice u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita; 2) dijete bez roditeljskog staranja; 3) lice sa invaliditetom;<sup>39</sup> 4) žrtva krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima; 5) lice slabog imovnog stanja.

<sup>37</sup> U **Rezoluciji 78(8) o pravnoj pomoći i savjetima** se navodi da treba otkloniti ekonomske prepreke u pravnim postupcima shodno kojima država svakom građaninu i građanki bez diskriminacije garantuje da neće biti spriječen preprekama ekonomskog karaktera da ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupa u građanskim, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili poreskim stvarima.

<sup>38</sup> Zaštitnik u citiranom Izvještaju navodi i da Zakon o unutrašnjim poslovima, u članu 60, predviđa **pružanje besplatne pravne pomoći policijskom službeniku protiv koga se vodi postupak zbog upotrebe sredstava prinude**, str. 60 Izvještaja, [https://www.ombudsman.co.me/docs/Izvjestaj\\_za\\_2014.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/Izvjestaj_za_2014.pdf)

<sup>39</sup> Ova formulacija je promijenjena Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2015. godine (u prethodnom Zakonu je bio upotrijebljen termin: *lice sa posebnim potrebama na čiju neadekvatnost smo ukazali u našem*



## Uslovi i način ostvarivanja pravne pomoći<sup>40</sup>

Licem slabog imovnog stanja se smatra lice koje nema imovinu, a njegov mjesečni prihod<sup>41</sup> i ukupan mjesečni prihod članova porodice<sup>42</sup> ne prelazi iznos 30% prosječne zarade u Crnoj Gori u mjesecu koji prethodi mjesecu u kojem je podniet zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći, prema podacima organa uprave nadležnog za poslove statistike za jednog člana i po 15 % prosječne zarade za svakog narednog člana (član 6 Zakona).

Izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. godine je izvršeno **preciziranje definicije imovine** koje treba da olakšava nadležnim organima tumačenje odredbi koje se odnose na ispunjavanje uslova za odobravanje besplatne pravne pomoći.<sup>43</sup> Shodno noveliranom članu 15 Zakona, imovinom ne smatraju:

- 1) stan ili stambena zgrada u obimu do:
  - jednosobnog stana za pojedinca,
  - dvosobnog stana za porodicu sa dva ili tri člana,
  - trosobnog stana za porodicu sa četiri ili više članova;
- 2) poljoprivredno zemljište, odnosno privredne šume površine do:
  - 20 ari za pojedinca,
  - 30 ari za porodicu sa dva člana,
  - 40 ari za porodicu sa tri člana,
  - 50 ari za porodicu sa četiri člana,
  - 60 ari za porodicu sa pet ili više članova;
- 3) drugo zemljište površine do 2 ha, osim gradskog građevinskog zemljišta;
- 4) hartije od vrijednosti čija je tržišna vrijednost do jedne prosječne zarade;
- 5) putničko vozilo vrijednosti do četiri prosječne zarade koja se utvrđuje prema procjeni organa uprave nadležnog za poslove poreza;
- 6) predmeti koji su po propisima o izvršenju presuda u građanskim predmetima i obezbjeđenju potraživanja izuzeti od izvršenja;
- 7) imovina od koje se ostvaruju prihodi koji se, na osnovu ovog zakona, uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja imovnog stanja podnosioca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć.<sup>44</sup>

---

*izvještaju iz 2013. godine*), čime je izvršeno terminološko usklađivanje sa Međunarodnom konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom, imajući u vidu da ova lica nemaju posebne potrebe, već je poseban način na kojih ih zadovoljavaju.

<sup>40</sup> U postupku odlučivanja po zahtjevu za odobravanje besplatne pravne pomoći se primjenjuju pravila opšteg upravnog postupka.

<sup>41</sup> Prihodima, u smislu člana 14 stav 1 Zakona, se ne smatraju:

- 1) dodatak za pomoć i njegu i druga primanja za njegu i pomoć, kao i dodatak za tuđu njegu i pomoć;
- 2) dječji dodatak;
- 3) pomoći za opremu novorođenčadi;
- 4) troškovi prevoza do posla, naknada za ishranu u toku rada (topli obrok) i dnevnice za službeno putovanje;
- 5) stipendije i druga primanja namijenjena za omogućavanje obuke i obrazovanja;
- 6) dohodak od rada lica sa invaliditetom koja primaju institucionalnu njegu, a koji se dobija mimo kriterijuma koji važe za redovno zaposlenje;
- 7) sredstva namijenjena za sanaciju posljedica prirodnih nepogoda i drugih nesreća;
- 8) naknada za dijete u hraniteljskom odnosu koju prima porodica podnosioca zahtjeva;
- 9) naknada neimovinske štete zbog umanjenja svakodnevnog životne aktivnosti;
- 10) primanja dobijena po osnovu zakonskog izdržavanja djece.

<sup>42</sup> Članovima porodice se smatraju supružnici ili vanbračni supružnici i njihova djeca, usvojena djeca i drugi srodnici koji sa njima žive u porodičnoj zajednici, a koje je dužan da izdržava.

<sup>43</sup> Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2011. godine se imovinom nije smatrao: 1) stan u kojem lice živi, a čija površina iznosi 25m<sup>2</sup> za jednog člana domaćinstva i 10m<sup>2</sup> za svakog narednog člana domaćinstva, najviše do 70m<sup>2</sup>; 2) predmeti koji su po propisima o izvršavanju presuda u građanskim predmetima i obezbjeđenju potraživanja izuzeti od izvršenja; 3) lično putničko vozilo vrijednosti dvije prosječne zarade u Crnoj Gori koja se utvrđuje prema procjeni nadležnog poreskog organa; 4) imovina od koje se ostvaruju prihodi koji se, na osnovu ovog zakona, uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja imovnog stanja podnosioca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć.

Shodno članu 19, imovno stanje podnosioca zahtjeva čije je pravo na besplatnu pravnu pomoć utvrđeno u drugom predmetu u posljednjih šest mjeseci prije podnošenja zahtjeva neće se utvrđivati ako postoji osnovano uvjerenje da se njegovo imovno stanje nije promijenilo. Prilikom utvrđivanja imovnog stanja podnosioca zahtjeva neće se uzimati u obzir imovina i prihodi članova njegove porodice koji su u postupku za koji je podnesen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć protivna strana u odnosu na podnosioca zahtjeva.<sup>45</sup>

U članu 17 Zakona 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 u pogledu visine prihoda i vrijednosti imovine, 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 sttanja 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 Evropskog suda za ljudska prava).

### **Organ nadležan za odobravanje besplatne pravne pomoći**

Organ nadležan za odobravanje besplatne pravne pomoći je predsjednik osnovnog suda ili sudija koga on ovlasti, na čijem području podnosilac zahtjeva ima prebivalište ili boravište. Služba za besplatnu pravnu pomoć se obrazuje u osnovnom sudu u kojem funkciju vrši deset ili više sudija, a referat za besplatnu pravnu pomoć u osnovnom sudu u kojem funkciju vrši manje od deset sudija. U Službu se raspoređuje najmanje jedno zaposleno lice koje ispunjava uslove za obavljanje poslova savjetnika u sudu, a taj posao, po odluci predsjednika suda, mogu obavljati i savjetnici u sudu, sudijski pripravnici i volonteri (član 28 Zakona).<sup>46</sup>

### **Lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći**

Zakon u članu propisuje da besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati po redosljedu sa spiska Advokatske komore Crne Gore koji je, uz prethodnu saglasnost advokata, sastavljen prema mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova. Izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. godine je propisano da izuzetno, BPP mogu pružati i advokati mimo mjesne nadležnosti osnovnog suda, ukoliko za to postoje opravdani razlozi koji moraju biti obrazloženi (član 30, stav 3). Takođe, u članu 30 je dodat još jedan stav po kojem advokat može odbiti pružanje besplatne pravne pomoći, u skladu sa zakonom kojim se

---

<sup>44</sup> U svojim godišnjim izvještajima, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je iznio svoje mišljenje da je **imovinski cenzus propisan Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći visok** (Izvještaj za 2014. godinu, str. 80, [https://www.ombudsman.co.me/docs/lzvjestaj\\_za\\_2014.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/lzvjestaj_za_2014.pdf))

<sup>45</sup> „Razlike su i u tome da li se relevantne imovinske prilike odnose samo na samog korisnika pravne pomoći, ili se ulazi i u imovinske prilike njegove porodice. Primjera radi, u Engleskoj, Holandiji, Italiji, u slučaju da neko lice živi u bračnoj zajednici ili sa drugim članovima porodice, njegova finansijska podobnost za dobijanje pravne pomoći procjenjivaće se prema ukupnim bračnim, odnosno porodičnim prihodima. Ako se lice koje zahtijeva dodjeljivanje pravne pomoći nalazi u sporu sa drugim članovima porodice ili su njihova prava i interesi različiti i suprotstavljeni, ili mu upravo neko od članova porodice ugrožava prava na neki drugi način, tada se prilikom provjere finansijske podobnosti uzima u obzir samo njegov lični oporezovani prihod.“ Preuzeto iz publikacije: *Pravna pomoć, Grupa autora: Saša Gajin, Vladimir V. Vodinelić, Srećko Kosanović, Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović, Robert Sepi, Mario Reljanović*, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007.

<sup>46</sup> U pogledu modela pružanja BPP, Građanska alijansa je u prethodnom izvještaju iznijela stav po kojem je takav model dobar zato što je bliži građanima i da predstavlja bolje rješenje u odnosu na neke modele po kojima o ovim pitanjima odlučuju organi uprave, ali da svakako podrazumijeva kontinuirano praćenje njegovo funkcionisanja u praksi.

uređuje advokatura. Za pružanje besplatne pravne pomoći advokatima pripada 50% naknade za rad utvrđene Advokatskom tarifom i naknada nužnih troškova. Zakon propisuje da je ništav sporazum između lica kome je odobrena besplatna pravna pomoć i advokata koji pruža besplatnu pravnu pomoć o naknadi za rad ili naknadi nužnih troškova za vrijeme pružanja besplatne pravne pomoći (član 31, stav 1 i 2).

Ovakvim rješenjem Crna Gora se opredijelila za model tzv. advokatskog monopola na pružanje besplatne pravne pomoći,<sup>47</sup> iako je članom 5 propisano da ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa ovim zakonom ne ograničava pružanje pravne pomoći od strane službi, nevladinih organizacija i drugih organizacija koje su obrazovane u skladu sa zakonom. Zakonodavac se opredijelio za ovakvo stanovište tumačeći član 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>48</sup> već tu mogućnost ostavlja i „drugim službama“. U pogledu drugih pružalaca ovih usluga (koje mogu činiti, pored opštinskih službi pravne pomoći, i nevladine organizacije, profesionalna udruženja, sindikalne organizacije, političke stranke i pravne klinike pri pravnim fakultetima), Ustav ih ne obavezuje na pružanje usluga pravne pomoći, ali im istovremeno i ne zabranjuje ovu vrstu djelatnosti.

### Postupak odobravanja besplatne pravne pomoći

Prema članu 34, zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći se podnosi nadležnom organu preko Službe, na propisanom obrascu. Zahtjev mora da sadrži:

- 1) ime, jedinstveni matični broj i adresu podnosioca zahtjeva;
- 2) ime, jedinstveni matični broj i adresu članova porodice podnosioca zahtjeva;
- 3) podatke o predmetu;
- 4) opis traženog oblika besplatne pravne pomoći;
- 5) podatke o korišćenju prava na materijalno obezbjeđenje porodice;
- 6) podatak da se radi o djetetu bez roditeljskog staranja;
- 7) izjavu o imovini i prihodima podnosioca zahtjeva i članova njegove porodice.<sup>49</sup>

Podnosilac zahtjeva odgovara za tačnost podataka pod krivičnom i materijalnom odgovornošću, o čemu ga obavještava Služba za BPP prilikom podnošenja zahtjeva. Prilikom odlučivanja o zahtjevu nadležni organ cijeni sve okolnosti i činjenice o predmetu zahtjeva, a posebno da li je predmet zahtjeva očigledno neosnovan ili postoje vjerovatni izgledi za uspjeh po zahtjevu (član 38 Zakona), osim ukoliko je riječ o zahtjevu koji se odnosi na odobravanje besplatne pravne pomoći za podnošenje ustavne žalbe i vođenje postupka po ustavnoj žalbi (ako su ispunjeni uslovi za podnošenje ustavne žalbe - član 40).

Odluka se donosi u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva<sup>50</sup> (izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. godine je propisan izuzetak od navedenog roka - kada se radi o zahtjevu u postupku za

---

<sup>47</sup> "Većina poredaka pravi razliku između usluga pravne pomoći pred sudom i van suda; u sudskoj stvari većina poznaje ograničenja kruga pružalaca pravne pomoći, tj. širi ili užu monopol advokata; u vansudskoj sferi, većina ne poznaje advokatski monopol, ali zabranjuje ostalima da pravne usluge pružaju u vidu zanata, odnosno, mogu ih pružati, s tim da to pružanje usluga nije sistematski i naplatno." Pravna pomoć, Grupa autora: Saša Gajin, Vladimir V. Vodinelić, Srećko Kosanović, Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović, Robert Sepi, Mario Reljanović, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, str. 19.

<sup>48</sup> Vidjeti odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, (U-I-722/2009) od 06. aprila 2011.godine

<sup>49</sup> Podatke o pravima na nepokretnostima, hartijama od vrijednosti i poreskim obavezama podnosioca zahtjeva i članova njegove porodice utvrđuje Služba (član 35, stav 1 Zakona).

sastavljanje i zastupanje prigovora na rješenje o izvršenju, u kom slučaju nadležni organ donosi odmah, član 42, stav 4). Protiv odluke se može pokrenuti upravni spor, koji je hitan (izmjenama iz 2015. godine je precizirano da se upravni spor u predmetima u kojima je zahtjev odbijen mora okončati u roku od 15 dana).<sup>51</sup> Odluka kojom se zahtjev odbija mora biti obrazložena (član 42, stav 2). Odluka kojom se zahtjev odobrava sadrži podatke o podnosiocu zahtjeva, oblik odobrene besplatne pravne pomoći i detaljne podatke o predmetu, odnosno pravnoj stvari za koju je odobrena besplatna pravna pomoć. Uz ovu odluku se izdaje i uputnica, koju potpisuje lice zaposleno u Službi besplatne pravne pomoći koje ovlasti nadležni organ.

### **Kada se neće odobriti besplatna pravna pomoć podnosiocu zahtjeva?**

Besplatna pravna pomoć se neće odobriti u sljedećim situacijama:

- Ako nisu ispunjeni kriterijima propisani Zakonom;
- Ako je podnositelj zahtjeva podnosiocu zahtjeva besplatnu pravnu pomoć za predmet u kojem je ranije odustao od tužbe ili se, u skladu sa zakonom, smatra da je odustao od tužbe;
- Ukoliko je podnositelj već ostvario pravo na isti oblik besplatne pravne pomoći u istoj pravnoj stvari, po drugom zakonu;
- Ukoliko je predmet u vezi kojeg je podnesen zahtjev očigledno neosnovan<sup>52</sup> (osim u slučaju izuzetka propisanog članom 40, kako je naprijed navedeno);
- Ako se radi o neopravdanom vođenju postupka (
- Ako se radi o zloupotrebi prava na besplatnu pravnu pomoć (ukoliko je podnositelj zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć dao netačne podatke o ispunjavanju kriterija iz ovog zakona, ili ako u slučaju promijenjenih okolnosti u toku vođenja postupka iste nije prijavio nadležnom organu).

### **Promjena okolnosti i neopravdano odobrena besplatna pravna pomoć**

Članom 53 je propisano daje lice kojem je besplatna pravna pomoć odobrena dužno da u periodu od odobravanja besplatne pravne pomoći do dana zaključnog obračuna troškova, obavještava Službu besplatne pravne pomoći o promjenama svih činjenica i okolnosti koje su od uticaja za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, najkasnije u roku od 8 dana od dana kada je saznao/la za promijenjene okolnosti, odnosno u roku od tri mjeseca od dana kada su promjene nastale.

Kad Služba utvrdi da su nastupile okolnosti koje ukazuju da lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć ne ispunjava uslove za dalje korišćenje prava na besplatnu pravnu pomoć ili ih ispunjava za neki drugi oblik te pomoći započće, po službenoj dužnosti, postupak utvrđivanja postojanja uslova za dalje korišćenje besplatne pravne pomoći. Kao neopravdano odobrena besplatna pravna pomoć smatra se već ostvarena besplatna pravna pomoć, koja je bila odobrena na osnovu netačnih podataka ili je neosnovano korišćena usljed neprijavlivanja promijenjenih okolnosti u skladu sa članom 53, u kom slučaju je lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć dužno je da naknadi troškove neopravdano odobrene besplatne pravne pomoći. U odluci nadležnog organa kojom se utvrđuje da je besplatna pravna pomoć neopravdano odobrena utvrđuje se način i vrijeme naknade troškova za odobrenu

---

<sup>50</sup> Odluka kojom je nadležni organ odobrio besplatnu pravnu pomoć dostavlja se sudu pred kojim teče postupak u vezi kojeg je besplatna pravna pomoć odobrena ako je taj postupak već započet (član 46).

<sup>51</sup> Član 47 Zakona iz 2011. godine je propisivao da je odluka nadležnog organa po zahtjevu konačna i da se protiv nje može pokrenuti upravni spor, koji je hitan, bez jasnog propisivanja rokova.

<sup>52</sup> Član 39 propisuje elemente za procjenu očigledne neosnovanosti zahtjeva, i to ako je: 1) je vrijednost spora nesrazmjerna sa stvarnim stanjem stvari; 2) podnositelj zahtjeva zloupotrebljava mogućnost dobijanja besplatne pravne pomoći za pravnu stvar u kojoj ne bi tražio pravne usluge i da mu imovno stanje to dozvoljava; 3) zahtjev suprotan praksi suda u pravnim stvarima sa sličnim stvarnim stanjem i pravnim osnovom.

besplatnu pravnu pomoć. Odluka nadležnog organa ima snagu izvršne isprave. Na predlog lica kome je neopravdano odobrena besplatna pravna pomoć, nadležni organ i to lice mogu zaključiti i pisani sporazum o načinu naknade troškova neopravdano odobrene besplatne pravne pomoći, koji takođe ima snagu izvršne isprave (član 55).

### **Vođenje evidencija**

Shodno članu 58 Zakona, organ nadležan za odobravanje besplatne pravne pomoći vodi evidenciju o besplatnoj pravnoj pomoći, koja posebno sadrži:

- 1) ime, jedinstveni matični broj i adresu podnosioca zahtjeva;
- 2) ime, jedinstveni matični broj i adresu članova porodice podnosioca zahtjeva;
- 3) broj predmeta;
- 4) oblik odobrene besplatne pravne pomoći;
- 5) broj i datum odluke;
- 6) datum pravosnažnosti odluke;
- 7) iznos isplaćenih i vraćenih sredstava;
- 8) druge podatke na osnovu zakona.

Zakon propisuje i da se vodi posebna evidencija o besplatnoj pravnoj pomoći u domaćim i stranim sporovima sa elementom inostranosti (član 62, stav 1).

Zakon, u članu 31, stav 3 propisuje da su advokati dužni da vode evidenciju o pruženim uslugama besplatne pravne pomoći. Ukoliko se ima u vidu da Zakon ne ograničava druge službe i organizacije u pružanju besplatne pravne pomoći (čl.5), onda bi bilo uputno 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 nadzor nad sistema besplatne pravne pomoći. Na taj način bi se obezbijedio pregled ukupnih podataka koji se tiču besplatne pravne pomoći i olakšalo vršenje nadzora nad sistemom besplatne pravne pomoći.

### **Besplatna pravna pomoć sa elementima inostranosti**

Zakona reguliše i pružanje besplatne pravne pomoći u sporovima koji sadrže elemente inostranosti, a u kojima su nadležni sudovi u Crnoj Gori. Naime, učesnik u postupku, i to državljanin Crne Gore ili lice koje zakonito boravi u državi članici EU (izuzev Kraljevine Danske), može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć, ukoliko podnese vjerodostojan dokaz da zbog razlike u životnim troškovima između države njegovog državljanstva i Crne Gore, troškove te pomoći ne može pokriti bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice (član 59). Zahtjev u stranom sporu sa elementom inostranosti podnosi se osnovnom sudu na čijem području podnosilac zahtjeva ima prebivalište ili boravište (član 61, stav 2).

### **Nadzor**

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. Zakonom je propisano da upravni nadzor nad sprovođenjem Zakona vrši Ministarstvo pravde (član 65), 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 (član 63, stav 2).

Iako je ovo rješenje pozitivno, jer omogućava neposrednu kontrolu nad kvalitetom pruženje pomoći, isto nije dovoljno razrađeno, jer o tome šta čini kvalitet pomoći očigledno nezadovoljavajućim, cijeni postupajući organ *praeter legem*. Organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć ima na raspolaganju jedino mogućnost donošenja odluke o promjeni advokata (po zahtjevu lica kojem je odobrena besplatna pravna pomoć) i podnošenja predloga Advokatskoj komori za brisanje iz imenika advokata, te procesnih sankcija koje može izreći u okviru postupka. Osim toga, postupak po pritužbi korisnika besplatne pravne pomoći nije jasno postavljen, iako je to jedan od važnih mehanizama kontrole kvaliteta. Naime, članom 63, stav 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>53</sup>

## 7. Odnos sa drugim relevantnim zakonima<sup>54</sup>

Prema članu 2 **Zakona o advokaturi**,<sup>55</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: Pravna pomoć obuhvata: 1) davanje pravnih savjeta i mišljenja; 2) sastavljanje tužbi, žalbi, molbi, predstavi i drugih podnesaka; 3) sastavljanje ugovora, testamenata, izjava, opštih i pojedinačnih akata i drugih isprava; 4) zastupanje i odbranu fizičkih i pravnih lica pred sudovima i drugim državnim organima, privrednim društvima i drugim pravnim licima; 5) zastupanje fizičkih i pravnih lica u njihovim pravnim poslovima; 6) obavljanje drugih poslova pravne pomoći u ime i za račun fizičkih ili pravnih lica, na osnovu kojih ta lica ostvaruju neko pravo. Advokat može da profesionalno obavlja samo advokatsku djelatnost.

Zakon propisuje da je advokat dužan da stranci savjesno pruža pravnu pomoć u skladu sa zakonom, **Statutom Advokatske komore**<sup>56</sup> i Kodeksom profesionalne etike. Advokat je dužan da, u skladu sa zakonom, čuva kao tajnu sve podatke do kojih je došao u pružanju pravne pomoći, a tu obavezu imaju i zaposleni koji rade ili su radili kod advokata (član 10, st.3, 4 i 5). Shodno članu 11, advokat slobodno

<sup>53</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 osim ukoliko ga o tome ne obavijesti korisnik besplatne pravne pomoći.

<sup>54</sup> Članom 6 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je propisano da se navedenim Zakonom ne isključuje mogućnost ostvarivanja prava na oslobađanje od plaćanja troškova postupka i postavljanja branioca, odnosno punomoćnika zbog slabog imovnog stanja, koje se ostvaruje u skladu sa drugim zakonima.

<sup>55</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 079/06 od 26.12.2006, Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010, 022/17 od 03.04.2017. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi od 03.04.2017. godine su, između ostalog, definisani uslovi i postupak za obavljanje advokatske djelatnosti od strane advokata iz država članica Evropske unije, koji su upisani u Registar Advokatske komore Crne Gore. Ove odredbe će se primjenjivati od momenta pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

<sup>56</sup> Statut Advokatske komore Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore" br.34/05, br.50/07 i "Službeni list Crne Gore" br.60/13, br.70/15) propisuje da je u bavljenju advokaturom advokat dužan da postupa savjesno, u skladu sa Zakonom o advokaturi, drugim zakonskim propisima, Kodeksom profesionalne etike advokata i Statutom Advokatske komore (član 75), te da je dužan da odbije pružanje pravne pomoći u zakonom propisanim slučajevima (član 80b). U proteklih godinu upisano je 36 advokata, a ukupan broj advokata u Crnoj Gori na današnji dan je 903. Advokatskih pripravnika, upisanih u Imenik, trenutno ima blizu 600: izjava predsjednika Advokatske komore, g-dina Zdravka Begovića od 01.05.2019: <https://www.cdm.me/hronika/na-rad-advokata-klijenti-podnijeli-49-pritužbi/>

odlučuje da li će prihvatiti pružanje pravne pomoći stranci koja mu se obratila, osim u slučajevima predviđenim ovim zakonom. Advokat je dužan da odbije pružanje pravne pomoći u situacijama propisanim članom 12.<sup>57</sup> Ukoliko advokat otkáže punomoćje stranci, dužan je da nastavi sa pružanjem pravne pomoći i poslije otkaza, ali najduže sedam dana od dana obavješćavanja nadležnog organa koji vodi postupak o otkazu punomoćja (član 13). Spisak advokata za zastupanje po službenoj dužnosti je sastavljen prema mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova, redovno se ažurira i objavljuje na web sajtu Advokatske komore, a dostavlja se jednom mjesečno sudovima i tužilaštvima.<sup>58</sup>

Prema članu 51, 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 državnim organom ili organom lokalne samouprave koji obezbjeđuje materijalne i druge uslove za pružanje pomoći prema Zakonu o advokaturi. Advokati odgovaraju disciplinski za lakše i teže povrede advokatske dužnosti, propisane Statutom Advokatske komore (članovi 88 i 89). Za lakše povrede dužnosti (disciplinske neurednosti) advokatu se može izreći opomena ili novčana kazna. Za teže povrede dužnosti (disciplinske prestupe), advokatu se može izreći novčana kazna, privremeno brisanje iz imenika advokata ili brisanje iz imenika advokata. Način vođenja disciplinskog postupka pred disciplinskim organima Advokatske komore se uređuje Statutom. 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. Postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti advokata se vodi pred Disciplinskim sudom u prvom stepenu, kao samostalnim i nezavisnim organom Advokatske komore koji odlučuje po optužnicama Disciplinskog tužioca (član 30 Statuta). Drugostepeni postupak se vodi pred Višim disciplinskim sudom.

Zakon ne sadrži jasno određene kriterijume po kojima advokat može uskratiti pravnu pomoć, već se sistem u tom smislu oslanja na interne procedure i tzv. *soft* pravila Advokatske komore. Naime, prema **Kodeksu profesionalne etike**<sup>59</sup> koji uređuje načela profesionalne etike i odgovornosti, 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 obavješćavaju o svim bitnim promjenama u predmetu. Prema Kodeksu, 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 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. Teža povreda Kodeksa profesionalne etike advokata predstavlja disciplinski prestup (član 89, st.1, tačka 31 Statuta).

Pri analizi ovako postavljenih zakonskih i etičkih normi, treba imati na umu da 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

---

<sup>57</sup> Ako: 1) je u istoj pravnoj stvari zastupao ili branio protivnu stranu; 2) je bio advokatski pripravnik kod advokata, u zajedničkoj advokatskoj kancelariji ili advokatskom ortačkom društvu koje zastupa ili brani ili je zastupalo ili branilo protivnu stranu; 3) je član ili je bio član zajedničke advokatske kancelarije ili advokatskog ortačkog društva, u kojoj se u istoj pravnoj stvari zastupa ili brani ili je zastupana ili branjena protivna strana; 4) je u istoj pravnoj stvari postupao kao sudija, državni tužilac ili službeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lokalne uprave; 5) mu u roku od dvije godine od prestanka pravosudne funkcije pravnu pomoć zatraži stranka u čijoj je drugoj pravnoj stvari postupao kao nosilac pravosudne funkcije; 6) su interesi stranke koja traži pravnu pomoć u suprotnosti sa njegovim interesima ili interesima njegovih najbližih srodnika ili drugih stranaka; 7) u drugim slučajevima utvrenim zakonom, Statutom i Kodeksom.

<sup>58</sup> U imenik Advokatske komore na dan 1. januar 2019. godine upisano je ukupno 980 advokata: Nacrt Strategije reforme pravosuđa 2019 - 2022, str. 64.

<sup>59</sup> <https://www.advokatskakomora.me/kodeks1.html>

pomoći, što prema iskustvima drugih pravnih sistema koji duže poznaju institut besplatne pravne pomoći, dovodi do rizika od pojedinačnog odabira isplativijih predmeta (*eng: chery picking*).

U oblasti krivičnopravne zaštite, pružanje pravne pomoći je regulisano **Zakonikom o krivičnom postupku**<sup>60</sup> kao pravo na obaveznu odbranu od strane advokata u krivičnim stvarima i siromaško pravo. Pravo okrivljenog (i osumnjičenog) lica na odbranu, odnosno na stručnu pomoć branioca je propisano članom 12. Članom 66 je propisano da okrivljeni ima pravo na branioca, kojeg mu mogu uzeti i njegov zakonski zastupnik, bračni drug, srodnik po krvi u pravoj liniji, usvojlac, usvojenik, brat, sestra i hranilac, kao i lice sa kojim okrivljeni živi u vanbračnoj zajednici. U stavu 3 ovog člana je propisano da se za branioca može uzeti samo advokat. Članom 69 je uređen institut obavezne odbrane,<sup>61</sup> a članom 70 pravo okrivljenog na **postavljanje branioca zbog slabog imovnog stanja**. Naime, kada ne postoje uslovi za obaveznu odbranu, a to zahtijevaju interesi pravičnosti, okrivljenom se, na njegov zahtjev, može postaviti branilac (po redosljedu sa spiska Advokatske komore) ako prema svom imovnom stanju ne može snositi troškove odbrane. O zahtjevu u fazi izviđaja i istrage odlučuje nadležni državni tužilac, a nakon podignute optužnice predsjednik suda pred kojim se vodi postupak.

**Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku**<sup>62</sup> su propisane odredbe koje se odnose na postavljanje branioca po službenoj dužnosti maloljetniku (član 50), te plaćanje troškova postupka u slučaju da je sud izrekao kaznu maloljetniku. Naime, maloljetnik mora imati branioca prilikom prvog saslušanja, kao i tokom čitavog postupka. Branilac maloljetnika može biti samo advokat. Maloljetniku branioca može postaviti i njegov zakonski zastupnik, odnosno sud, po službenoj dužnosti, iz reda advokata sa posebnim znanjima iz oblasti zaštite prava maloljetnika (načelo specijalizacije), po redosljedu sa spiska Advokatske komore Crne Gore.

**Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca**<sup>63</sup> takođe sadrži odredbe koje se odnose na besplatnu pravnu pomoć. Shodno članu 69 ovog Zakona, **stranac koji traži međunarodnu zaštitu i stranac u transferu** ostvaruje pravo na besplatnu pravnu pomoć u upravnom sporu u vezi zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na lični zahtjev, ako: 1) ne posjeduje novčana sredstva ili stvari veće vrijednosti, 2) podnijeta tužba nije očigledno neosnovana. Ova pravna pomoć obuhvata pomoć u sastavljanju tužbe; zastupanje pred Upravnim sudom i oslobađanje od plaćanja troškova upravnog spora. Azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom takođe imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć kao i crnogorski državljani (član 81).

---

<sup>60</sup> "Službeni list Crne Gore, br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - odluka US, 2/2015 - odluka US, 35/2015, 58/2015 - dr. zakon i 28/2018 - odluka US)

<sup>61</sup> (1) Ako je okrivljeni lice sa invaliditetom uslijed čega je pravo lica sa invaliditetom da se uspješno brani otežano ili ako se postupak vodi zbog krivičnog djela za koje se može izreći najduža kazna zatvora, okrivljeni mora imati branioca tokom cijelog postupka, počev od prvog saslušanja.

(2) Poslije podignute optužnice zbog krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora u trajanju od deset godina, okrivljeni mora imati branioca u vrijeme dostavljanja optužnice.

(3) Okrivljeni kome je određen pritvor mora imati branioca dok je u pritvoru.

(4) Okrivljeni kome se sudi u odsustvu, u smislu člana 324 stav 2 ovog zakonika, mora imati branioca čim sud donese rješenje o suđenju u odsustvu.

(5) Osumnjičeni koga policija, odnosno službenici organa državne uprave nadležnog za poslove carina u izviđaju saslušavaju, u skladu sa članom 261 stav 5 ovog zakonika, mora imati branioca.

(6) Osumnjičeni mora imati branioca kad državni tužilac donese rješenje o zadržavanju iz člana 267 ovog zakonika.

(7) Okrivljeni mora imati branioca od početka pregovaranja o uslovima priznanja krivice iz člana 300 stav 2 ovog zakonika, do donošenja odluke suda o žalbi na presudu.

Okrivljenom će se postaviti branilac po redosljedu sa spiska Advokatske komore Crne Gore.

<sup>62</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 064/11 od 29.12.2011, 001/18 od 04.01.2018

<sup>63</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 002/17 od 10.01.2017



Odluku o odobravanju pravne pomoći donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) Vlade Crne Gore<sup>64</sup> i određuje advokata prema redoslijedu sa spiska advokata koji dostavi Advokatska komora Crne Gore. Za pružanje besplatne pravne pomoći, advokatu pripada naknada utvrđena u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, a troškove snosi MUP. Zakon propisuje i da strancu koji traži međunarodnu zaštitu i strancu u transferu, pravnu pomoć u postupku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu mogu pružati i nevladine organizacije koje se bave pružanjem pravne pomoći strancima koji traže međunarodnu zaštitu (član 69, stav 9).

**Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca**<sup>65</sup> koji je usvojen u januaru 2019. godine, propisano je da Ministarstvo unutrašnjih poslova vrši i poslove smještaja azilanata, stranaca sa odobrenom supsidijarnom zaštitom i stranaca sa odobrenom privremenom zaštitom, preko organizacione jedinice koja pruža pomoć za integraciju ovih lica u društvo, a ne organ državne uprave nadležan za poslove rada i socijalnog staranja, ko što je bilo propisano članom 8 Zakona iz 2017. godine.

Besplatno zastupanje od strane advokata u građanskim stvarima je uređeno **Zakonom o parničnom postupku**.<sup>66</sup> Naime, Zakon u članu 11 propisuje da je sud dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku. Stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika. U parničnom postupku, po pravilu, troškove snosi ona strana koja ih je prouzrokovala svojim radnjama.

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. Oslobođenje od plaćanja troškova postupka obuhvata oslobođenje od plaćanja taksa i oslobođenje od polaganja predujma za troškove svjedoka, vještaka, uviđaja i sudskih oglasa (član 166). Rješenje o oslobađanju plaćanja troškova postupka donosi prvostepeni sud u roku od osam dana od podnošenja zahtjeva, na predlog stranke. Prilikom donošenja rješenja sud će brižljivo ocijeniti sve okolnosti, posebno vrijednost predmeta spora, broj lica koje stranka izdržava i prihode koje imaju stranka i članovi njene porodice. Imovno stanje stranke koja je podnijela predlog za slobađanje troškova postupka se cijeni na osnovu kriterijuma propisanih Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, za lice slabog imovnog stanja. Podatke koji su potrebni ta donošenje odluke o oslobađanju troškova, sud može da prikupi preko službe za besplatnu pravnu pomoć u tom sudu ili od drugih organa, po službenoj dužnosti, a može o tome saslušati i protivnu stranku (član 167). Protiv rješenja suda kojim se usvaja predlog stranke za oslobađanje od troškova postupka, nije dozvoljena žalba.

Takođe, kada stranka, prema svom opštem imovnom stanju, nije u mogućnosti da snosi troškove kvalifikovanog punomoćnika, prvostepeni sud će na njen zahtjev da odredi da je zastupa punomoćnik, ako je to **nužno radi zaštite opravdanog interesa stranke** (član 168). Stranka kojoj je postavljen punomoćnik oslobađa se od plaćanja stvarnih izdataka i nagrade postavljenom punomoćniku.

Pružanje pravne pomoći u upravnom postupku je regulisano odredbama **Zakona o upravnom postupku**,<sup>67</sup> kroz načelo aktivne pomoći stranci (član 8). Naime, kada ovlašćeno službeno lice koje vodi upravni postupak i donosi upravni akt sazna ili ocijeni da stranka ili drugi učesnik u upravnom

<sup>64</sup> Protiv odluke Ministarstva kojom je odbijen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć, stranac može podnijeti tužbu Upravnom sudu, u roku od osam dana.

<sup>65</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 003/19 od 15.01.2019

<sup>66</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 22/2004, 28/2005 - odluka US i 76/2006 i "Službeni list Crne Gore", br. 47/2015 - dr. zakon, 48/2015, 51/2017, 75/2017 - odluka US i 62/2018 - odluka US

<sup>67</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017

postupku imaju osnova za ostvarivanje nekog prava ili pravnog interesa, upozoriće stranku ili drugog učesnika na pravne posljedice njihovih radnji ili propuštanja radnji, jer neznanje ili neukost stranke, odnosno drugog učesnika u upravnom postupku ne može biti na štetu zaštite njihovih prava i pravnih interesa. Takođe, članom 55 je propisano da javnopravni organ može postaviti stranci privremenog zastupnika, ako to zahtijeva hitnost rješavanja u određenoj upravnoj stvari, i to kad: 1) procesno nesposobna stranka nema zakonskog zastupnika; 2) je stranka odsutna, a njeno prebivalište ili boravište nije poznato; 3) je stranka bez prebivališta, odnosno boravišta u Crnoj Gori, a nije postupila po zahtjevu javnopravnog organa da postavi zastupnika u određenom roku; 4) je zakonski zastupnik u sukobu interesa sa strankom koju zastupa; 5) pravno lice, odnosno naselje, grupa lica i dr. nemaju predstavnika, a nijesu postupili po zahtjevu javnopravnog organa da postave zastupnika u određenom roku; 6) interes stranke ili zaštita života i zdravlja ili imovine veće vrijednosti zahtijeva hitno postupanje, a učešće stranke ili njenog zastupnika u sprovođenju ove aktivnosti nije moguće ili bi izazivalo nesrazmjerne troškove.

**Zakon o zaštita od nasilja u porodici**<sup>68</sup> predviđa da žrtva nasilja ima pravo na psihosocijalnu i **pravnu pomoć** i socijalnu i medicinsku zaštitu, u skladu sa zakonom. Zaštita žrtve obezbjeđuje se i izricanjem zaštitnih mjera (član 4). Članom 13 je propisano da žrtva ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa posebnim zakonom, čime se upućuje na primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Članom 15 je propisan princip povjerljivosti, prema kojem su organi, ustanove, organizacije i druga pravna i fizička lica iz člana 5 ovog zakona dužni da čuvaju povjerljivost informacija i obezbijede zaštitu podataka o ličnosti.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> „Službeni list Crne Gore“, 46/2010, 40/2011

<sup>69</sup> Takođe, 2015. godine je usvojen **Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja** („Službeni list Crne Gore“, br. 35/2015) kojim se propisuje mogućnost da se žrtve obrate državi direktnim zahtjevom za naknadu štete i koji će se primjenjivati od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

## II REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U ovom dijelu će biti predstavljeni rezultati istraživanja koji je realizovano putem intervjua i upitnika koji je posebno dizajniran za potrebe ovog projekta i priložen ovom izvještaju kao anex. Istraživanje se zasniva i na podacima iz godišnjih analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći, koje je sačinilo Ministarstvo pravde, u skladu sa Akcionim planom za poglavlje 23, u periodu od 2013 - 2018. godine, ali i na izvještajima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, izvještajima nevladinih organizacija, kao i informacijama objavljenim u medijima.

Istraživanje je imalo dva dijela. U prvom kojim je obuhvaćeno **12 osnovnih sudova u Crnoj Gori** (Podgorica, Danilovgrad, Cetinje, Nikšić, Žabljak, Pljevlja, Kolašin, Bijelo Polje, Berane i Plav) sa ciljem praćenja suđenja i kako se ovaj institut primjenjuje u praksi, u periodu od **1. februara do 31. aprila 2019. godine**. U drugom dijelu Građanska alijansa realizovala posjete svim kancelarijama pri osnovnim sudovima u Crnoj Gori. Prilikom posjeta, istraživači GA su održali sastanke sa predsjednicima sudova i zaposlenima u službama za besplatnu pravnu pomoć, sa ciljem prikupljanja podataka o obimu pružene BPP; o tome da li BPP odgovara potrebama građana; o postupcima je BPP najčešće odobravana; ali i o kapacitetima službi za pružanje BPP, podacima o finansiranju BPP i drugim informacijama od značaja za efikasnu primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Pristup određenim podacima je ostvaren i na osnovu dostavljanja odgovora na upitnik. Doprinos sagledavanju stanja u ovoj oblasti pružaju i podaci dobijeni putem monitoringa suđenja.

### 1. Analiza podataka o primjeni instituta besplatne pravne pomoći (2013 – 2019)

Osim naprijed navedenih izmjena pravnog okvira, u periodu 2013 – 2019. godine, ostvareni su i pomaci na institucionalnom planu. Za razliku od prethodnog izvještaja, nakon 2013. godine, **u svim sudovima su uspostavljene službe za BPP**, tako da se besplatna pravna pomoć može ostvariti u **15 kancelarija (službi) pri osnovnim sudovima u Crnoj Gori**, u kojima je zaposleno ukupno 17 službenika.<sup>70</sup> U sudovima u kojima ima manje zaposlenih, službenici i dalje 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/brošura<sup>71</sup> koji se nalaze na pultovima u sudovima, kao i putem interneta (sudovi, na internet stranicama, imaju poseban dio koji čini lista linkova o besplatnoj pravnoj pomoći). Zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći se podnosi na obrascu koji se može dobiti u svakom osnovnom sudu. U Osnovnom sudu u Podgorici, na svakom spratu suda postavljene su brošure i flajeri. Na svim LCD monitorima u holu suda (na svakom spratu) emituje se **uputstvo za korišćenje besplatne pravne pomoći**, a na sajtu suda su takođe objavljena uputstva o

<sup>70</sup> *Drugi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017 – 2018 (za period 1. januar 2018. - 30. jun 2018. godine)*, str. 9, 11 i 30, <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

<sup>71</sup> U okviru projekta *Inicijativa za transparentno sudstvo* čiji je nosilac Centar za demokratsku tranziciju – CDT, uz podršku Delegacije EU u Crnoj Gori, a partner Udruženje sudija Crne Gore izrađeno pet brošura koje se između ostalog odnose i na besplatnu pravu pomoć. Brošure su distribuirane građanima putem info-punktova u svim crnogorskim opštinama, a dostupne su i u sudovima.

korišćenju besplatne pravne pomoći.<sup>72</sup> Takođe, na web stranici INFO SUD su takođe objavljene informacije o načinu korišćenja BPP.<sup>73</sup>

#### - Funkcionisanje BPP u 2013. godini

U 2013. godini, građani i građanke su podnijeli 564 zahtjeva za odobravanje BPP. BPP je odobrena u 464 slučaja. Odbijeno je 58 zahtjeva, 9 je odbačeno, a postupak po podnijetom zahtjevu za BPP je obustavljen u 11 slučajeva. Osnovni sud u Podgorici je učestvovao u ukupnom broju podnijetih zahtjeva na nivou cijele Crne Gore, u 2013. godini, sa 43,8% (434), odnosno u ukupnom broju usvojenih zahtjeva sa 42,8% (329).

Korisnici BPP bili su uglavnom državljani Crne Gore, u ovom periodu ni jedan apatrid i azilant nijesu podnijeli zahtjev za odobravanje BPP, stranih državljana - korisnika BPP je bilo 11. Među licima kojima je BPP odobrena, najviše je bilo korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite (287), lica slabog imovnog stanja (179), dok je licima sa invaliditetom odobreno 13 zahtjeva, žrtvama krivičnih djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici 11, a licima čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos 5. U posmatranom periodu, djeca bez roditeljskog staranja nisu bila korisnici BPP.

U 2013. godini, pruženi su sljedeći oblici BPP: 1) Pravno savjetovanje – 44; 2) Sastavljanje pismena – 177; 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 - 341, 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.<sup>74</sup>

Na osnovu iznijetih podataka se može uočiti da je u 2013. godini povećan broj podnijetih zahtjeva u odnosu na 2012. godinu, kada je počela primjena instituta besplatne pravne pomoći, pa je u odnosu na 2012. godinu u kojoj je bilo 428 podnijeta zahtjeva, u 2013. godini bilo 564 zahtjeva. Broj usvojenih zahtjeva je u odnosu na 2012 godinu je takođe povećan, za 10%, približan je broj odbijenih zahtjeva, dok je značajno smanjen broj odbačenih zahtjeva kojih je u 2013. godini bilo svega 9, u odnosu na 37 u 2012. godini.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> <http://sudovi.me/ospg/besplatna-pravna-pomoc/sluzba/>, [http://sudovi.me/podaci/ospg/depo/depo\\_ink/25-11-2011Pravo%20na%20besplatnu%20pravnu%20pomoc.pdf](http://sudovi.me/podaci/ospg/depo/depo_ink/25-11-2011Pravo%20na%20besplatnu%20pravnu%20pomoc.pdf)

<sup>73</sup> <http://www.infosud.me/2017/09/08/sta-je-besplatna-pravna-pomoc-infografik/>

<sup>74</sup> *Besplatna pravna pomoć u Crnoj Gori – Sistemski učinci u period 2012-2014*, Centar za monitoring i istraživanja, CEMI; Podgorica, 2014, str. 26 i 28, <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2014/07/lzvjestaj-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.pdf>

<sup>75</sup> Podsjećanja radi, u 2012. godini, građani su podnijeli 428 zahtjeva za odobravanje BPP. BPP je odobrena u 304 slučaja, dok je odbijeno 56 zahtjeva, a odbačeno 37. Postupak je obustavljen u 10 slučajeva. 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. Korisnici BPP su uglavnom bili crnogorski državljani, nije bilo zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć od strane tražilaca azila, dok je 14 stranca sa stalnim boravkom podnijelo zahtjev za BPP u 2012.godini. *Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori – kreiranje efektivnog i održivog sistema pružanja*

#### - **Funkcionisanje BPP u 2014. godini**<sup>76</sup>

Prema podacima Vrhovnog suda Crne Gore u 2014. godini sudovima je podnijeto ukupno 700 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, od čega je usvojeno 570 zahtjeva, odbijeno 48 zahtjeva, odbačeno svega tri (3) zahtjeva, postupak je obustavljen u devet (9) slučajeva, dok je za 69 zahtjeva navedeno da je postupak u toku. Najveći broj zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć podnijet sudovima u Podgorici 212 (30%), Beranama (111), Rožajama (90) i Pljevljima (33).<sup>77</sup> Advokatima su za pruženu pravnu pomoć podnosiocima zahtjeva isplaćena sredstva u iznosu od 64.860,33 eura, od evidentiranih 84.390,82 eura.<sup>78</sup>

#### - **Funkcionisanje BPP u 2015. godini**

Pred crnogorskim sudovima u izvještajnom periodu (1. januar 2015.-1.oktobar 2015.) ukupno je podnijeto 493 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, od čega je: 409 usvojeno, 47 odbijeno, 8 odbačeno, 5 zahtjeva je povučeno, u 5 slučajeva je postupak obustavljen. BPP je odobrena u 81% podnijetih zahtjeva, 9% zahtjeva je odbijeno. Od ukupnog broja podnijetih zahtjeva, državljani Crne Gore bili su korisnici besplatne pravne pomoći u 399 slučajeva, a strani državljani koji imaju stalno nastanjenje ili odobren privremeni boravak u 10 slučajeva. Najveći broj zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći podnosili lica slabog imovnog stanja (51%) i korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice (41%).

U izvještajnom periodu pruženi su sljedeći oblici BPP: 1) Pravno savjetovanje - 8; 2) Sastavljanje pismena - 215; 3) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom - 14; 4) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu - 355; 5) Pravni savjet i zastupanje u vezi sa ustavnom žalbom - 1; 6) Pravni savjet i zastupanje u postupku za vansudsko rješavanje sporova - 1 i 7) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred javnim izvršiteljem – 30.

Kada su u pitanju kategorije korisnika prava na BPP, podaci su sljedeći:

- najviše je bilo lica slabog imovnog stanja: 253 podnijetih zahtjeva i 185 odobrenih;
- korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice su podnijeli 200 zahtjeva, od kojih je odobreno 90;
- lica sa invaliditetom: 15 podnijetih i odobrenih zahtjeva;
- lica čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos u skladu sa čl.14 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći su podnijela 8 zahtjeva, od kojih su 3 odobrena;
- žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima su podnijele 16 zahtjeva za BPP i svih 16 zahtjeva je odobreno;
- jedno dijete bez roditeljskog staranja je podnijelo zahtjev za BPP, koji nije odobren.<sup>79</sup>

#### - **Funkcionisanje BPP u 2016. godini**

---

besplatne pravne pomoći, Građanska alijansa/CEDEM, Podgorica, septembar 2013. godine, str. 21, [https://gamn.org/images/docs/cg/lzvjestaj\\_bpp\\_4.oktobar.pdf](https://gamn.org/images/docs/cg/lzvjestaj_bpp_4.oktobar.pdf)

<sup>76</sup> Na web sajtu Ministarstva pravde, na linku <http://www.pravda.gov.me/biblioteka> nije dostupna analiza za 2014. godinu, iako je u analizi za 2018.godinu, na strani 2 jasno navedeno da je do sada pripremljeno 5 analiza, zaključno sa oktobrom 2018. godine.

<sup>77</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izvještaj za 2014. godinu, str. 60, [https://www.ombudsman.co.me/docs/lzvjestaj\\_za\\_2014.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/lzvjestaj_za_2014.pdf)

<sup>78</sup> Sudski savjet Crne Gore, Izvještaj za 2014. godinu, str. 38, <http://sudovi.me/vrhs/biblioteka/lzvjestaji-o-radu/>

<sup>79</sup> Analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou za period januar-oktobar 2015. godine, Podgorica, Ministarstvo pravde, str.

Pred crnogorskim sudovima u izvještajnom periodu (1. januar 2016.-1.oktobar 2016.) ukupno je bilo podnijeto 556 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, od čega je: 446 usvojeno, 45 odbijeno, 10 odbačeno, 6 zahtjeva je povučeno, u 13 slučajeva je postupak obustavljen. U odnosi na isti period u 2015. godini, broj podnijetih zahtjeva je povećan za 12,7% (sa 493 na 556 zahtjeva). Od ukupnog broja podnijetih zahtjeva, državljani Crne Gore bili su korisnici besplatne pravne pomoći u 426 slučajeva, a strani državljani koji imaju stalno nastanjenje ili odobren privremeni boravak u 20 slučajeva. Najveći broj zahtjeva (84%) su podnijela lica slabog imovnog stanja (47%), kao i korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice (37%). BPP je odobrena u 80% slučajeva, 8% zahtjeva je odbijeno, dok se preostali procenat odnosi na odbačene, obustavljene i povučene zahtjeve.

U navedenom izvještajnom periodu pruženi su sljedeći oblici BPP: 1) Pravno savjetovanje - 71; 2) Sastavljanje pismena - 272; 3) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom - 9; 4) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu - 346; 5) Pravni savjet i zastupanje u vezi sa ustavnom žalbom - 2; 6) Pravni savjet i zastupanje u postupku za vansudsko rješavanje sporova - 0 i 7) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred javnim izvršiteljem: 61).

Kada su u pitanju kategorije korisnika prava na BPP, podaci su sljedeći:

- najviše je bilo lica slabog imovnog stanja: 262 podnijeta zahtjeva i 184 odobrenih;
- korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice su podnijeli 2014 zahtjeva, od kojih je odobreno 190;
- lica sa invaliditetom: 38 podnijeta zahtjeva – odobreno 33;
- lica čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos u skladu sa čl.14 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći su podnijela 24 zahtjeva, od kojih je odobreno 12;
- žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima su podnijele 28 zahtjeva za BPP, od kojih je odobreno 27.
- među korisnicima nije bilo djece bez roditeljskog staranja.<sup>80</sup>

#### - **Funkcionisanje BPP u 2017. godini**

Pred crnogorskim sudovima u izvještajnom periodu za 2017.godinu (1. januar 2017 - 1.oktobar 2017.godine) ukupno je podnijeto 454 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, od čega je: 351 usvojeno, 57 odbijeno, 4 odbačeno, 5 zahtjeva je povučeno, u 3 slučaja je postupak obustavljen. Broj podnijetih zahtjeva smanjen je za 22.4% (2016: 556/ 2017: 454 zahtjeva) u odnosu na period januar - oktobar 2016. godine. U najvećem broju slučajeva (77%) besplatna pravna pomoć je odobrena, dok je 13% zahtjeva je odbijeno. Državljeni Crne Gore bili su korisnici besplatne pravne pomoći u 338 slučajeva, a strani državljani koji imaju stalno nastanjenje ili odobren privremeni boravak u 15 slučajeva.

U izvještajnom periodu pruženi su sljedeći oblici BPP: 1) Pravno savjetovanje - 0 2) Sastavljanje pismena - 92; 3) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom - 10; 4) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu - 312; 5) Pravni savjet i zastupanje u vezi sa ustavnom žalbom - 1; 6) Pravni savjet i zastupanje u postupku za vansudsko rješavanje sporova - 0 i 7) Pravni savjet i zastupanje u postupku pred javnim izvršiteljem - 28.

Kada su u pitanju kategorije korisnika prava na BPP, podaci su sljedeći:

- najviše je bilo lica slabog imovnog stanja: 213 podnijetih zahtjeva i 139 odobrenih;

---

<sup>80</sup> Analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou za period januar-oktobar 2016. godine, Podgorica, Ministarstvo pravde, str. 4, 8 i 9.

- korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice su podnijeli 139 zahtjeva, od kojih je odobreno 132;
- lica sa invaliditetom: 43 podnijeta zahtjeva – odobren 41;
- lica čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos u skladu sa čl.14 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći su podnijela 3 zahtjeva, od kojih su 2 odobrena;
- žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima su podnijele 45 zahtjeva za BPP, od kojih je odobreno 37.
- među korisnicima nije bilo djece bez roditeljskog staranja.<sup>81</sup>

- **Funkcionisanje BPP u 2018. godini**

Sudovima je u izvještajnom periodu (1. januar - 1.oktobar 2018. godine) podnijeto 472 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, od čega je: 391 usvojeno, 43 odbijeno, odbačenih zahtjeva nije bilo, 2 zahtjeva su povučena, u 3 slučaja je postupak obustavljen.<sup>82</sup> U odnosu na 2017. godinu, broj zahtjeva je povećan za 4%. U 82,84% slučajeva besplatna pravna pomoć je odobrena, 9,11% zahtjeva je odbijeno, za 6,99% zahtjeva je navedeno da je postupak u toku, dok je broj odbačenih, obustavljenih i povučenih zahtjeva ukupno 1,06%. Od ukupnog broja odobrenih zahtjeva, 374 korisnika (95,65%) su bili državljani Crne Gore, 16 korisnika (4,09%) strani državljani koji imaju stalno nastanjenje ili odobren privremeni boravak i 1 apatrid (0,26%), dok zahtjeva od strane azilanata nije bilo.

U izvještajnom periodu pruženi su sljedeći oblici besplatne pravne pomoći: pravno savjetovanje - 6; sastavljanje pismena - 115; pravni savjet i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom - 17; pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu - 259; pravni savjet i zastupanje u vezi sa ustavnom žalbom - 3; pravni savjet i zastupanje u postupku za vansudsko rješavanje sporova - 1; pravni savjet i zastupanje u postupku pred javnim izvršiteljem – 42. Najveći broj zahtjeva podnijet je u Podgorici i Rožajama. Zaštitnik konstatuje da procenat usvojenih zahtjeva, u odnosu na njihov ukupan priliv, iznosi 85,5%, što predstavlja pozitivan trend.<sup>83</sup>

Kada su u pitanju kategorije korisnika prava na BPP, podaci su sljedeći:

- najviše je bilo lica slabog imovnog stanja: 236 podnijetih zahtjeva i 169 odobrenih;
- korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice su podnijeli 157 zahtjeva, od kojih je odobreno 147;
- lica sa invaliditetom: 47 podnijeta zahtjeva – odobreno 44;
- lica čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos u skladu sa čl.14 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći su podnijela 2 zahtjeva koji su odobreni;
- žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima su podnijele 29 zahtjeva za BPP, od kojih je odobreno 28;
- jedno dijete bez roditeljskog staranje je podnijelo zahtjev za BPP, koji je odobren.<sup>84</sup>

## KOMPARATIVNI PREGLED PODATAKA

**Tabela 1: Pregled podataka o broju podnijetih i prihvaćenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u periodu 2012 – 2018**

<sup>81</sup> Analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finasiranje na godišnjem nivou za period januar-oktobar 2017. godine, Podgorica, Ministarstvo pravde, str. 5 i 6.

<sup>82</sup> U Osnovnom sudu na Žabljaku i na Cetinju nije bilo zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u navedenom period 2018. godine.

<sup>83</sup> Zaštitnik ljudskih prava i Sloboda Crne Gore, *Izvještaj za 2018. godinu*, str.81, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1554124685\\_final-godisnji-izvjestaj-2018.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1554124685_final-godisnji-izvjestaj-2018.pdf)

<sup>84</sup> Analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finasiranje na godišnjem nivou za period januar-oktobar 2018. godine, Podgorica, Ministarstvo pravde, str.

	Podneseni zahtjevi	Usvojeni zahtjevi
2012	428	304
2013	564	464
2014	700	570
2015	493	409
2016	556	446
2017	454	351
2018	472	391
<b>UKUPNO</b>	<b>3935</b>	<b>2935</b>

Tabela 2: Prikaz uporednih podataka o broju podnijetih, usvojenih, odbijenih i odbačenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć (2012 – 2018)

	Broj podnijetih zahtjeva	Broj usvojenih zahtjeva	Broj odbijenih zahtjeva	Broj odbačenih zahtjeva	Postupak obustavljen
2012	428	304	56	37	10
2013	546	464	58	9	11
2014	700	570	48	3	9
2015	493	409	47	8	5
2016	556	446	45	10	13
2017	454	351	43	<sup>/85</sup>	3
2018	472	391	57	4	3
<b>UKUPNO</b>	<b>3649</b>	<b>2935</b>	<b>354</b>	<b>71</b>	<b>54</b>

Tabela 3: Pregled korisnika, prema kriterijumu državljanstva (2012 – 2018)

	Državljeni Crne Gore	Stranci sa stalnim nastanjenjem/privremenim boravkom	Lica bez državljanstva (apatridi)	Azilanti
2012	290	11	/	/
2013	453	411	/	/
2014				
2015	399	10	/	/
2016	426	20	/	/
2017	338	15	/	/
2018	374	16	/	/

Tabela 4: Pregled korisnika BPP, po kategorijama i broju usvojenih zahtjeva (2012 – 2018)

Kategorija korisnika	2012	2013	2014 <sup>86</sup>	2015	2016	2017	2018
Korisnik MOP-a ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite	168	287		185	184	139	169

<sup>85</sup> U ovoj godini nije bilo odbačenih zahtjeva.

<sup>86</sup> U dostupnim izvještajima, nema dostupnih podataka, razvrstanih po korisnicima.



Lica slabog imovnog stanja	141	179		90	190	132	147
Lica sa invaliditetom	4	13		15	33	41	44
Žrtva krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i žrtve trgovine ljudima (u skladu sa izmjenama ZBPP iz 2015.)	1	11		16	27	37	28
Lica čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos predviđen čl. 14 ZBPP	/	5		3	12 <sup>87</sup>	2	2
Djeca bez roditeljskog staranja	/	/		/ <sup>88</sup>	/		1

**Tabela 5: Oblici pružene pravne pomoći u periodu 2012 – 2018**

Oblici BPP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pravno savjetovanje	11	44		8	71	0	6
Sastavljanje pismena	50	177		215	272	92	115
Pravni savjet i zastupanje pred Državnim tužilaštvom	2	2		14	9	10	17
Pravni savjet i zastupanje pred sudovima I i II stepena	263	341		355	346	312	259
Pravni savjet i zastupanje u vezi sa ustavnom žalbom	0	0		1	2	1	3
Pravni savjet i zastupanje u postupku za vansudsko rješavanje sporova	0	0		1	0	0	1
Pravni savjet i zastupanje u postupku pred javnim izvršiteljem (u skladu sa izmjenama ZBPP iz 2015.)	/	/		30	61	28	42

**Tabela 6: Finansijska sredstva opredjeljena za besplatnu pravnu pomoć iz budžeta Crne Gore za period 2012 - 2018**

	Iznos opredjeljenih sredstava(€)	Iznos isplaćenih sredstava(€)
2012	29.490,68	6.451,75
2013	22.465,10	24.187,07
2014	64.860	64.860
2015	375.943,50	/ (nema podatka o utrošku)

<sup>87</sup> U 2016. godini je podnijeto najviše zahtjeva od strane ove kategorije korisnika – 24.

<sup>88</sup> Jedno dijete bez roditeljskog staranja je podnijelo zahtjev u 2015.godini, ali isti nije odobren.

		sredstava)
2016	108.910,02	82.326,63 (na dan 17.10.2016.)
2017	468.999,31	151.375,85 (na dan 17.10.2017.)
2018	145.778,23	153.729,68 (na dan 8.10.2018.)
<b>UKUPNO</b>	<b>1216.446, 84</b>	<b>482.930,98</b>

**Tabela 7: Pregled podataka koji se odnose na upravne sporove protiv odluka donijetih po zahtjevima za besplatnu pravnu pomoć<sup>89</sup>**

	Broj predmeta
2012	/
2013	/
2014	/
2015	5 (u 4 predmeta je odbijena tužba protiv rješenja kojim je odlučeno o besplatnoj pravnoj pomoći, dok je u 1 predmetu tužba usvojena)
2016	/
2017	3
2018	1

## 2. Analiza podataka dobijenih od strane sudova

### *Osnovni sud u Podgorici*

Ukupno podnijeto 247 zahtjeva, usvojeno 213, 7 odbijenih, u toku su 23 postupka. Nije bilo povučenih i odbačenih zahtjeva, kao ni obustavljenih postupaka.<sup>90</sup> U najvećem broju slučajeva, u pitanju su bili korisnici MOP-a; lica sa invaliditeom 31, dok je žrtava nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i žrtava trgovine ljudima bilo 12. Nije zabilježen nijedan zahtjev koji je podnjet u 2018. godini od strane djeteta bez roditeljskog staranja, kao ni od strane žrtava torture ili diskriminacije. Evidencije o pruženim uslugama BPP se vode u okviru PRIS-a; pravni savjeti dati usmenim putem se ne evidentiraju. Ostvaruje se dobra saradnja sa advokatima, osim što je primijećeno da stariji advokati nekada ne preuzimaju predmete BPP, kako se navodi „zbog ranije preuzetih obaveza i obima posla.“ Najbolju saradnju Služba ostvaruje sa Centralnom depozitarnom agencijom (CDA) i Upravom za nekretnine, kad je u pitanju dostavljanje podataka, dok su evidentirani slučajevi kašnjenja Poreske uprave u dostavljanju traženih informacija.

### *Osnovni sud u Danilovgradu*

U 2018. godini, ovom sudu je podnijeto 27 zahtjeva za BPP; u 25 predmeta je zahtjev usvojen, a u dva predmeta zahtjev je odbijen. Od 25 usvojenih zahtjeva, 9 su bili podnosioci zahtjeva slabog imovnog stanja, 6 podnosilaca su bili žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici, 1 podnosilac je bilo lice invaliditetom, dok su u 8 slučajeva u pitanju bili korisnici MOP-a. U 2 odbijena zahtjeva podnosioci su se pozivali na to da su lica slabog imovnog stanja. Evidencije o BPP se vode i ručno, u Upisniku predmeta i u PRIS-u. Prema evidenciji, u prosječno jedno lice dnevno dolazi za savjet

<sup>89</sup> Podaci se odnose na period januar – oktobar, za svaku navedenu godinu.

<sup>90</sup> Sastanak sa predstavnicom Osnovnog suda u Podgorici, održan 06.02.2019.

u vezi sa podnošenjem zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć ili sa pitanjem u vezi sa sudskim postupkom. U radu kancelarije za BPP pri ovom sudu nije bilo zahtjeva koje su podnosile žrtve nasilja u porodici/podružnoj zajednici i žrtve trgovine ljudima. S obzirom da i dalje dolaze u službu za besplatnu pravnu pomoć lica koja nisu upoznata sa pravom na besplatnu pravnu pomoć, o tome bi trebalo informisati korisnike putem sredstava javnog informisanja, a imajući u vidu da građani nisu dovoljno informisani o BPP. Rokovi za donošenje odluke o zahtjevu za BPP se poštuju, a postignuta je i relativna ažurnost u postupanju po zahtjevima službe, iako bi postupanje Poreske uprave moglo da bude efikasnije.

#### *Osnovni sud u Nikšiću*

Osnovnom sudu u Nikšiću, u 2018. godini, podnijeta su 34 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći. Odobren je 31 zahtjev, 2 zahtjeva su odbijena kao neosnovana, dok je 1 zahtjev odbačen. Nije bilo zahtjeva koje su podnosile žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima. Evidencija o BPP (uključujući i evidenciju po kategorijama korisnika) se vodi kroz Upisnik i kroz PRIS, osim u pogledu usmeno pruženih pravnih savjeta (prosječno se službi, javi 2- 3 lica dnevno). Kancelarija za BPP planira da u budućem periodu uspostavi evidenciju i o takvim slučajevima pružanja BPP. U odnosu na period kada je počeo da se primjenjuje institut besplatne pravne pomoći, vidan je napredak i po broju podnosilaca zahtjeva i po broju onih koji se obraćaju Kancelariji za usmene savjete, ali bi ovaj institut trebalo još više unaprijediti i približiti građanima. Građani nijesu u dovoljnoj mjeri upoznati sa institutom besplatne pravne pomoći, neophodno je intenzivirati aktivnosti na promovisanju ovog sistema.<sup>91</sup>

Rokovi koji su propisani Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći za donošenje odluke po zahtjevu za BPP se uglavnom poštuju, osim u slučajevima kada je potrebno procijeniti imovno stanje podnosioca zahtjeva i članova njegove porodične zajednice i pribaviti podatke o imovnom stanju tih lica. U takvim slučajevima kasni sa odlukom, jer organi od kojih se zatraže navedeni podaci često iste ne dostave u zakonom propisanom roku. U kancelariji Službe za besplatnu pravnu pomoć raspoređen je jedan savjetnik, koji pored tog obavlja i druge referate.

#### *Osnovni sud u Pljevljima*

U periodu 01.01.- 31.12.2018. godine, Službi za besplatnu pravnu pomoć je podnijeto 38 zahtjeva za BPP, od kojih je usvojeno 33, odbijena su 3 zahtjeva; nije bilo odbačenih zahtjeva, obustavljen je postupak po 1 zahtjevu, a za 1 zahtjev je navedeno da je predmet još uvijek u radu. Svih 33 odobrena zahtjeva su podnijeli crnogorski državljani; od kojih 20 lica slabog imovnog stanja; 8 korisnika MOP-a; 2 lica sa invaliditetom i 3 iz reda žrtava krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i krivičnog djela trgovine ljudima. U 26 slučajeva se radilo o sastavljanju pismenu kao obliku pružene BPP; dok se u 15 slučajeva radilo o pravnom savjetu i zastupanju u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu. Ukupan iznos isplaćen na ime pružanja BPP je iznosio 1936,87€. <sup>92</sup> U odgovorima na upitnik posebno je istaknut značaj instituta BPP kada je u pitanju zaštita žena žrtava nasilja, posebno ukoliko one nemaju svoju porodicu ili imaju neki drugi vid podrške.

#### *Osnovni sud na Žabljaku*

Ovom sudu u toku 2018. godine nije podniet nijedan zahtjev za BPP, pa samim tim nije bilo ni rješenja o odobravanju BPP. U odnosu na druga pitanja, kao što su evidencije, u odgovoru na upitnik je navedeno da se evidencija o BPP vodi ručno i kroz PRIS, kao i da se ne vodi posebna statistika o

<sup>91</sup> Dopis Osnovnog suda u Nikšiću od 27. maja 2019. godine

<sup>92</sup> Dopis Osnovnog suda u Pljevljima od 16. maja 2019. godine.

licima koja dolaze u sud, da se raspitaju o BPP. Takođe, nije bilo zahtjeva koje su podnosila lica koja su žrtve torture ili diskriminacije. U odgovoru je navedeno i da ne postoji napredak u odnosu na početak primjene ovog instituta, kao i da su u postupcima u kojima je ranije bilo zahtjeva za BPP, bili ispoštovani svi zakonski rokovi, te da su druge institucije (čije mišljenje ili podaci su bili potrebni za postupak po zahtjevu za BPP) postupali ažurno.<sup>93</sup> Zaposleni u ovom sudu obavljaju poslove pružanja BPP kao dodatni posao, pored svog osnovnog referata.

#### *Osnovni sud u Kolašinu*

Osnovni sud Kolašin je u 2018. godini primio ukupno 8 zahtjeva za BPP i svaki od tih zahtjeva je odobren: 4 lica su dobila BPP kao korisnici MOP-a, 2 korisnika su osobe sa invaliditetom, dok je u 2 slučaja, besplatna pravna pomoć odobrena na osnovu utvrđenog imovinskog stanja. U sudu se vodi pisana evidencija za predmete besplatne pravne pomoći, kao i evidencija istih kroz PRIS, ali ne u pogledu usmenih pravnih savjeta. Nisu zabilježeni slučajevi da je podnositeljka zahtjeva bi/(bila žrtva torture ili diskriminacije. U odnosu na početak primjene BPP, vidan je napredak, mada još uvijek kod građana postoji ubjeđenje da je sud dužan da za njihove potrebe, bez obzira na njihovo imovno stanje, sastavi neko pismeno ili preduzme neku drugu radnju u okviru besplatne pravne pomoći. Rad u kancelariji za besplatnu pravnu pomoć u ovom sudu s obzirom da se radi o malom sudu je kategorisan kao dodatni i isti obavlja savjetnik suda. Građani najčešće dobijaju informacije o BPP nakon interesovanja u kancelariji suda za besplatnu pravnu pomoć, a često i u Centru za socijalni rad – Kolašin.

#### *Osnovni sud u Bijelom Polju*

Ovom sudu je u 2018. godini podnijeto 23 zahtjeva, od kojih je usvojeno 22, a 1 zahtjev je odbijen; nema predmeta iz 2018. godine koji nisu završeni. Od ukupnog broja usvojenih zahtjeva, 14 se odnosilo na korisnike MOP-a, a 8 na lica slabog imovinskog stanja. Evidencija o BPP se vodi kroz Upisnik i kroz PRIS. Ne vodi se evidencija o broju lica koja na dnevnoj bazi dolaze u kancelariju radi informisanja o besplatnoj pravnoj pomoći, ali u prosjeku to bude jedna osoba dnevno. Sva lica kojima je odobrena besplatna pomoć su bila državljani Crne Gore, kao i da je ukupan iznos sredstava isplaćenih po osnovu pružanja besplatne pravne pomoći je bio 4587.96€. Nije bilo zahtjeva za odobravanje BPP podnijetih od strane žrtava torture ili diskriminacije. U odnosu na početke primjene instituta BPP, izvjesno je da se povećava broj informisanih građana, odnosno broj onih koji dolaze da raspitaju o besplatnoj pomoći, ali je sve veći broj i onih koji veći istu koriste. Zakonski rokovi za donošenje odluke se uglavnom poštuju, osim u slučaju kašnjenja Poreske uprave sa dostavljanjem informacija. Rad u kancelariji za besplatnu pravnu pomoć predstavlja dodatni posao za službenika koji ga obavlja.

#### *Osnovni sud u Beranama<sup>94</sup>*

U 2018. godini, ovaj sud je primio ukupno 49 zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći, od kojih je usvojeno 40, dok je 9 zahtjeva odbijeno. U 20 slučajeva se radilo o licima koji su korisnici MOP-a; u 17 slučajeva licima slabog imovnog stanja, a u 2 slučaja o licima čija imovina i prihodi ne prelaze dvostruki iznos propisan Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Oblici odobrene BPP su obuhvatali pravno savjetovanje; sastavljanje pismena, pravni savjeti i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom, te pravni savjet i zastupanje pred sudovima u prvom i drugom stepenu.<sup>95</sup> Ukupan iznos sredstava isplaćenih po osnovu BPP u 2018. godini je iznosio 13 744,87€.

<sup>93</sup> Dopis Osnovnog suda na Žabljaku, od 17.05. 2019.

<sup>94</sup> Ovaj sud pokriva teritoriju opština Berane, Andrijevića i Petnjica.

<sup>95</sup> U 2019.godini je podnijet zahtjev za BPP od strane žrtve nasilja u porodici, koji je odobren.

U odgovorima na upitnik koji su dostavljeni od strane ovog suda, navodi se da nije bilo ni jednog slučaja besplatne pravne pomoći vezane za torturu ili diskriminaciju. Ne vodi se precizna statistika o tome koliko se osoba na dnevnoj bazi obrati kancelariji BPP, ali se u prosjeku radi o sedam do osam lica. U odnosu na početak primjene Zakona, evidentan je porast kod građana, odnosno stranaka koje nisu u situaciji da same angažuju advokata. Zakonski rokovi za donošenje odluke o tome da li neko ima pravo na BPP, od trenutka podnošenja zahtjeva, se u najvećem dijelu poštuju. Izvjesnih kašnjenja ima jedino u pogledu provjere podataka kod Uprave za nekretnine, u kom slučaju se upućuju urgencije.

Na ulazu u zgradu suda postoji obavještenje u vidu letka, pored oglasne table suda, kao i na internet stranici suda, ali bi se informisanost građana mogla unaprijediti kroz TV emisije, medijski ispraćene seminare i sl. Rad u kancelariji BPP predstavlja dodatni posao za zaposlene koji pored toga pripremaju nacрте sudskih odluka, obavljaju poslove službenika za javne nabavke, poslove nabavke kancelarijskog materijala, poslove administratora PRIS-a, poslove smještaja i čuvanja oduzetih predmeta, itd. Na pitanje da li postoji neki vid prioritizacije korisnika u praksi, odgovoreno je da se prilikom odobravanja poštuju zakonom propisani kriterijumi, te da svako ko ispunjava te kriterijume, može ostvariti pravo na BPP.

#### *Osnovni sud u Plavu*

Osnovnom sudu u Plavu je 2018. godine podnijeto 15 zahtjeva za BPP. U 8 slučajeva se radilo o korisnicima MOP-a, u 3 slučaja o licima slabog imovnog stanja, u 2 slučaja o licima sa invaliditetom (*od strane osoba sa invaliditetom su podnijeta 3 zahtjeva, od kojih su odobrena 2*); dok je u 1 slučaju korisnik bilo dijete bez roditeljskog staranja, u 1 slučaju žrtva krivičnih djela nasilja u porodici i trgovine ljudima.

#### *Osnovni sud u Rožajama*

Ovom sudu je u 2018. godini, podnijeto 108 zahtjeva, od kojih je odobreno 87, odbijeno je 20 zahtjeva, dok je 1 zahtjev povučen. Od ukupno 87 usvojena zahtjeva, korisnika MOP-a je bilo 33; 52 lica slabog imovnog stanja, a 2 korisnika su bile osobe sa invaliditetom. Preostalih 20 je odbijeno, jer je u postupku utvrđivanja činjenica dokazano da se ne radi od licima slabog imovnog stanja, zbog čega BPP nije odobrena. Evidencije o BPP se vode kroz Upitnik i PRIS. Imajući u vidu da je ovo mali sud, rad službenika za BPP je takav da on istovremeno pokriva i druge referate. Ne vodi se evidencija o usmeno pruženim zahtjevima za BPP. U 2018. godini, nije bilo zahtjeva koji su se odnosili na davanje pravnih savjeta i objašnjenja, kao ni podnosilaca zahtjeva – žrtava nasilja u porodici i trgovine ljudima.<sup>96</sup>

U pogledu primjene instituta BPP, bilježi se značajan porast broja podnijetih i usvojenih zahtjeva u 2018. godini (108: 87) u odnosu na 2013. godinu (71), čemu su doprinijele medijske aktivnosti (emitovanje obavještenja o BPP putem lokalnih elektronskih medija, kao i kroz brošure koje se nalaze u sudu, te informacije o pravu na BPP koje pružaju oni koji vode postupak, poučavaju stranku o BPP i načinima ostvarivanja tog prava. U odnosu na saradnju sa drugim institucijama, u dopisu se navodi da je ona pozitivna, da se svi zakonski rokovi u vezi sa odlučivanjem po zahtjevima za BPP poštuju i da do sada nije bilo upravnih sporova protiv tih odluka. Takođe, navodi se i da bi bilo uputno razmotriti mogućnost da sudovi imaju detaljniji pristup podacima Uprave za nekretnine. Naime, moguće je pristupiti elektronskoj bazi podataka Uprave za nekretninu (preko njihovog web sajta), ali se ne može odštampati podatak o tome da neko lice nema imovinu (a što može usloviti prolongiranje odluke po zahtjevu za BPP).

---

<sup>96</sup> Dopis Osnovnog suda iz Rožaja SU V br. 23/2019

### *Osnovni sud na Cetinju*

Ovom sudu je u 2018. godini podnijeto 4 zahtjeva za BPP i sva 4 zahtjeva su odobrena. U jednom slučaju se radilo o korisniku MOP-a, a u preostalim 3 o licu slabog imovnog stanja. Svi predmeti koji se odnose na odobravanje BPP se zavode kroz PRIS kao i svaki akt koji je vezan za predmet, a takođe se vodi i Upisnik u koji se ručno upisuje. Službu za BPP dnevno posjećuje više lica koja imaju pitanja vezana za ostvarivanje svojih prava, kojima se pružaju adekvatni pravni savjeti, ali se o tome ne vodi evidencija. U odgovoru na upitnik je navedeno da su u odnosu na početak primjene Zakona, građani sada više informisani o tome kako da ostvare svoje pravo na BPP. Takođe, zakonski rokovi za donošenje odluka se poštuju, u pribavljanju podataka od strane drugih organa nema evidentnijih kašnjenja. U ovom sudu je zaposleno jedno lice za obavljanje BPP - savjetnik koji uz ovaj posao obavlja i druge poslove u skladu sa godišnjim planom i rasporedom zaposlenih u sudu.

### *Osnovni sud u Herceg Novom<sup>97</sup>*

Ovom sudu je u 2018. godini podnijeto 20 zahtjeva, od kojih su usvojena 2; 8 je odbijeno, 1 predmet je administrativno razriješen, dok je 9 predmeta u toku. Prema navodima zaposlenog u kancelariji za besplatnu pravnu pomoć pri ovom sudu, broj podnijetih zahtjeva za odobravanje BPP je i dalje mali, iako je primjetno da raste broj žrtava nasilja u porodici koje podnose zahtjev za BPP. O usmenim pravnim savjetima se vodi evidenciju u formi službene zabilješke. Saradnja sa svim organima se odvija bez značajnijih problema, osim kada je u pitanju Uprava za nekretnine koja dosta kasni sa dostavljanjem odgovora.

### *Osnovni sud u Kotoru*

Osnovnom sudu u Kotoru je u toku prošle godine, podnijeto 26 zahtjeva za BPP, od kojih je usvojeno 21; 2 su odbijena, u jednom slučaju je predmet obustavljen, a za 2 postupka je navedeno da su još u toku). U odgovorima na upitnik koji su dobijeni u toku sastanka, navodi se da je u porastu broj žrtava porodičnog nasilja koje se javljaju sudu. Primjetno je veće angažovanje mlađih advokata, dok se stariji advokati pravdaju da ne mogu da prihvate predmete, zbog ranije zakazanih obaveza. Najbolja saradnja se ostvaruje u odnosu na CDU. Zakonski uslovi su dosta široko postavljeni (npr. neko ko ima veća primanja od 150 € nema pravo na BPP, iako u pitanju može biti penzioner koji živi sa višočlanom porodicom).

### *Osnovni sud u Baru*

Službi za besplatnu pravnu pomoć Osnovnog suda u Baru je tokom 2018. godine podnijet 41 zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći, od kojih je za 34 zahtjeva pomoć odobrena, dok je u 7 predmeta zahtjev odbijen kao neosnovan. Što se 2019. godine tiče, trenutno je u toku postupak po jednom (1) podnijetom zahtjevu za besplatnu pravnu pomoć. U Službi za besplatnu pravnu pomoć Osnovnog suda u Baru postoji statistika po licima kojima je odobrena besplatna pravna pomoć, kao i statistika po pitanju oblika odobrene pravne pomoći. Što se evidencije tiče, ona se povodom podnijetih zahtjeva vodi u VII SU upisniku (fizički upisnik i elektronski - PRIS), kao i elektronski – PRIS za besplatnu pravnu pomoć. Ne vode se evidencije o usmeno pruženim pravnim savjetima.

U pomenutoj Službi nije bilo podnijetih zahtjeva koji su se odnosili na pružanje besplatne pravne pomoći zbog torture ili diskriminacije. Zakonski rokovi za donošenje odluke o tome da li neko ima pravo na besplatnu pravnu pomoć se uglavnom poštuju (u 95% slučajeva). Izuzeci su kada zbog čekanja na

---

<sup>97</sup> Podaci su prikupljeni tokom sastanaka sa predstavnicima osnovnih sudova u Herceg Novom, Kotoru i Ulcinju,

odgovore koje treba da dostave druge institucije (Poreska uprava, FOND PIO, Uprava za nekretnine i Centar za socijalni rad), dolazi do kašnjenja od par dana.

Kod kašnjenja, nemamo konstantan problem za jednim organom, to jest nemamo instituciju koja konstantno ne odgovara na upite ili odgovara sa zakašnjenjem. Rad pri Službi za besplatnu pravnu pomoć u Osnovnom sudu u Baru je samo jedan od poslova koji zaposleni/a u ovoj Službi obavlja. Građani su upoznati sa institutom besplatne pravne pomoći, potrebno je i da ih nadležne institucije upućuju na to kako i gdje da ostvare pravo na BPP.

#### Osnovni sud u Ulcinju

Ovom sudu je u 2018. godini podnijeto 16 zahtjeva za BPP: 14 je odobreno, dok su 2 zahtjeva povučena. Službenik Osnovnog suda u Ulcinju je istakao mali broj podnijetih zahtjeva, ali je to opravdao činjenicom da je Ulcinj mali grad. Rekao je da se veliki broj lica interesuje za besplatnu pravnu pomoć iako ne ispunjavaju uslove propisane zakonom, zbog čega treba raditi na ciljanoj promociji Zakona, kako bi se građanima objasnilo šta taj zakon nosi, ali isto tako i da bi se prevenirali nesporazumi. Ističe se da je saradnja sa Poreskom upravom i CDA pozitivna. Na pitanje da li su se nekada javljala lica koja su pretrpjela neki vid torture odgovoreno je negativno, s tim što je naglašeno da se povećava broj žrtava nasilja porodičnog i nasilja u porodici, kao i trgovine ljudima. Na pitanje kakvu saradnju ima sa advokatima, da li odbijaju da zastupaju ovakve predmete, navodi se da je saradnja odlična, te da je mahom sprovode mlađi advokati.

Kancelarija za BPP u Osnovnom sudu u Ulcinju ne vodi evidenciju o datim usmenim pravnim savjetima, jer im se često javljaju lica koja *prima facie* ne ispunjavaju uslove za pristup BBB, pa se takvi zahtjevi samo evidentiraju. Kao jedan od praktičnih izazova u odlučivanju o zahtjevu za BPP navodi se i procjena službenika koji rade na primjeni besplatne pravne pomoći (kao što je postojanje vjerovatnih izgleda za uspjeh po zahtjevu).

**Tabela 8: Pregled podnijetih i usvojenih zahtjeva po sudovima**

Osnovni sud	Ukupan broj zahtjeva (2012 - 13)	Ukupan broj usvojenih zahtjeva (2012 – 2013)	Ukupan broj zahtjeva (2018)	Ukupan broj usvojenih zahtjeva (2019)
Bar	54	46	41	34
Bijelo Polje	65	43	23	22
Berane	83	67	40	9
Rožaje	97	94	108	87
Podgorica	434	337	247	213
Plav	16	12	16	15
Pljevlja	83	64	38	33
Danilovgrad	13	9	27	25
Nikšić	58	42	34	31
Cetinje	6	3	4	4
Žabljak	0	0	0	0
Herceg Novi	19	10	20	2 <sup>98</sup>
Kotor	39	22	26	21
Kolašin	3	3	8	8
Ulcinj	22	17	16	14

<sup>98</sup> Devet (9) postupaka je u toku.

### 3. Pritužbe na rad advokata

U dosadašnjem toku primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, nijesu zabilježeni slučajevi u kojima su sudovima ili Advokatskoj komori podnijete pritužbe na rad advokata, u kojima su podnosioci pritužbi eksplicitno prigovarali kvalitetu pružene besplatne pravne pomoći.

Prema navodima godišnjeg Izvještaja Zaštitnika za ljudska prava i slobode za 2017. godinu, klijenti su uložili 49 pritužbi na rad advokata, a izrečene su tri novčane kazne advokatima zbog povrede Kodeksa profesionalne etike. „Na osnovu ovih podataka, evidentno je da je od ukupnog broja disciplinskih prijava, disciplinski postupak pokrenut samo u dva slučaja, što je obeshrabrujuće i pokazatelj je zanemarljivog uspjeha građana koji su podnijeli prijavu na rad advokata,“ navodi se u izvještaju.<sup>99</sup> Zaštitnik navodi i da „advokatska komora mora više pažnje da posveti jačanju odgovornosti advokata, ali i da ohrabri građane da prijave one advokate koji krše Kodeks advokata.“<sup>100</sup> Ova preporuka je ponovljena i u Izvještaju Zaštitnika za 2018. godinu (str.83).

Prema podacima Advokatske komore, u 2018. godini, protiv advokata je podnijeto 49 pritužbi, a one su se najčešće odnosile na određene neurednosti u preduzimanju radnji od strane advokata u određenom postupku, ili zbog eventualnog mimoilaženja u načinu koncepcije prilikom zastupanja advokata i klijenta.<sup>101</sup> Većina pritužbi na rad advokata na dan podnošenja već bude zastarjela, jer klijenti najčešće podnose prijavu protiv advokata nekoliko godina nakon samog spornog događaja, a apsolutni rok zastarjelosti pokretanja disciplinskog postupka je dvije godine, zbog čega je disciplinski tužilac prinuđen da donese rješenje kojim se ta prijava odbacuje.<sup>102</sup>

### 4. Informisanost građana i građanki o besplatnoj pravnoj pomoći

U periodu 2012 – 2019. godine, sprovedeno je par istraživanja, koja su se, između ostalog, bavila i pitanjem informisanosti građana o besplatnoj pravnoj pomoći. Rezultati istraživanja javnog mnjenja koje je sproveo CeMI tokom 2013. godine govore da samo trećina ispitanika (30,1%) zna da postoji Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori, dok od te trećine 73,2% nije uopšte ili je malo bilo upoznato sa sadržajem ovog Zakona. Akcija za ljudska prava (HRA) i CeMI su tokom 2016. godine realizovale istraživanje javnog mnjenja koje je pokazalo da građani i dalje nemaju dovoljno informacija i znanja o mogućnostima i pravima koje im pruža Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Na jedno od osnovnih pitanja da li postoji Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori, 46.6% građana je odgovorilo da postoji, dok 29,7% građana i dalje ne zna da postoji zakon koji uređuje oblast pružanja besplatne pravne pomoći.<sup>103</sup> Čak 78,7 % građana je odgovorilo negativno, tj. da nisu upoznati sa pravima koje im pruža ovaj Zakon.

<sup>99</sup> Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, *Izvještaj o radu za 2017. godinu*, Podgorica, mart 2018. godine, str.81 – 83, [https://www.ombudsman.co.me/docs/1522665383\\_final-izvjestaj-za-2017.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1522665383_final-izvjestaj-za-2017.pdf)

<sup>100</sup> Preporuke na str. 83 Izvještaja. Za više informacija pogledati i link u nastavku:

<https://fosmedia.me/infos/drustvo/ombudsman-advokatska-komora-da-ne-stiti-lose-advokate>

<sup>101</sup> <http://rtcg.me/vijesti/drustvo/239125/na-rad-advokata-49-pritužbi-tri-novcane-kazne.html>

<sup>102</sup> Poređenja radi, u 2016. godini je podnijeto 56 disciplinskih prijava protiv advokata, od kojih je riješeno 37 (66%).

Disciplinski postupak je pokrenut u dva slučaja, jedan je okončan i izrečena je novčana kazna.

<sup>103</sup> Istraživanje „STAVOVI GRAĐANA O PRAVOSUDNOM SISTEMU U CRNOJ GORI“ je realizovano u okviru projekta “Monitoring reforme pravosuđa u Crnoj Gori” finansijski podržanog od strane Evropske Unije i realizovanog od strane Akcije za ljudska prava (HRA) | Centra za monitoring i istraživanje (CEMI), Podgorica, mart 2016, dostupno na: <http://www.hraccion.org/?p=10697>



## 5. Iskustva Monitoring tima Građanske alijanse

Građanska alijansa od 2012. godine sprovodi monitoring suđenja u Crnoj Gori i informiše javnost o rezultatima svog rada u toj oblasti, putem izvještaja koji su dostupni na web adresi: [www.gamn.org](http://www.gamn.org). Izvještaji se baziraju na podacima dobijenim od strane sudova, istraživanjima javnog mjenja i intervjuima, ali i na podacima dobijenim putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, kao i kroz neposredno prisustvo suđenjima koja su predmet monitoringa.

Monitoring tim Građanske alijanse je u periodu od februara do aprila 2019. godine, realizovao praćenje suđenja u 8 osnovnih sudova u Crnoj Gori (Podgorica, Nikšić, Bijelo Polje, Berane, Pljevlja, Cetinje, Bar i Ulcinj). Monitoring tim je pratio nasumično odabrana suđenja gdje su u toku krivični i građanski predmeti. Tokom tri mjeseca koliko je trajao monitoring, monitori su ispratili 373 ročišta. Od ukupnog broja, 55,2% suđenja se odnosilo na parnični postupak, a 40% na krivični postupak, dok u skoro 5% radilo o nekom drugom postupku.

Za potrebe ove analize sistema besplatne pravne pomoći, a na osnovu rada Monitoring tima Građanske alijanse, moguće je izdvojiti sljedeće podatke:

### Da li je bio prisutan branilac po službenoj dužnosti ili advokat koji pruža usluge besplatne pravne pomoći?

(Odnosi se na predmete u kojima je postojala potreba za pružanjem BPP)

	Broj
Da	11
N/A	362
Total	373

Da li je branilac po službenoj dužnosti ili advokat koji pruža usluge BPP bio spreman za rociste/pretres (npr. da li je trazio odlaganje da bi se upoznao sa predmetom, pokazivao očigledno nepoznavanje sadržine predmeta spora, odnosno predmeta krivične optužbe, ukazivao na to da nije bio u komunikaciji sa strankom, nije pri sebi imao spise relevantne za sudjenje i sl.)

	Broj
DA, bio je spreman za rociste	11
N/A	362
Total	373

Da li je branilac po službenoj dužnosti ulagao podneske ili na drugi nacin pokazivao interesovanje za aktivno učešće u sporu, odnosno predmetu postupka?

		Broj
	DA	11
	N/A	361
	NE	1
	Total	373

**Da li je branilac po službenoj dužnosti uzimao riječ i preduzimao procesne radnje na pretresu/ročištu?**

		Broj
	Da	9
	DA, kratko, u pitanju je bilo pripremno rociste	1
	N/A	362
	Ne	1
	Total	373

**Da li je sudija upozoravao stranku na nedostatke u radu branioca ili punomocnika po službenoj dužnosti (ili pružaoca BPP), koji bi vodili gubitku spora ili oglašenju stranke krivom u krivičnom postupku?**

		Broj
	N/A	362
	Ne	11
	Total	373

Analizom ovih podataka se može zaključiti da su u odnosu na posmatrani period, monitori zabilježili pozitivne rezultate kada je u pitanju postupanje branilaca po službenoj dužnosti, odnosno postupanje advokata koji su pružali besplatnu pravnu pomoć, u pogledu preduzimanja procesnih radnji i drugih oblika postupanja u posmatranom predmetu, uz određene izuzetke koji su zabilježeni u zanemarljivo malom procentu. Ipak, imajući u vidu sistem nasumičnog odabira predmeta, te ograničeni vremenski period i broj predmeta obuhvaćenih monitoringom, navedene podatke treba dodatno validirati, te posmatrati samo kao dodatnu smjernicu za analiziranje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori.

### III ZAKLJUČCI

Crna Gora je svoj sistem besplatne pravne pomoći uspostavila usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji je počeo da se primjenjuje od 1. januara 2012. godine. Usvajanje zakona bilo je praćeno i usvajanjem brojnih podzakonskih akata kojima je upotpunjen pravni okvir za pružanje besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori.

Stvoreni su i institucionalni uslovi za pružanje besplatne pravne pomoći, pa su **u svim osnovnim sudovima osnovane službe besplatne pravne pomoći**. Pravosudne institucije su nastojale da kroz sprovođenje javnih kampanja upoznaju građane sa mogućnostima koje im pruža sistem besplatne pravne pomoći. Takođe, kroz projekte i programe saradnje uspostavljena je komunikacija sa organizacijama civilnog društva sa ciljem efikasnije promocije instituta besplatne pravne pomoći. Najveći doprinos realizovanju navedenih aktivnosti su pružili sami sudovi, ali i Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore, Sudski savjet i Vrhovni sud Crne Gore, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, Udruženje sudija Crne Gore, međunarodne organizacije (UNDP i OEBS), kao i nevladine organizacije koje su od početka uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći nastojale da pruže svoj aktivni doprinos.

Od početka primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, **podnijeto je ukupno 3935 zahtjeva za BPP, a to pravo je ostvarilo ukupno 2935 lica**. U periodu 2012 – 2018. godine, **odbijeno je 354 zahtjeva, odbačeno 71, dok je u 51 predmetu postupak obustavljen**. Najveći broj lica kojima je odobrena BPP dolazi iz reda **korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice i lica slabog imovnog stanja**, i u pitanju su u procentu većem od **90% državljani Crne Gore**.

Prema dostupnim podacima, u odnosu na ukupni broj odobrenih zahtjeva za BPP, **samo 4% (120) se odnosi na žrtve nasilja u porodici i porodičnoj zajednici, odnosno žrtve trgovine ljudima. Samo jedno dijete bez roditeljskog staranja je do sada koristilo pravo na BPP** (za šest godina je ukupno bilo dvoje 2 koja su podnijela zahtjev za BPP kod nadležnih službi). Za troškove BPP, prema dostupnim podacima, za period 2012 – 2018, opredijeljeno je **1216.446, 84€, a utrošeno 54482.930,98€** (za 2015. godinu, nema podatka o utrošenim sredstvima). U odnosu na ukupan broj podnijetih zahtjeva i donijetih odluka o BPP, **upravni spor je pokrenut samo u 9 predmeta** (od čega u 2015. godini 5 predmeta – u jednom je usvojena tužba, u preostalih 4 je odbijena), dok 2012; 2013; 2014. i 2016. godine nije bilo predmeta pred Upravnim sudom protiv odluka o odobravanju BPP.

Bez obzira na napredak koji je ostvaren nakon 2013. godine na normativnom planu i u pogledu organizacije sistema pravne pomoći, i dalje su evidentni izazovi koji se odnose na obuhvat korisnika, vrste postupaka u kojima se može odobriti besplatna pravna pomoć, kao i na kontrolu i ocjenu kvaliteta pružene pravne pomoći.

Izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. godine je **eksplicitno propisano da se pravo na besplatnu pravnu pomoć priznaje žrtvama nasilja u porodici i porodičnoj zajednici**, kao i žrtvama trgovine ljudima, bez obzira na imovinsko stanje. Crna Gora je inkorporisanjem žrtava trgovine ljudima i nasilja u porodici među prioritete kategorije kojima se garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć, realizovale obaveze preuzete ratifikacijom Konvencije o borbi protiv trgovine ljudima, kao i Istanbulske konvencije.

Međutim, **Zakon i dalje ne prepoznaje žrtve mučenja ili zlostavljanja i žrtve diskriminacije kao prioritarnu kategoriju** korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć. Ovo pitanje je važno sa stanovišta prava na jednakost oružja, posebno kada se na drugoj strani u postupku nalazi država odnosno organi vlasti i njihovi predstavnici. 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.

Navedenim izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. godine su obezbijeđeni i povoljniji uslovi ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, a precizirani su i uslovi koje u pogledu vrijednosti imovine, odnosno visine prihoda treba da ispunjava lice koje zahtijeva pružanje besplatne pravne pomoći. Definisana je i dužnost organa pred kojima se vodi postupak u kojem se može ostvariti pravo na BPP da učesnike u postupku pouče o tom pravu.

Nije bilo promjena u pogledu proširivanja kruga ovlašćenih pružalaca BPP. Naime, iako je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći propisano da je isti ne ograničava pružanje pravne pomoći od strane službi, nevladinih organizacija i drugih organizacija, u praksi ove organizacije nemaju pravo na naknadu, niti na nužne troškove. Zakonom nije predviđeno da **o trošku države, pored advokata**, besplatnu pravnu pomoć pružaju i **nevladine organizacije** koje se bave ljudskim pravima, sindikati, političke partije, univerzitetske pravne klinike i drugi subjekti koji imaju potrebnu stručnost i koji već pružaju pravnu pomoć. Takođe, ne vodi se nikakva evidencija o uslugama BPP koje ove organizacije pružaju, niti su ti podaci dio analiza o funkcionisanju sistema BPP koje se godišnje pripremaju i objavljuju, iako bi značajno doprinijeli sagledavanju ukupnog stanja u ovoj oblasti.

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 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 2015. godine, mogućnost korišćenja besplatne pravne pomoći proširena i na postupke pred javnim izvršiteljem, **Zakon i dalje ne predviđa mogućnost dobijanja besplatne pravne pomoći u upravnim postupcima**, čime lica slabog imovnog stanja ostaju bez besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju njihova prava na ostvarivanje raznih oblika socijalne zaštite, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada, sve dok se ne stigne do faze upravnog spora, kad već može biti prekasno za efikasnu zaštitu. Ova zakonska rješenja nijesu u skladu sa utvrđenim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava.

Ovakav pristup primarno polazi od vrste postupka, a ne od prava koja se tim postupkom štite, što je **suprotno tumačenju Evropske konvencije o ljudskim pravima**. 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, kada lice biva prinuđeno da zaštitu prava traži u upravnom sporu.

Nije bilo puno promjena ni u odnosu na sistem nadzora nad subjektima koje pružaju pravnu pomoć; odgovornost pravnih zastupnika za svaki pojedinačni slučaj i dalje uglavnom zavisi od advokatskih komora ili sudova časti. U praksi službi za besplatnu pravnu pomoć i tokom monitoringa suđenja, zabilježeni su slučajevi pritužbi korisnika BPP na nedovoljnu angažovanost advokata u njihovim predmetima. Zakonom **nijesu predviđeni kriterijumi po kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoći**. Advokat može odbiti pružanje besplatne pravne pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuje advokatura (član 30, stav 4). U pitanju je upućujuća norma koja nije dovoljna

sama po sebi, s obzirom na to da Zakonom o advokaturi nisu propisani uslovi pod kojima advokat može odbiti pružanje BPP, već samo slučajevi u kojima mora odbiti pružanje BPP.

Iako prema nalazima istraživanja, nije bilo značajnijih primjedbi na kvalitet pružene besplatne pravne pomoći, neophodno je unaprijediti mehanizme kontrole nad kvalitetom pružene BPP, kod činjenice da se **sistem u tom smislu u značajnoj mjeri oslanja na interne procedure Advokatske komore**. Imajući u vidu iskustva Građanske alijanse u drugim projektima, 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.

**Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći nisu izričito prepoznati sve osnove diskriminacije** koje su navedene u članu 2, stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije,<sup>104</sup> a koji uključuju rasu, boju kože, nacionalnu pripadnost, socijalno ili etničko porijeklo, pripadnost manjinskom narodu ili manjinskoj nacionalnoj zajednici, jezik, vjeru ili uvjerenje, političko ili drugo mišljenje, pol, promjenu pola, rodni identitet, seksualnu orijentaciju i/ili interseksualne karakteristike, zdravstveno stanje, invaliditet, starosnu dob, materijalni status, bračni ili porodični status, te pripadnost ili pretpostavku o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji.

Kada su u pitanju odgovori dobijeni od strane sudova, podaci pokazuju da se najveći broj zahtjeva podnosi Osnovnom sudu u Podgorici (u procentu većem od 50% od ukupnog broja zahtjeva), dok je najmanji broj zahtjeva evidentiran na Cetinju, u Kolašinu i Danilovgradu. Značaj broj zahtjeva se podnosi osnovnim sudovima u opštinama na sjeveru Crne Gore: Beranama, Rožajama, Pljevljima i Bijelom Polju. Iako je pružanje besplatne pravne pomoći bilo organizovano u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori, tokom istraživanja smo registrovali da **postoje i sudovi kojima nije bio podniet nijedan zahtjev za BPP** (Žabljak – podatak se odnosi na 2012.; 2013. i 2018. godinu). U Nikšiću je takođe podniet relativno mali broj zahtjeva, imajući u vidu veličinu opštine (u prosjeku od 20 – 30 zahtjeva).

U službama za BPP pri sudovima zaposleni obavljaju i druge poslove u skladu sa godišnjim planom i rasporedom zaposlenih u sudu. Evidencije o pruženim uslugama BPP se vode u okviru PRIS-a; kao i ručno, u Upisniku predmeta. Ostvaruje se dobra saradnja sa advokatima, osim što je primijećeno da stariji advokati nekada ne preuzimaju predmete BPP, kako se navodi „zbog ranije preuzetih obaveza i obima posla“. Zakonski rokovi za donošenje odluka se poštuju, u **pribavljanju podataka** od strane drugih organa je **postignuta relativna ažurnost**, tako da nema evidentnijih kašnjenja, iako bi postupanje Poreske uprave i Uprave za imovinu moglo da bude efikasnije. Kao pozitivan primjer ažurnosti po pitanju dostavljanja informacija, sudovi navode Centralnu depozitarnu agenciju (CDA).

Prema ocjeni sudova, u odnosu na početak primjene Zakona, građani su sada više informisani o tome kako da ostvare svoje pravo na BPP. Na ulazu u zgradu suda postoji obavještenje u vidu letka, pored oglasne table suda, kao i na internet stranici suda, ali bi se informisanost građana mogla unaprijediti kroz TV emisije, medijski ispraćene seminare i sl.

Kao jedan od praktičnih izazova u odlučivanju o zahtjevu za BPP navode se poteškoće u procjenjivanju određenih kriterijuma od strane službenika koji rade na primjeni besplatne pravne pomoći (kao što je **postojanje vjerovatnih izgleda za uspjeh** po zahtjevu). Pravni savjeti dati usmenim putem se ne evidentiraju, iako neke službe imaju u planu da započnu vođenje takvih evidencija (Osnovni sud u Nikšiću), što svakako predstavlja primjer dobre prakse.

---

<sup>104</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 046/10 od 06.08.2010, 040/11 od 08.08.2011, 018/14 od 11.04.2014, 042/17 od 30.06.2017

**Ni u jednom sudu nisu evidentirani zahtjevi lica koja su žrtve torture ili diskriminacije**, što ukazuje na potrebu da se ovi potencijalni korisnici moraju na ciljan način upoznati sa mogućnostima BPP i uslovima koje treba ispuniti u postupku odobravanja BPP.

Dosadašnja praksa primjene Zakona je pokazala i da je teško utvrditi tačnost podataka koje lice daje, a tiču se članova porodice, njihove imovine ili prihoda, a imajući u vidu da praksa u postupanju sudova u ovom dijelu umnogome zavisi od odgovora institucija koje su u posjedu informacija na bazi kojih se donosi odluka o imovnom stanju lica, odnosno o ispunjenosti uslova za pružanje besplatne pravne pomoći. Jedan od predloga koje je naveo predsjednik Osnovnog suda u Rožajama je da se sudovi omogući detaljniji pristup podacima Uprave za nekretnine. Naime, iako je moguće pristupiti elektronskoj bazi podataka Uprave za nekretninu (preko njihovog web sajta), ne može se odštampati podatak o tome da neko lice nema imovinu (a što može usloviti prolongiranje odluke po zahtjevu za BPP).

Još uvijek nije izgrađen **zajednički, integrisani pristup besplatnoj pravnoj pomoći koji bi uključivao sve aktere**: predstavnike pravosuđa, Advokatske komore, civilnog društva, kao i one kojima je pravna pomoć potrebna. Ne postoje podaci o stanju potrebe za besplatnom pravnom pomoći, koji bi služili kao polazišna tačka za planiranje i sprovođenje javnih politika u oblasti BPP. Iako je u proteklih šest godina zaživjela saradnje između nadležnih subjekata u postupku ostvarivanja prava na BPP, drugih institucija i civilnog sektora, i dalje ne postoje razvijeni institucionalizovani modeli saradnje navedenih aktera u sektoru pravde, osim onih koje se realizuju kroz projekte kandidovane od strane sudske ili izvršne vlasti i nevladinih organizacija.

Dostupni podaci pokazuju i da **nije bilo značajnijih pomaka u pogledu informisanja građana/ki o pravu na besplatnu pravnu pomoć** i uslovima za njegovo ostvarivanje. Prema podacima istraživanja NVO iz 2016. godine, **čak 78,7 % građana je odgovorilo da nije upoznato sa pravima koje im pruža Zakon besplatnoj pravnoj pomoći** (prema istom referentnom istraživanju, ovaj procenat je 2013. godine iznosio 73,2%).

#### IV PREPORUKE

Na osnovu navedenih zaključaka, Građanska alijansa je definisala preporuke za dalja unaprjeđenja sistema besplatne pravne pomoći. Preporuke su predstavljene na način koji omogućava da se sagledaju rezultati koji su ostvareni od početka primjene Zakona, ali i da se ukaže na one probleme i izazove koji su i dalje prisutni i u pogledu kojih nije ostvaren napredak.

U odnosu na **ukupno 16 preporuka navedenih u Izveštaju Građanske alijanse i CEDEM-a iz 2013. godine, (djelimično) je realizovano samo 5**, dok ostale nisu realizovane, a za 1 aktivnost nije bilo moguće odrediti status realizacije, jer ne postoje dostupni validni podaci. Od 10 preporuka koje su se odnosile na normativni okvir, realizovano je 4 i to djelimično, dok su u odnosu na 6 preporuka koje se tiču implementacije Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći djelimično realizovana samo 1; 4 nisu realizovane, a za 1 preporuku nije definisan status implementacije. U normativnom dijelu je dodata 1 preporuka, a u dijelu koji se odnosi na implementaciju Zakona 5 dodatnih preporuka, formulisanih na osnovu dosadašnjih iskustava u primjeni instituta besplatne pravne pomoći.

#### Preporuke koje se odnose na normativni okvir

Preporuke (2013.god.)	Status	Preporuke (2019.god.)
Pravo na besplatnu pravnu pomoć treba, pod određenim uslovima, priznati i pravnim licima, cijeneći okolnosti konkretnog slučaja	<u>Nerealizovano</u>	Pravo na besplatnu pravnu pomoć treba, pod određenim uslovima, priznati i pravnim licima, cijeneći okolnosti konkretnog slučaja
Zakon ne prepoznaje, explicite, žrtve mučenja ili torture, kao ni žrtve diskriminacije	<u>Djelimično realizovano</u>	Izmjenom normativnog okvira proširiti broj korisnika besplatne pravne pomoći, u odnosu na žrtve torture i diskriminacije, kako je i planirano Nacrtom Strategije reforme pravosuđa 2019 - 2020
Oblike pravne pomoći razvrstati na primarnu i sekundarnu pravnu pomoć i prilagoditi ovoj podjeli postupak ostvarivanja besplatne pravne pomoći i kontrolu nad kvalitetom iste	<u>Nerealizovano</u>	Iz razloga cjelishodnosti, Zakonom o BPP razvrstati oblike pravne pomoći na primarne i sekundarne i u skladu sa tim pojednostaviti postupak ostvarivanja primarne besplatne pravne pomoći
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, u onim slučajevima kada je to u interesu pravde ili je pravna pomoć od neprocjenjive vrijednosti da efikasnu zaštitu podnosioca zahtjeva	<u>Djelimično realizovano</u>	Neophodno je preispitati modele postepene izgradnje sistema pružanja besplatne pravne pomoći građanima u upravnim postupcima. Za početak, neophodno je razviti mehanizme pružanja pravne pomoći građanima u kojima se odlučuje o zaštiti ili ostvarenju prava u oblasti npr. socijalne i zdravstvene zaštite, penzijskog

		osiguranja, kroz pilot projekte.
Sprovesti analizu rada NVO koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, i na temelju dobijenih rezultata 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	<u>Nerealizovano</u>	Sprovesti analizu rada NVO koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, i na temelju dobijenih rezultata razmotriti opravdanost izmjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u pravcu prepoznavanja 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	<u>Djelimično realizovano</u>	Sprovesti detaljnu analize primjene uslova postavljenih Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći u praksi i na osnovu toga pristupiti izmjenama normativnog okvira, ukoliko je potrebno
Zloupotrebu prava od strane tražioca pravne pomoći i institut neopravdano odobrene besplatne pravne pomoći regulisati odgovarajućim sankcijama	<u>Djelimično realizovano</u>	Zloupotrebu prava od strane tražioca pravne pomoći i institut neopravdano odobrene besplatne pravne pomoći regulisati odgovarajućim sankcijama (pored obaveze naknade troškova BPP)
Zakonom o advokaturi potpunije urediti kriterijume po kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoć, vodeći računa o specifičnostima BPP	<u>Nerealizovano</u>	Zakonom o advokaturi bliže urediti kriterijume i uslove pod kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoć
Izraditi Komentar Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i dostaviti ga predstavnicima pravosuđa i advokature	<u>Nerealizovano</u>	Izraditi Komentar Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i dostaviti ga predstavnicima pravosuđa i advokature
		Član 8 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći uskladiti sa osnovama diskriminacije koji su navedeni u članu 2 Zakona o zabrani diskriminacije.

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

Preporuke (2013.god.)	Status	Preporuke (2019.god.)
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	<u>Nerealizovano</u>	Upodobiti način vođenja evidencija sa pravilima Savjeta Evrope, kako bi se obezbijedili precizni podaci po vrsti postupaka i pricinjenim troškovima, uključujući i administrativne troškove koji su nastali u vezi sa tim postupcima



Razviti mehanizme i indikatore praćenja kvaliteta besplatne pravne pomoći prema specifičnostima određenih pitanja ili oblasti prava, a <i>ex post</i> izvještavanje prilagoditi pravilima izvještavanja SE	<u>Nerealizovano</u>	Razviti mehanizme i indikatore praćenja kvaliteta besplatne pravne pomoći, a <i>ex post</i> izvještavanje prilagoditi pravilima izvještavanja Savjeta Evrope
Obezbijediti kontinuirano ispitivanje stavova korisnika besplatne pravne pomoći	<u>Nerealizovano</u>	Obezbijediti kontinuirano ispitivanje stavova korisnika BPP i na njima zasnivati dalju politiku razvoja sistema BPP
Obezbediti pružaocima pravne pomoći dodatne obavezne obuke u pojedinim oblastima prava (porodično pravo, zaštita osoba s invaliditetom, nasilje u porodici, trgovina ljudima, slučajevi diskriminacije itd).	<u>Ne postoje precizni podaci o tačnom broju realizovanih obuka koje su pohađali zaposleni koji se bave pružanjem BPP</u>	Obezbediti pružaocima pravne pomoći dodatne obavezne obuke u pojedinim oblastima prava (porodično pravo, zaštita osoba s invaliditetom, nasilje u porodici, trgovina ljudima, slučajevi diskriminacije itd.) – kontinuirana mjera
Obezbijediti punu transparentnost svih procedura i prava koji pripadaju korisniku besplatne pravne pomoći	<u>Djelimično realizovano</u>	Obezbijediti punu transparentnost svih procedura i prava koji pripadaju korisniku besplatne pravne pomoći, uključujući i informacije o utrošenim sredstvima, razlozima za odbijanje/odbacivanje zahtjeva za BPP, pravovremeno objavljivanje svih relevantnih izvještaja, 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)	<u>Nerealizovano</u>	Pružaoocima besplatne pravne pomoći učiniti dostupnim pravne i akademske izvore informacije znanja za sve pružaoce pravne pomoći podjednako (pristup bazi prakse ESLJP; razvijanje web stranice na kojoj bi ovi izvori bili dostupni)
		Periodično, ali na redovnoj osnovi pratiti stanje, te vršiti i objavljivati analizu stanja o oblasti pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći, sa preporukama za unaprjeđenje. Analize primjene BPP koje sačinjava Ministarstvo pravde treba da sadrže više kvalitativnih ocjena, a ne samo presjek statističkih podataka dobijenih o radu službi za besplatnu pravnu pomoć. Takođe, osim podataka o visini sredstava opredijeljenih budžetom za BPP, analize obavezno treba da sadrže

		podatak o utrošku sredstava
		Na sajtu Ministarstva pravde, u odjeljku <i>izvještaji</i> (biblioteka), objaviti Analizu slučajeva odobrene BPP u 2014. godini
		Preduzimati, u kontinuitetu, mjere za podizanje svijesti građana/ki o uslovima, načinu i oblicima pružanja BPP, posebno među kategorijama korisnika koji su do sada u manjoj mjeri koristili pravo na BPP (lica sa invaliditetom, djeca bez roditeljskog staranja, azilanti)
		Raditi na uspostavljanju stalnih mehanizama koordinacije sa ciljem efikasne saradnje, razmjene informacija i pružanja kvalitetnih usluga BPP građanima
		Neophodno da Advokatska komora više pažnje posveti jačanju odgovornosti advokata i da ohrabri građane da prijave kršenje Kodeksa profesionalne etike advokata ( <i>preporuka Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore</i> ) <sup>105</sup>

<sup>105</sup> Nedavno postignut neformalni sporazum o evidentiranju imena advokata koji su po redu za odbrane po službenoj dužnosti na sajtovima sudova i tužilaštava je dobar korak u pravcu uspostavljanja veće transparentnosti u postupku dodjele branioca po službenoj dužnosti.

ANEX

## UPITNIK ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA O PRIMJENI INSTITUTA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

1. Koliko ste u prethodnoj godini imali podnijetih zahtjeva za bpp?
2. Od tog broja koliko ste odobrili, odbili i koliko ih je trenutno u proceduri?
3. Da li imate po kategorijama lica broj usvojenih/odbijenih ?
4. Da li evidenciju vodite ručno u knjigama ili kroz PRIS (pravosudno informacijski sistem) ili kroz obje evidencije?
5. Da li vodite evidenciju koliko lica vam na dnevnoj bazi dođe kancelariju u vezi sa BPP i kojima pružite odgovor, što je također jedna vrsta besplatne pravne pomoći? Da li imate statistiku vezano za to?
6. Da li je bilo zahtjeva za primjenu BPP za postupke koji se odnose na torturu ili diskriminaciju?
7. U odnosu na početke primjene BPP, kako sada vidite situaciju u ovoj oblasti? Da li je ostvaren napredak i šta treba dodatno unaprijediti?
8. Da li se poštuju zakonski rokovi za donošenje odluke o tome da li neko ima pravo na BPP? Ukoliko se kasni sa donošenjem odluka, koji je organ koji kasni sa dostavljanjem informacija (Poreska uprava, Mup, Uprava za imovinu, centri za socijalni rad, itd.)
10. Da li rad u kancelariji za BPP vas osnovni posao ili dodatni?
11. Koliko su po Vasem mišljenju građani upoznati sa ovim institutom?
12. Da li imate još nešto da dodate što nije obuhvaćeno ovim pitanjima, a vezano je za primjenu instituta BPP?

## **Bibliografija**

Ustav Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI)

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950)

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Službeni list Crne Gore“, br. 20/2011)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (Službeni list Crne Gore“, br. 20/2015)

Zakon o advokaturi "Službeni list Republike Crne Gore", br. 079/06 i „ Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 022/17)

Zakonik o krivičnom postupku (Službeni list Crne Gore, br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - odluka US, 2/2015 - odluka US, 35/2015, 58/2015 - dr. zakon i 28/2018 - odluka US)

Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 064/11 od 29.12.2011, 001/18 od 04.01.2018)

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca (Službeni list Crne Gore", br. 002/17 od 10.01.2017; 003/19)

Zakon o parničnom postupku ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 22/2004, 28/2005 - odluka US i 76/2006 i "Službeni list Crne Gore", br. 47/2015 - dr. zakon, 48/2015, 51/2017, 75/2017 - odluka US i 62/2018 - odluka US)

Zakon o upravnom postupku ("Službeni list Crne Gore", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017)

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici („Službeni list Crne Gore“, 46/2010, 40/2011)

Statut Advokatske komore Crne Gore ("Službeni list Republike Crne Gore" br.34/05, br.50/07 i "Službeni list Crne Gore" br.60/13, br.70/15)

Kodeks profesionalne etike advokata od 16.01.1999.god.

Strategija reforme pravosuđa 2014 – 2018, sa Akcionim planom za njeno sprovođenje

Nacrt Strategije reforme pravosuđa 2019 – 2022, sa nacrtom Akcionog plana za njeno sprovođenje

## **Presude Evropskog suda za ljudska prava**

- Airey v. Ireland. Application no. 6289/73 (European Court of Human Rights, October 09, 1979)
- Artico v. Italy. Application no. 6694/74 (European Court of Human Rights, July 13, 1980)
- Croissant v. Germany. Application no. 13611/88 (European Court of Human Rights, September 25, 1992)
- Goddi v. Italy. Application no. 8966/80 (European Court of Human Rights, April 09, 1984)
- Boner v. the United Kingdom. Application no. 18711/91 (European Court of Human Rights, October 28, 1994)
- Benham v. the United Kingdom. Application no. 19380/92 (European Court of Human Rights, June 10, 1996)

- R. D. v. Poland. Application no. 29692/96 and 34612/97 (European Court of Human Rights, December 18, 2001).
- Kreuz v. Poland, Application no. 28249/95, Jun 19, 2001)
- Czekalla v. Portugal. Application no. 38830/97 (European Court of Human Rights, October 10, 2002)
- Dvorski v. Croatia. Application no. 25703/11 (European Court of Human Rights, September 20, 2015)

## **Izveštaji**

Godišnje analize slučajeva odobrene besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou, Ministarstvo pravde Vlade Crne Gore, 2013 - 2019

Drugi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017 – 2018 (za period 1. januar 2018. - 30. jun 2018. godine), Vlada Crne Gore - Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2014 - 2018. godine, Podgorica, septembar 2018.

Treći polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017 – 2018, (za period 1. jul 2018. - 31. decembar 2018. godine), Vlada Crne Gore - Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2014 - 2018. godine, Podgorica, mart 2019.

Godišnji izvještaji o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 2014 – 2019

Sudski savjet Crne Gore, Izvještaj za 2014

## **Dodatna literatura**

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

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

*Pravna pomoć*, Grupa autora: Saša Gajin, Vladimir V. Vodinelić, Srećko Kosanović, Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović, Robert Sepi, Mario Reljanović, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007

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

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, (U-I-722/2009) od 06. aprila 2011.godine

*Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori – kreiranje efektivnog i održivog sistema pružanja besplatne pravne pomoći*, Građanska alijansa/CEDEM, Podgorica, 2013

*Izvještaj o sprovođenju Strategije reforme pravosuđa 2014 - 2018*, Akcija za ljudska prava I Centar za monitoring I istraživanja (CEMI), Podgorica, 2017

*Besplatna pravna pomoć i stavovi Evropskog suda za ljudska prava*, doc.dr Veljko Turanjanin, Beograd, 2017

## **Linkovi**

[www.echr.coe.int/hudoc](http://www.echr.coe.int/hudoc)

<http://sudovi.me/>

<http://sudovi.me/ospg>

<http://www.infosud.me>

[http://www.gov.me/sjednice\\_vlade\\_2016/117](http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/117)

<http://www.pravda.gov.me/ministarstvo>

<http://www.ombudsman.co.me/>

<https://www.advokatskakomora.me/>

[https:// www.eu.me](https://www.eu.me)

<http://uredzastupnika.gov.hr>

<http://www.hracion.org/>

<http://rtcg.me>

<http://fosmedia.me>