

BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U CRNOJ GORI

SISTEMSKI UČINCI U PERIODU 2012 - 2014





BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U CRNOJ GORI SISTEMSKI UČINCI U PERIODU 2012 - 2014

Izdavač:

Centar za monitoring i istraživanje CeMI
Ul. Beogradska 32
81 000 Podgorica
e-mail: cemi@t-com.me
www.cemi.org.me

Za izdavača:

Mr Zlatko Vujović

Autori:

mr Vlado Dedović
mr Milorad Marković
Marija Pavićević
Vjera Rolović
Sanja Zindović

Štampa:

Studio Mouse - Podgorica

Izrada studije je podržana od strane Evropske Unije

Napomena:

Izrečeni stavovi pripadaju isključivo autorima i saradnicima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Evropske Unije.

Disclaimer:

The views here in expressed are solely those of the author and contributors and do not necessarily reflect the official position of the European Union.



SADRŽAJ:

UVOD.....	3
1. MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA PRISTUP SUDU.....	5
2. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U PRAVNOM SISTEMU CRNE GORE.....	9
2.1 PRAVNI OKVIR.....	10
3. PRIKAZ POJEDINIH ZAKONSKIH RJEŠENJA I PREDLOGA ZAKONSKIH RJEŠENJA U ZEMLJAMA REGIONA.....	19
4. ANALIZA SISTEMA BESPLATNE PRAVNA POMOĆI U CRNOJ GORI.....	25
5. SUMARNI REZULTATI ISTRAŽIVANJA JAVNOG MIJENJA.....	33
5.1 PODACI O ISTRAŽIVANJU.....	34
5.2 ZNANJE GRAĐANA/KI O POSTOJANJU I SADRŽAJU ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI I INSTITUTU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI.....	34
5.3 IZVOR INFORMACIJA O ZAKONU O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI.....	35
5.4 KO IMA PRAVO NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ?.....	35
5.5 GDJE SE MOŽE OSTVARITI PRAVO NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ?.....	36
5.6 KOJIM KOMUNIKACIONIM KANALIMA TREBA POVEĆATI INFORMISANOST GRAĐANA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI?.....	36
5.7 KOME SE GRAĐANI OBRAĆAJU KAD IM TREBA PRAVNI SAVJET?.....	37
5.8 PERCEPCIJA VISINE TROŠKOVA SUDSKOG POSTUPKA.....	37
5.9 PERCEPCIJA I POVJERENJE GRAĐANA O RADU NVO PO PITANJU PRAVNE POMOĆI.....	40
5.10. RJEŠAVANJE SPOROVA MEDIJACIJOM.....	41
6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	43

UVOD

Pravo na pristup sudu (access to justice, pravo na pristup pravosuđu) predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava i jednu od temeljnih komponenti prava na pravično suđenje. Ovo pravo se, shodno standardima sadržanim u aktima međunarodnopravnog karaktera, mora obezbjediti pod jednakim uslovima svim kategorijama lica, bez obzira na imovinske i druge prilike, i kao takvo predstavlja osnovu svakog demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava. Suština prava na pristup sudu je da niko ne smije biti spriječen niti ograničen preprekama ekonomske prirode da ostvari ili zaštiti svoje pravo pred bilo kojim sudom koji odlučuje o krivičnim, građanskim, privrednim, upravnim ili drugim stvarima. Međutim, da bi pristup pravdi postao djelotvoran, mora se uspostaviti sistem kroz koji će država garantovati pravo na stručnu pravnu pomoć svim licima koja usljed nedovoljnog nivoa znanja ili lošeg imovinskog stanja ne mogu bez problema ostvariti ili zaštititi svoja prava. Stoga je u zemljama evropsko-kontinentalne pravne tradicije, pod dominantnim uticajem međunarodnih organizacija koje se bave promocijom i zaštitom ljudskih prava, uspostavljen sistem besplatne pravne pomoći koji se smatra jednim od najznačajnijih segmenata prava na pristup sudu, a samim tim i prava na pravično suđenje.

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. Pored toga, u prethodnom periodu 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 i komunikacija sa organizacijama civilnog društva sa ciljem dalje promocije i uspostavljanja efikasnog sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori.

Ova studija nastala je kao proizvod aktivnosti koje su sprovedene u okviru projekta pod nazivom LAMG - Pravna pomoć za marginalizovane grupe, koji se realizovao u prethodnom periodu uz podršku Evropske komisije u Crnoj Gori. Cilj projekta je poboljšanje pristupa i jednak tretman na području ljudskih prava najugroženijih socijalnih grupa, kroz promociju i evaluaciju učinaka u primjeni novog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Studija sadrži pregled pravnog okvira u oblasti besplatne pravne pomoći, sa posebnim fokusom na međunarodne standarde kojima se jemči pravo na pristup sudu. U studiji je predstavljen nacionalni pravni okvir koji reguliše oblast besplatne pravne pomoći sa posebnim osvrtom na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i ostale propise koji na posredan način regulišu pružanje pravne pomoći u krivičnim, građanskim i upravnim stvarima, uz preporuke za unaprijeđenje pravnog okvira na bazi najboljih rješenja iz uporedne prakse zemalja iz okruženja i zemalja EU. U svom posljednjem dijelu analizira praktične aspekte funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori i daje osvrt na stavove građana i stepen njihove informisanosti o institutu besplatne pravne pomoći i mogućnostima koje pruža Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, koji su dobijeni istraživanjem javnog mnjenja koje je sproveo Centar za monitoring i istraživanje CeMI tokom 2013. godine.

Usvajanjem Strategije reforme pravosuđa Crne Gore 2014-2018 otpočelo je novo poglavlje u procesu reforme i daljeg unaprijeđenja sistema pravosuđa Crne Gore. Jedna od strateških smjernica koja će shodno opredjeljenjima iz Strategije doprinijeti jačanju dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe je i smjernica koja se odnosi na dalje unaprijeđenje sistema besplatne pravne pomoći. I pored nesumnjivih pozitivnih učinaka koji se prepoznaju kroz uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori u periodu važenja prethodne Strategije reforme pravosuđa 2007-2012, i dalje postoji potreba za jačanjem i institucionalnog i zakonodavnog okvira u ovoj oblasti. Stoga je i u narednom periodu od strane svih relevantnih društvenih aktera – pravosudnih institucija, državnih organa i organizacija civilnog društva neophodno raditi na unaprijeđenju brojnih segmenata funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći, čime će se doprinijeti realizaciji strateškog cilja u procesu reforme pravosuđa – jačanja dostupnosti pravosudnih institucija i javnog povjerenja u pravosuđe.

1. MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA PRISTUP SUDU

1. MEĐUNARODNI IZVORI PRAVA NA PRISTUP SUDU

Pravo na pristup sudu kao komponenta prava na pravično suđenje spada u kategoriju temeljnih ljudskih prava, koje je je garantovano u gotovo svim dokumentima međunarodnog karaktera kojima se štite osnovna ljudska prava i slobode. Fer i pravično suđenje predstavlja preduslov i neophodnu pretpostavku za razvoj demokratije i uspostavljanje principa vladavine prava u svakom savremenom društvu, a pravo na pristup sudu - preduslov ostvarivanja svih ostalih procesnih prava imajući u vidu da se prava koja ulaze u domen prava na pravično suđenje mogu, po prirodi stvari, ostvariti tek kad pravni subjekti pristupe sudu i zatraže sudsku zaštitu. U članu 10. **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima**¹ navodi se da svako ima potpuno jednako pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će da odluči o njegovim pravima i obavezama i o osnovanosti bilo koje krivične optužbe protiv njega. U **Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima**², u članu 14, stoji da su svi pred sudovima jednaki. Svako ima pravo na pravično i javno suđenje od strane nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda, ustanovljenog zakonom, koji će odlučivati bilo o osnovanosti ma kakve optužbe krivičnopravne prirode uperene protiv njega, bilo u sporovima o njegovim pravima i obavezama građanske prirode.

Najznačajniji regionalni document koji se tiče zaštite ljudskih prava je **Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda** (u daljem tekstu: Konvencija), koja je usvojena 1950. godine od strane zemalja članica Savjeta Evrope. U čl. 6 Konvencije navodi se da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravično i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. U istom članu, a stavu 3, stoji da optuženi za krivično djelo ima pravo da se brani lično ili putem branioca kojeg sam izabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati za pravnu pomoć, da ovu pomoć dobije besplatno kada interesi pravde to zahtijevaju. Iako se u ovoj odredbi ne govori eksplicitno o pružanju pravne pomoći u građanskim postupcima, države su dužne da obezbijede besplatnu pravnu pomoć i u građanskim postupcima onda kada to konkretan slučaj zahtijeva.³

Pored obavezujućih standarda sadržanih u konvencijskom pravu, Savjet Evrope u drugim aktima različite formalno-pravne prirode precizira realizaciju prava na pristup sudu kroz regulisanje sistema besplatne pravne pomoći – kao komponente prava na pristup sudu. Savjet je u više svojih zvaničnih dokumenata naglasio da je efikasno funkcionisanje pravosuđa jedan od suštinskih preduslova za uspostavljanje vladavine prava. Kao što je istaknuto u većem broju rezolucija, pravo na pristup sudu pripada svim kategorijama stanovništva pod jednakim uslovima i bez diskriminacije, bez obzira na imovinske i druge prilike i predstavlja jedan od temelja svakog demokratskog društva. 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“.⁴ **Rezolucijom (76) 5**, koja se odnosi na pravnu pomoć u građanskim, komercijalnim i administrativnim stvarima, Komitet ministara Savjeta Evrope preporučuje vladama država članica da pod jednakim uslovima kao i državljanima, pružaju besplatnu pravnu pomoć (legal aid) svim državljanima članica te organizacije, kao i fizičkim osobama koje imaju uobičajeno boravište na području države u kojoj se postupak vodi.⁵ **Preporuka R (81) 7** Komiteta ministara državama članicama reguliše mjere koje omogućavaju pristup sudu.⁶ **Preporuka (93) 1** Komiteta ministara državama članicama o efektivnom pristupu pravu i pravdi za socijalno ugrožene zahtijeva da države članice Savjeta Evrope obezbijede pravnu zaštitu za najsiromašnije – uz dodatnu afirmaciju vansudskih metoda rješavanja sporova (medijacije) i pojačan

1 Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, usvojena i proklamovana od strane Generalne skupštine rezolucijom 217A (III) od 10. decembra 1948. godine.

2 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine 16. decembra 1966. godine, stupio na snagu 23. marta 1976. godine.

3 Airey v Ireland, presuda od 9. oktobra 1979. godine.

4 Rezolucije Komiteta ministara Savjeta Evrope: R (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetovanju, Dio I, čl. 1-3.

5 Rezolucija (76) 5 o pravnoj pomoći u građanskim, privrednim i upravnim stvarima; usvojena 18. februara 1976. godine.

6 Preporuka R (81) Komiteta ministara, usvojena 14. maja 1981. godine.

angažman nevladinih organizacija koje štite interese najugroženijih socijalnih kategorija ili apatrida.⁷

Član 31 Ugovora o Evropskoj uniji, predviđa da zajednička saradnja u oblasti pravosuđa ima za cilj da olakša i ubrza saradnju između nadležnih ministarstava i pravosudnih i drugih odgovarajućih organa država članica u vezi sa postupcima i sprovođenjem odluka. Pružanje pravne pomoći na nivou Evropske unije reguliše se **Direktivom 2002/08** o unaprjeđivanju pristupa pravdi u prekograničnim sporovima kroz uspostavljanje minimuma zajedničkih pravila o pravnoj pomoći u ovoj vrsti sporova. U čl. 12 ove Direktive propisuje se 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". Član 13 Direktive predviđa da se formalni zahtjev za pružanje besplatne pravne pomoći predaje nadležnim organima države članice u kojoj podnosilac predstavke ima prebivalište ili boravište, ili nadležnim organima države na teritoriji koje se nalazi sud ili države na čijoj teritoriji odluka treba da bude izvršena. Još jedan, veoma značajan izvor prava na nivou Evropske unije kojim se uređuje ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć je i **Direktiva 2000/43** o primjeni načela ravnopravnosti osoba bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo. U preambuli ove odluke predviđeno je da osobe koje su diskriminirane na osnovu rasnog ili etničkog porijekla treba da imaju na raspolaganju adekvatna sredstva pravne zaštite, kao i mogućnost da organizacije koje se bave zaštitom njihovih interesa imaju mogućnost da se pojave kao inicijatori ili zastupnici u postupcima u kojima se štite prava žrtava diskriminacije. Na ovaj način se uvodi mogućnost da se nevladine organizacije i udruženja građana, na način na koji to utvrde države članice EU, uključuju u pružanje besplatne pravne pomoći u slučajevima u kojima država nije u mogućnosti da zadovolji potrebe građana za besplatnom pravnom pomoći. Pored navedenih direktiva, potrebno je pomenuti i **Povelju EU o osnovnim pravima**, koja u čl. 47 predviđa da se pravo na besplatnu pravnu pomoć treba omogućiti svima kojima nedostaju finansijska sredstva ukoliko je to neophodno za efektivno ostvarenje prava na pristup pravdi.

Pored formalnih izvora prava, praksa Evropskog suda za ljudska prava predstavlja bitan izvor prava, koji je relevantan za ostvarenje i zaštitu prava na pristup sudu, u kontekstu poštovanja člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. S tim u vezi, veoma je bitno upoznati se sa pravnim stavovima i mišljenjima Evropskog suda za ljudska prava, koji predstavljaju obavezujuće stavove o dužnosti države da obezbijedi poštovanje prava na pristup pravdi. Opšti stav koji se izdefinisao kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava je da je pravo na (besplatnu) pravnu pomoć jedan od instrumenata za ostvarivanje prava na pravično suđenje, i da se od država članica očekuje da strankama obezbijede pravnu pomoć ukoliko bi bez ove pomoći pravo na pristup sudu bilo nedjelotvorno.⁸

U postupku **Airey protiv Velike Britanije** iz 1979 godine, Evropski sud za ljudska prava je našao povredu čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima usljed postojanja onemogućavanja pristupa sudu zbog nedostatka sredstava za pokretanje postupka. U predmetu povodom razvoda braka, žena – podnosilac predstavke koja je htjela da pokrene brakorazvodnu parnicu nije bila u mogućnosti da postupak lično vodi, a nije imala dovoljno sredstava da u tu svrhu angažuje advokata. Sud je u presudi između ostalog naveo da se radi o onemogućavanju pristupa sudu, i da je država 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 a u kojima ne.⁹

Evropski sud za ljudska prava je u presudi u postupku **Bertuzzi protiv Francuske** naveo da se efektivni pristup sudu ne završava odlukom nadležnog organa kojom se dodjeljuje besplatna pravna pomoć podnosiocu predstavke. U ovom konkretnom predmetu, stranci je dodijeljena besplatna pravna pomoć u postupku u parnici u kojoj je na strani tuženog bio advokat. Iako je odluka o besplatnoj pravnoj pomoći donijeta, ista nije izvršena jer su tri advokata po službenoj dužnosti odbila da postupaju u ovom predmetu zbog odnosa kojeg su imali sa kolegom advokatom – u ovom slučaju tuženom stranom u postupku. Služba za besplatnu pravnu pomoć nije uspjela da imenuje advokata, pa je tužilac bio

7 Preporuka (93) 1 Komiteta ministara, usvojena 8. januara 1993. godine.

8 Ashindane protiv Velike Britanije, presuda od 28. maja 1985. godine.

9 Airey v. Ireland, presuda od 9. oktobra 1979. godine.

onemogućen da vodi postupak.¹⁰ Stoga se može zaključiti da ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć ima svoje dvije dimenzije. Prvu, koja se odnosi na dodjelu odnosno omogućivanje realizacije prava na pravnu pomoć od strane nadležnog organa, i drugu, mnogo značajniju koja se odnosi na ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć kroz efektivnu zaštitu prava, koju podnosiocu predstavke treba da pruži imenovani advokat u sudskom postupku.

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. U predmetu **Kreuz protiv Poljske**, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je povredu člana 6, Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, 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.¹¹ Evropski sud za ljudska prava ipak 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. Tako je Evropski sud za ljudska prava u postupku **Jankauskas protiv Litvanije** odlučio da pravo pristupa sudu po osnovu člana 6 Konvencije nije bilo ograničeno s obzirom da sudska taksa koju je trebalo da plati po osnovu odštetnog zahtjeva za nadoknadu nematerijalne štete u okviru istog predmeta nije bila velika. Podnosilac predstavke u ovom slučaju nije mogao da podnese tužbu, iz razloga što nije bio u mogućnosti da plati sudske takse u iznosu od pet odsto od traženog odštetnog zahtjeva za nadoknadu štete.¹²

10 Bertuzzi protiv Francuske, presuda od 13. februara 2003. godine.

11 Kreuz protiv Poljske, presuda od 29. maja 2001. godine.

12 Jankauskas protiv Ukrajine, presuda od 16. decembra 2003. godine.

2. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U PRAVNOM SISTEMU CRNE GORE

2. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U PRAVNOM SISTEMU CRNE GORE

Pravna zaštita povrijeđenih subjektivnih prava garantovana je svim pravnim subjektima u slučaju kada je njihovo pravo ograničeno odnosno nije ostvareno ili ostvarivo na redovan, odnosno dobrovoljan način. Svaka država, u okviru svog pravnog poretka mora da obezbijedi efikasan sistem pravne zaštite i omogući pristup pravdi svim zainteresovanim licima (fizičkim i pravnim). Najučestaliji oblik pravne zaštite kojem pribjegavaju pravni subjekti je sudska zaštita, odnosno zaštita prava kroz sprovođenje sudskog postupka u kome se odlučuje o sudbini pravozaštitnog zahtjeva odnosno osnovanosti navoda o potvrdi ili ugroženosti prava. Pravo na pravnu zaštitu se ostvaruje na zahtjev titulara prava odnosno lica čije je subjektivno građansko pravo povrijeđeno ili ugroženo. Ovo pravo, država mora da obezbijedi svim licima, bez izuzetka, pod jednakim uslovima i bez diskriminacije, u skladu sa opšteprihvaćenim pravnim standardima sadržanim u dokumentima međunarodnog pravnog karaktera koji se odnose na standarde fer i pravičnog sudskog postupka.

Pravo na pravično suđenje je temeljno ljudsko pravo garantovano Ustavom Crne Gore, koji propisuje da se svakom garantuje pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom. U skladu sa međunarodnim standardima, jedna od najznačajnijih komponenti prava na pravično suđenje je pravo na pristup sudu – odnosno pravo na stručnu pravnu pomoć, shodno kome država mora garantovati svakom građaninu da neće biti spriječen, razlozima finansijske prirode, u nastojanju da ostvari ili odbrani svoje pravo u građanskim, privrednim, upravnim i drugim postupcima. Shodno navedenim obavezama sadržanim u dokumentima međunarodnog pravnog karaktera, Ustav Crne Gore u čl. 21 propisuje da svako ima pravo na pravnu pomoć. Obezbjeđujući pravo na pravnu pomoć zadovoljavajućeg stručnog kvaliteta, bez diskriminacije, ustav propisuje da se pravo na pravnu pomoć, uključujući i besplatnu pravnu pomoć, koristi pod uslovima određenim zakonom.¹³ Iz navedene norme, proizilazi i pravni osnov za donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji će, uz ostale materijalnopravne i procesne zakone, u punoj mjeri realizovati ustavni princip jednakosti prava na pravnu pomoć.

Sistem besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori uspostavljen je usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji je počeo da se primjenjuje od 1. januara 2012. godine. Neposredno nakon usvajanja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Ministarstvo pravde je donijelo Plan implementacije Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, a za sprovođenje aktivnosti iz plana implementacije obrazovan je radni tim koji je bio zadužen za kontrolu sprovođenja aktivnosti i izvještavanje o realizovanim aktivnostima i problemima kako bi se stvorili adekvatni uslovi za početak primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Plan implementacije se dominantno odnosio na jačanje kadrovskih i administrativnih kapaciteta pravosudnih institucija za primjenu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. U planu implementacije, dio mjera odnosio se i na jačanje pravnog okvira, iz razloga što je usvajanje Zakona moralo da bude praćeno i usvajanjem podzakonskih akata, o kojima će u narednom odjeljku studije biti više riječi. Plan implementacije predvidio je da troškovi implementacije Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u 2011. godini treba da iznose 165.288€, a u 2012. godini 1.159.200€.

2.1 Pravni okvir

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći usvojen je 5. aprila 2011. godine na četvrtoj sjednici prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja Skupštine Crne Gore. Cilj usvajanja ovog zakona je da se kroz uspostavljanje normativnog okvira koji će u materijalnopravnom i procesnopravnom smislu urediti sistem ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Zakon je podijeljen u dvanaest glava kroz koje se, pored osnovnih odredbi, uređuju 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, promjena okolnosti i neopravdano odobrena besplatna pravna pomoć, isplata sredstava nastalih usljed pružene besplatne pravne pomoći, evidencija o besplatnoj pravnoj pomoći, pružanje besplatne pravne pomoći u sporu sa elementom inostranosti i nadzor nad sprovođenjem zakona.

¹³ U kontekstu pravne pomoći, bitno je napomenuti i to da su shodno odredi iz čl. 21 stav 2 Ustava Crne Gore pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe.

Predmet uređenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je pravna pomoć, koja se ogleda u obezbjeđivanju 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 rješavanje sporova, kao i oslobađanje od plaćanja troškova sudskog postupka. Shodno odredbama Zakona, svakom fizičkom licu koje prema svom imovnom stanju nije u mogućnosti da ostvari pravo na sudsku zaštitu bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice se, radi ostvarivanja prava na pravično suđenje, obezbjeđuje besplatna pravna pomoć. Na ovaj način u Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, uvodi se koncept prava na besplatnu pravnu pomoć kao individualnog prava koje pripada samo fizičkim licima, dok su pravna lica, kao pravni subjekti ostali van domašaja ovog zakona.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć, prema pravnoj teoriji, a u kontekstu njegovog određenja u uvodnim odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Crne Gore, predstavlja pravo lica da svoje pravo na pravnu pomoć ostvari koristeći stručne usluge nadležnih organa i organizovanih službi koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći, kao i nevladinih organizacija i drugih organizacije koje su obrazovane u skladu sa zakonom. Međutim, kao lica ovlašćena za pružanje pravne pomoći, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći prepoznaje advokate i službe odnosno referate za besplatnu pravnu pomoć. Ovakvim zakonskim rješenjem, nevladine organizacije, sindikati, političke partije, pravni fakulteti (pravne klinike) su ostali izvan sistema besplatne pravne pomoći, jer ih zakon ne prepoznaje kao ovlašćena lica za pružanje besplatne pravne pomoći.

Cijeneći normu iz čl. 5 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, čiji smisao je u omogućivanju pružanja pravne pomoći od strane službi, nevladinih organizacija i drugih organizacija, čini se da zakonodavac osim „omogućavanja“ nije na adekvatan način regulisao proceduru i mogućnost pružanja besplatne pravne pomoći od strane predmetnih subjekata, posebno imajući u vidu da nijesu regulisani bitni elementi ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć a tiču se različitih kriterijuma. Prvenstveno, nije regulisan kriterijum kvaliteta i javne prepoznatljivosti, pouzdanosti i zaštite interesa određene socijalne kategorije od strane nevladine organizacije koja pretenduje da pruža besplatnu pravnu pomoć određenim grupama stanovništva. Pozivajući se na pozitivnu praksu zemalja u okruženju i evropskih zemalja, nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima i koje posjeduju potrebni stručni kapacitet, a koje duži vremenski period pružaju pravnu pomoć različitim grupama stanovništva, mogu biti prepoznate kao sistemski pružaoci odnosno subjekti ovlašćeni za pružanje besplatne pravne pomoći. Ovo posebno imajući u vidu da sistemi besplatne pravne pomoći treba da budu otvoreni za elementarne zahtjeve lica, za različite vrste pravnih problema sa kojima se susrijeću, tako da je u tom dijelu neophodno uključivanje nevladinih organizacija u sistem pružanja besplatne pravne pomoći – kako bi građani suočeni sa problemima ekonomske prirode bili u prilici da rješavaju nekad izuzetno jednostavne pravne probleme na nivou pravnih savjeta koja bi im se pružala od strane kvalifikovanih pravnika u nevladinim organizacijama. Takođe, davanje statusa ovlašćenog subjekta za pružanje pravne pomoći nevladinim organizacijama i drugim organizacijama civilnog društva, potencijalno bi moglo uticati i na rasterećenje sudova jer bi lica, kroz stručno savjetovanje, mogla biti poučena o prevazilaženju pravnih problema u vansudskim procedurama, prvenstveno kroz afirmaciju alternativnih metoda rješavanja sporova - medijacije, koja, shodno posljednjim istraživanjima nije još uvijek zaživjela u punom kapacitetu u praksi pravosudnih institucija u Crnoj Gori.

U osnovnim odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, navedeno je da se pravo na besplatnu pravnu pomoć ne obezbjeđuje u postupku pred privrednim sudovima i postupku registracije oblika obavljanja privredne djelatnosti; postupku za naknadu štete u vezi klevete i uvrede; postupku 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. U ovom kontekstu veoma je bitno napomenuti da u uporednoj praksi postoje države koje, shodno kriterijumu predmeta spora, za neke vrste sporova *ex lege* ograničavaju primjenu sistema besplatne pravne pomoći. Međutim, opšte prihvaćen stav na nivou prakse Evropskog suda za ljudska prava kroz tzv. Airey kriterijume da se u vezi sa pristupom pravdi i realizacijom prava na besplatnu pravnu pomoć ne prave 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 predmeta spora u koju se isti ubraja.

Sudska praksa

U ovom kontekstu, jako je značajno napomenuti odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Steel and Morris protiv Velike Britanije* (2005) u kome su podnosioci predstavke tuženi od strane kompanije Mc Donalds za klevetu, iz razloga što su otvoreno kritikovali način proizvodnje i distribucije hrane ove kompanije. Pred sudovima u Velikoj Britaniji ovaj postupak je trajao 313 dana u prvom stepenu i 23 dana u postupcima po žalbi pred pravosudnim institucijama druge instance. Obim predmeta je bio oko 40.000 stranica dokaznog materijala i izjava 130 svjedoka, nalaza i mišljenja vještaka. Sama presuda u predmetu je imala više od 1100 strana. Podnosioci predstavke su prilikom podnošenja zahtjeva prošli provjeru imovnog stanja, ali s obzirom na činjenicu da postupci u predmetu spora za uvredu i klevetu u Velikoj Britaniji nijesu spadali u kategoriju predmeta u kojima se može odobriti besplatna pravna pomoć, podnosioci predstavke su bili lišeni mogućnosti da dobiju kvalifikovanu besplatnu pravnu pomoć u sporu, pa su bili prinuđeni da se sami brane. Nasuprot njima, McDonalds je u sporu angažovao tim advokata na koje je potrošeno preko 10 miliona funti za troškove pravnog zastupanja. Iznoseći odbranu u ovom postupku, Velika Britanija je tvrdila da države ne raspolažu neograničenim sredstvima kojima će se finansirati sistem besplatne pravne pomoći, te da je iz tog razloga potpuno legitimno ograničiti pravo na besplatnu pravnu pomoć u pojedinim vrstama sporova građanskopravne prirode. Evropski sud za ljudska prava je odlučujući u ovom predmetu utvrio povredu čl. 6 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – jer je uskraćivanje pružanja besplatne pravne pomoći značilo i povredu prava na pravično suđenje. Stav Evropskog suda za ljudska prava iznesen u ovoj odluci između ostalog sadrži određenje da nastojanja sudije da pruži pravnu pomoć nekoj stranci ne može biti efikasna zamjena za trajno, posvećeno i stručno zastupanje u predmetu od strane advokata koji je upućen u prirodu spora i zakone koji regulišu institut klevete. Dakle, u kontesktu zaštite prava na pravično suđenje i pristup pravdi, trebalo je prije svega cijiniti značaj postupka za tužene – a s obzirom da je odštetni zahtjev McDonaldsa iznosio 100 000 funti, značaj postupka za njih je bio veoma veliki jer bi u slučaju gubitka spora, obojica bili dovedeni na rub egzistencije (s obzirom na činjenicu da je jedan radio kao konobar u lokalnom baru a drugi kao službenik lokalne pošte). Stoga je Velika Britanija, uskraćivanjem prava na besplatnu pravnu pomoć podnosiocima predstavke, povrijedila njihovo pravo na pravično suđenje i pravo na pristup pravdi.

Međutim, i pored navedenih stavova, kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava postojali su i stavovi da se državi ne može ograničiti izvjesna sloboda pri utvrđivanju ograničenja po pitanju realizacije prava na pristup sudu, jer isto, prema stavu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Edificaciones March Gallego S.A. protiv Španije* (1998) po svojoj prirodi mora na neki način biti regulisano od strane države. Međutim, i pored navedenih ograničenja, Evropski sud za ljudska prava smatra da konačnu odluku o realizaciji prava na pristup sudu donosi sud u svakom konkretnom slučaju koji mora da procijeni 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 poštovanja čl. 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U pogledu kriterijuma za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći propisuje da se licu koje prema svom imovnom stanju nije u mogućnosti da ostvari pravo na sudsku zaštitu bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice obezbjeđuje besplatna pravna pomoć. Pretendent na ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, shodno odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, mora zadovoljiti i određene uslove statusnog karaktera kako bi mogao ostvariti svoje pravo na besplatnu pravnu pomoć. Uslovi se vezuju za to da lice mora biti crnogorski državljanin ili lice bez državljanstva (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori; stranac sa stalim nastanjenjem ili odobrenim privremenim boravkom i drugo lice koje zakonito boravi u Crnoj Gori. Iako predviđa da pravo na besplatnu pravnu pomoć može ostvariti lice u skladu sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom, zakon eksplicitno ne pominje lica čija su prava na pravnu pomoć pred nadležnim državnim organima zaštićena odredbama Haške Konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece¹⁴ i Konvencije o ostvarivanju

14 Crna Gora je postala članica Haške konferencije za međunarodno privatno pravo, sa retroaktivnim dejstvom od 1. marta 2007. dok Haške konvencije važe od 3. juna 2006. Haške konvencije koje obavezuju Crnu Goru su: Konvencija o građanskom postupku (1954); Konvencija o sukobu zakona u pogledu oblika testamentarnih odredaba (1961); Konvencija o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava (1961); Konvencija o zakonu koji se primjenjuje na drumske saobraćajne nezgode (1971); Konvencija o zakonu koji se primjenjuje u slučajevima odgovornosti proizvođača za svoje proizvode

alimentacionih zahtjeva u inostranstvu¹⁵, dokumentima međunarodnog karaktera koji na neposredan način regulišu pravo na pravnu pomoć, licima kroz sistem međunarodne pravne pomoći u građanskim stvarima u građanskopravnim sporovima sa elementom inostranosti.

U skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći pravo na besplatnu pravnu pomoć imaju korisnik materijalnog obezbjeđenja porodice ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita; dijete bez roditeljskog staranja; lice sa posebnim potrebama; žrtva krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovina ljudima kao posebne – prioritetne kategorije lica kojima se neposredno po sili zakona obezbjeđuje pravo na besplatnu pravnu pomoć. Međutim, pojedine kategorije lica poput žrtve mučenja, torture ili žrtve diskriminacije nijesu prepoznati kao prioritetni korisnici ovog prava. 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, posebno one koja je počinjena od strane vršioca službenih ovlašćenja, a imajući u vidu da je i kroz sudsku praksu potvrđeno da su ovi postupci veoma složeni, da traju veoma dugo, te da podrazumijevaju značajne troškove i izvođenje velikog broja dokaza, uključujući i brojna vještačenja.¹⁶

Takođe, ovdje treba posebno napomenuti da je Crna Gora inkorporisanjem žrtava trgovine ljudima među prioritetne kategorije kojima se garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć, realizovala obavezu preuzetu adopcijom Konvencije o borbi protiv trgovine ljudima (Savjet Evrope – 2005.) Shodno obrazloženju Konvencije, obzirom da sudski postupci često umiju da budu veoma složeni, pravna pomoć je neophodna žrtvama kako bi bile u stanju da realizuju svoja prava u punom kapacitetu.

U kontekstu određenja ove norme, prepoznaje se nedostatak u dijelu u kome se žrtve samo krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici tretiraju kao prioritetna grupa. U poglavlju XIX Krivičnog zakona Crne Gore, u čl. 220 definisano je krivično djelo nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici. Shodno odredbama Krivičnog zakona Crne Gore, za krivično djelo nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici propisana je kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine za osnovni oblik krivičnog djela, dok je za kvalifikovani oblik iz stava četiri propisana kazna zatvora od tri do dvanajest godina. Posebni zakon kojim se uređuje zaštita od nasilja u porodici¹⁷ predviđa da žrtva nasilja u porodici ima pravo na besplatnu pravnu pomoć. Međutim, navedenom odredbom člana 13 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici samo se predviđa ovo pravo i upućuje na realizaciju istog kroz poseban zakon, tj. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Dakle, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici određuje žrtvu nasilja u porodici kao prioritetnu kategoriju lica u smislu prava na pravnu pomoć. Međutim, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kao poseban zakon ne obezbjeđuje žrtvama žrtve nasilja u porodici u smislu Zakona o zaštiti od nasilja pravo na besplatnu pravnu pomoć kao prioritetnim kategorijama lica.

Ukoliko se analizira pojam žrtve u skladu sa ovim zakonom, može se doći do zaključka da se žrtvom smatra svaki član porodice kojem se ugrožava fizički, psihički, seksualni ili ekonomski integritet, mentalno zdravlje i spokojstvo drugog člana porodice, odnosno koji trpi bilo koji od oblika nasilja koje prepoznaje zakon. Tako se, kroz Zakon regulišu oblici nasilja u porodici koji se tiču ugrožavanja fizičkog, psihičkog, seksualnog ili ekonomskog integriteta, mentalnog zdravlja i spokojstva drugog člana porodice kroz: upotrebu fizičke sile, bez obzira da li je nastupila tjelesna povreda drugog člana porodice; prijetnje napadom ili izazivanje opasnosti koja može prouzrokovati osjećaj lične nesigurnosti ili psihički bol drugog člana porodice; verbalni napadi, psovanje, nazivanje pogrđnim imenom i na drugi način vrijeđanje drugog člana porodice; ograničavanje drugom članu porodice slobodu komuniciranja sa trećim licima; iscrpljivanje radom, uskraćivanje sna i druge vrste odmora, prijetnje izbacivanjem iz stana i oduzimanje djece; seksualno uznemiravanje drugog člana porodice; grubo uznemiravanje

(1973); Konvencija o olakšanju međunarodnog pristupa sudovima (1980); Konvencija o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece (1980).

15 Konvencija o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu (1956);

16 Pogledati više: „Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori – kreiranje efektivnog i održivog sistema pružanja besplatne pravne pomoći“ Građanska Alijansa i CEDEM, septembar 2013. http://www.gamn.org/images/docs/cg/lzvjestaj_bpp_4.oktobar.pdf i „Kritika zakona o besplatnoj pravnoj pomoći“, Akcija za ljudska prava, http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Kritika_Zakona_o_besplatnoj_pravnoj_pomoci.pdf

17 Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, „Službeni list CG“, br. 46/2010.

drugog člana porodice; oštećenje ili uništavanje zajedničke imovine; uskraćivanje osnovnih sredstva za egzistenciju drugom članu porodice; drsko ponašanje i ugrožavanje porodičnog mira člana porodice sa kojim ne živi u porodičnoj zajednici. Zakon prepoznaje i oblike nasilja u porodici kojima se vrši nasilje u porodici kroz zanemarivanje brige o ishrani, higijeni, odijevanju, medicinskoj zaštiti ili redovnom pohađanju škole ili kada se u većoj mjeri zanemaruje podizanje i vaspitanje djeteta; kao i kada se zanemari briga o ishrani, higijeni, odijevanju ili medicinskoj zaštiti drugog člana porodice o kome je dužan da se stara, a kome je potrebna posebna pomoć zbog bolesti, invaliditeta, starosti ili drugih ličnih svojstava zbog kojih nije sposoban da se stara o sebi. Za sve navedene oblike nasilja u porodici se kroz Zakon o zaštiti nasilja u porodici predviđa prekršajna odgovornost člana porodice. U tom kontekstu, veoma je bitno da Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći prepozna ne samo žrtve krivičnog djela nasilje u porodici i porodičnoj zajednici kao prioritetne korisnike prava na besplatnu pravnu pomoć, već i žrtve nasilja u porodici u smislu odredbi Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.

U čl. 13 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći se pored prioritetnih kategorija, koje su pomenute u prethodnom odjeljku, kao korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć prepoznaju lica slabog imovnog stanja. U čl. 14 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, pod licima slabog imovnog stanja podrazumijevaju se lica koje nemaju imovinu, a njihov mjesečni prihod i ukupan mjesečni prihod članova porodice ne prelazi iznos 30% prosječne zarade u Crnoj Gori za jednog člana i po 15 % prosječne zarade za svakog narednog člana. Imovinom lica se, u smislu odredbi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ne smatra stan u kojem lice živi, a čija površina iznosi 25 m² za jednog člana domaćinstva i 10 m² za svakog narednog člana domaćinstva, najviše do 70 m², kao ni lično putničko vozilo vrijednosti dvije prosječne zarade u Crnoj Gori koja se utvrđuje prema procjeni nadležnog poreskog organa. Imovinom se ne smatra ni imovina od koje se ostvaruju prihodi koji se, na osnovu zakona, uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja imovnog stanja podnosioca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, kao ni predmeti koji su po propisima o izvršavanju presuda u građanskim predmetima i obezbjeđenju potraživanja izuzeti od izvršenja.

U ovom kontekstu, veoma je bitno navesti da Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti definiše koja lica i pod kojim uslovima imaju pravo na materijalno obezbjeđenje. Tako, u čl. 21 Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti navode lica (porodice) koja imaju pravo na materijalno obezbjeđenje, dok se u čl. 22 taksativno navode uslovi pod kojim pojedinac odnosno porodica mogu ostvariti pravo na materijalno obezbjeđenje. Shodno ovoj odredbi Zakona, definisani su uslovi (ukupno 15 uslova) od kojih je u ovoj studiji neophodno navesti pojedine koji mogu proizvoditi svoje dejstvo i na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, shodno kojima pravo na materijalno obezbjeđenje ima lice odnosno porodica pod uslovom da:

1) visina prosječnih mjesečnih prihoda iz prethodnog kvartala ne prelazi osnov za ostvarivanje prava za:

- pojedinca 63.50 eura;
- porodicu sa dva člana 76.20 eura;
- porodicu sa tri člana 91.50 eura;
- porodicu sa četiri člana 108.00 eura;
- porodicu sa pet i više članova 120.70 eura;

2) nema u vlasništvu, odnosno ne koristi poslovni prostor;

3) nema u vlasništvu, odnosno ne koristi stan ili stambenu zgradu u obimu većem od: jednosobnog stana za pojedinca; dvosobnog stana za porodicu sa dva ili tri člana; trosobnog stana za porodicu sa četiri ili više članova;

4) nema u vlasništvu zemljište u gradskom ili prigradskom građevinskom reonu;

5) nema u vlasništvu, odnosno ne koristi poljoprivredno zemljište, odnosno privredne šume u površini većoj od:

- 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 i više članova;
- ili nema u vlasništvu, odnosno ne koristi drugo zemljište površine veće od 2 ha;

6) pojedinac, odnosno član porodice nije otuđio nepokretnu imovinu ili se odrekao prava na nasljeđivanje imovine iz tač. 2, 3, 4 i 5 ovog člana, osim ako je od otuđenja ili odricanja proteklo najmanje

tri godine;

7) pojedinac, odnosno član porodice nije vlasnik stočnog fonda, poljoprivredne i građevinske mehanizacije i drugih sredstava za rad i poslovanje;

8) pojedinac, odnosno član porodice nije vlasnik motornog vozila, osim motornog vozila koje služi za prevoz pojedinca ili člana porodice, korisnika dodatka za njegu i pomoć.

Analizom navedene odredbe može se zaključiti da sva lica, koja zadovoljavaju navedene uslove i koji su korisnici prava na materijalno obezbjeđenje porodice imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, shodno Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, kao prioritarna kategorija lica. Međutim, uslovi koji su precizirani u Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti mogu poslužiti kao osnov za definisanje kriterijuma za „lica slabog imovnog stanja“ po Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, čime će se uticati na proširenje kruga lica koja po kriterijumu „slabog imovnog stanja“ mogu aplicirati za realizaciju prava na besplatnu pravnu pomoć. Dakle, u narednom periodu, neophodno je uskladiti kriterijume koje Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti predviđa za korisnike materijalnog obezbjeđenja porodice, i uslove koje Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći predviđa za lica slabog imovnog stanja – iz razloga što uslovi koje predviđa Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti daju dobar osnov za postavljanje novih kriterijuma za lica „slabog imovnog stanja“ kao kategoriju kojoj se u postupku odobravanja besplatne pravne pomoći mora provjeravati imovno stanje, kako bi, ukoliko se utvrdi da zadovoljavaju postavljene kriterijume imali mogućnost da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Shodno odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, prihodima se ne smatraju: dodatak za pomoć i njegu i druga primanja za njegu i pomoć, kao i dodatak za tuđu njegu i pomoć; dječji dodatak; pomoći za opremu novorođenčadi; troškovi prevoza do posla, naknada za ishranu u toku rada (topli obrok) i dnevnicke za službeno putovanje; stipendije i druga primanja namijenjena za omogućavanje obuke i obrazovanja; dohodak od rada lica sa posebnim potrebama koja primaju institucionalnu njegu, a koji se dobija mimo kriterijuma koji važe za redovno zaposlenje; sredstva namijenjena za sanaciju posljedica prirodnih nepogoda i drugih nesreća; naknada za dijete u hraniteljskom odnosu koju prima porodica podnosioca zahtjeva; naknada neimovinske štete zbog umanjenja svakodnevne životne aktivnosti kao i primanja dobijena po osnovu zakonskog izdržavanja djece. Dakle, zakonodavac se opredijelio da imovinu i prihode odredi u negativnom smislu, propisujući samo onu imovinu i prihode koji se u primjeni takvim ne mogu smatrati. Na taj način ostavio je prostor za tumačenje i određenje imovine i prihoda koji su osnov za odbijanje zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u skladu sa drugim propisima koji se posredno vezuju za ovu oblast. Sa druge strane, zakonodavac je na posredan način propisao obavezu kancelarija za besplatnu pravnu pomoć da prikupljaju informacije o imovnom stanju podnosioca zahtjeva. Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć su, u tom smislu, dužne da od Centralne depozitarne agencije prikupljaju informacije i o vlasništvu podnosioca zahtjeva nad hartijama od vrijednosti. Prikupljajući ove podatke, kada bi utvrdili da podnosilac ima u vlasništvu hartiju od vrijednosti, kancelarije su po automatizmu odbijale zahtjev podnosioca, bez prethodnog utvrđivanja tržišne vrijednosti hartije od vrijednosti. Ovo sa razloga što zakon ne razlikuje nominalnu i tržišnu vrijednost hartije od vrijednosti i na taj način se ograničava pravo na besplatnu pravnu pomoć licu koje ima u vlasništvu hartiju od vrijednosti, bez obzira na njenu tržišnu vrijednost. Kako je moguće na dnevnoj osnovi utvrđivati vrijednost hartija od vrijednosti, kroz A i B liste ovlašćenih berzi, kancelarije bi trebale imati obavezu prikupljanja ne samo podataka o vlasništvu hartije od vrijednosti, već i o tržišnoj vrijednosti istih. Dok bi za podnosioca i u odnosu na hartije od vrijednosti ostala obaveza informisanja o promjenjenom imovinskom stanju.

U čl. 17 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći propisuje se da se besplatna pravna pomoć može odobriti i licu čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos iz člana 14 stav 1 Zakona, ako su to lice i članovi njegove porodice materijalno ugroženi zbog porodičnih prilika, zdravstvenog stanja ili drugih razloga na koje podnosilac zahtjeva i njegova porodica nijesu mogli i ne mogu da utiču kao i u situaciji kad su lice i članovi njegove porodice došli u stanje ugroženosti zbog nerješavanja predmeta usljed čega je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, a u vezi kojeg predmeta je podnesen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć. Ovo su dva oblika tzv. vanredne besplatne pravne pomoći.

Kada je riječ o oblicima pravne pomoći, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Crne Gore, prepoznaje sljedeće oblike pravne pomoći: pravno savjetovanje, sastavljanje pismena kao i zastupanje

pred nadležnim instancama. Pravno savjetovanje obuhvata pružanje pravnog obavještenja i pravnog savjeta. Shodno zakonskoj definiciji, pravni savjet je detaljno obavještenje o načinu i mogućnostima rješavanja određenog pravnog pitanja u konkretnoj pravnoj stvari. Sastavljanje pismena podrazumijeva sastavljanje tužbe ili drugog akta kojim se pokreće postupak, žalbe, ustavne žalbe ili akta kojim se inicira postupak zaštite pred Evropskim sudom za ljudska prava. Konačno, zastupanje podrazumijeva preduzimanje procesnih radnji pred sudom, Državnim tužilaštvom, Ustavnim sudom Crne Gore i u postupku za vansudsko rješavanje sporova, u skladu sa zakonom. U razgovorima sa predstavnicima advokatske profesije, iznesen je stav da pravno savjetovanje u okviru koga postoje pravno obavještenje i pravni savjet, kao oblik besplatne pravne pomoći, u praksi nije zaživilo, niti je definisano u kojim slučajevima stranka ima pravo na pravno savjetovanje. S tim u vezi, advokati su mišljenja da bi svim pružaocima besplatne pravne pomoći (advokatima) trebalo priznati troškove pravnog savjetovanja, jer u svakom predmetu koji se vodi pred sudom ili drugim nadležnim organom pružalac besplatne pravne pomoći (advokat) prvo mora pružiti pravni savjet, da bi uopšte mogao da postupa u predmetu.

Ukoliko analiziramo uporednu praksu, možemo primijetiti da brojne države, obezbjeđuju pravo na besplatnu pravnu pomoć licima lošeg imovnog stanja u svim vrstama postupaka u kojima se odlučuje o pravima i na zakonu zasnovanim interesima građana. Kao što je ranije navedeno, jedini kriterijum koji se uzima u obzir prilikom određivanja opsega besplatne pravne pomoći je značaj prava odnosno garancije za potencijalnog nosioca prava na besplatnu pravnu pomoć. Činjenica je da za realizaciju brojnih na Ustavu i zakonu zasnovanih prava sud nije relevantna adresa. Stoga se nameće kao jedan od prioriteta razmatranje uključivanja upravnih postupaka u opseg pružanja besplatne pravne pomoći određenog obima. Takođe, u ovom konetsktu treba dodati i osnovno određenje prava na besplatnu pravnu pomoć iz Rezolucije 78(8) o pravnoj pomoći i savjetima u kojoj stoji da treba otkloniti ekonomske prepreke u pravnim postupcima shodno kojoj 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. Ipak, čini se da uspostavljanje sistema pružanja besplatne pravne pomoći u svim upravnim postupcima još uvijek nije realno ostvarivo u Crnoj Gori. Stoga, za početak, treba težiti postepenoj izgradnji sistema u ovom dijelu, i obezbjeđivanja pravne pomoći građanima u upravnim postupcima u kojima se odlučuje o zaštiti ili ostvarenju prava u oblasti npr. socijalne i zdravstvene zaštite, penzijskog osiguranja i sl. U tom smislu, potrebno je preispitati proširenje prava na besplatnu pravnu pomoć i na upravne postupke, ali vodeći računa o značaju prava o kojima se odlučuje u konkretnom upravnom postupku.

Cijeneći nastojanja Crne Gore da u što skorije vrijeme postane država članica EU i intenzivan proces pregovora i usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, Crna Gora će morati svoje nacionalno zakonodavstvo uskladiti i na području besplatne pravne pomoći. Imajući u vidu da će primjena relevantnih uredbi prije svega o besplatnoj pravnoj pomoći u sporovima sa elementom inostranosti biti odložena do trenutka ulaska Crne Gore u EU, cijenimo da bi postepeno usaglašavanje sa svim relevantnim dokumentima pravne tekovine EU u ovom dijelu trebala da obuhvati i vrlo skore izmjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegovo usklađivanje sa Rezolucijom (76) 5 o pravnoj pomoći u građanskim, upravnim i trgovačkim stvarima; Rezolucijom Odbora ministara Vijeće Europe (78) 8 o besplatnoj pravnoj pomoći i savjetima; Direktivom Europske komisije 2003/8 od 27. Jaunara 2002. godine i Poveljom o temeljnim pravima Europske unije.

Kao što je u ranijem tekstu navedeno, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći prepoznaje advokate kao ovlašćena lica za pružanje besplatne pravne pomoći, kao i službe odnosno referate za besplatnu pravnu pomoć ali samo u dijelu pravnog savjetovanja. Zakonom je uređeno da je Advokatska komora dužna dostaviti spisak advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć Službi besplatne pravne pomoći. Spisak advokata je sastavljen prema mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova. Od uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći uočen je problem da advokati odbijaju pružanje besplatne pravne pomoći u predmetima u kojima, shodno redosljedu sa spiska advokata, dolazi red na njih da postupaju. Najčešći razlozi odbijanja postupanja u predmetima besplatne pravne pomoći od strane advokata su razlozi nedostupnosti advokata – jer su već angažovani u drugim predmetima ili pak učestalo odbijanje postupanja usljed postojanja uvjerenja da stranka nema izgleda na uspjeh u sporu. U praksi službi za besplatnu pravnu pomoć, zabilježeni su slučajevi pritužbi korisnika besplatne pravne pomoći na nedovoljnu angažovanost advokata u njihovim predmetima.

Odobrovanje pružanja besplatne pravne pomoći shodno odredbama Zakona vrši predsjednik Osnovnog suda (ili sudija po ovlaštenju predsjednika suda) na čijem području podnosilac zahtjeva ima prebivalište ili boravište. Vršenje stručnih i administrativnih poslova u postupku odobrovanja besplatne pravne pomoći organizuje se u okviru službe ili referata za besplatnu pravnu pomoć. Služba pored stručnih i administrativnih poslova u postupku odobrovanja besplatne pravne pomoći daje obavještenja i savjete zainteresovanim licima o mogućnostima i uslovima za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć i o drugim pitanjima u vezi sa odobrovanjem besplatne pravne pomoći i pomaže podnosiocu zahtjeva prilikom podnošenja zahtjeva. Postupak odobrovanja besplatne pravne pomoći sprovodi se preko službi odnosno referata za besplatnu pravnu pomoć koji su osnovani u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori. Postupak počinje podnošenjem zahtjeva za odobrenje besplatne pravne pomoći. Shodno odredbama Zakona, podatke o pravima na nepokretnostima, hartijama od vrijednosti i poreskim obavezama podnosioca zahtjeva i članova njegove porodice utvrđuje Služba. U ovom dijelu, pogotovu kada je riječ o prvoj godini primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, službe odnosno referati za besplatnu pravnu pomoć nailazili su na nepremostive prepreke u komunikaciji sa drugim institucijama u čijem posjedu su informacije od značaja za utvrđivanje imovnog stanja lica. Prije svega, riječ je o Upravi za nekretnine, poreskoj upravi i Centralnoj depozitarnoj agenciji. Problem je posebno predstavljalo otežano komuniciranje sa institucijama i dugo čekanje na odgovore po zahtjevima službi za besplatnu pravnu pomoć, što je rezultiralo nepoštovanjem rokova propisanih Zakonom i odugovlačenjem postupka odobrovanja besplatne pravne pomoći. Nekoliko puta je od strane predsjednika sudova insistirano na uspostavljanju zajedničke baze podataka kroz koju će biti uvezani podaci sudova i institucija čije informacije su potrebne kako bi se obezbijedile informacije na bazi kojih će sud moći da donese odluku o odobrenju besplatne pravne pomoći. Na ovaj način bi umnogome bila unaprijeđenja komunikacija među institucijama, i ne samo to - značajna finansijska sredstva bi mogla da budu sačuvana jer pisana komunikacija na relaciji sud – nadležna institucija zahtjeva izdvajanje finansijskih sredstava (kroz plaćanje poštarine) a i sporija je, što ne doprinosi efikasnosti procedure. Prema podacima dobijenim od ministarstva pravde i kancelarija do sada je uspostavljen vid komunikacije koji omogućava nesmetani pristup službenicima kancelarija za pružanje besplatne pravne pomoći evidencijama neophodnim za utvrđivanja ispunjenosti uslova za odobrenje besplatne pravne pomoći. Ova komunikacija se sprovodi elektronskim putem i u fazi je inicijalne primjene.

U ovom dijelu bi trebalo napomenuti i to da prilikom popunjavanja zahtjeva za odobrovanje besplatne pravne pomoći, podnosilac zahtjeva popunjava izjavu o spostvenoj imovini i prihodima kao i o imovini i prihodima i članova njegove porodice. Dosadašnja praksa postupanja pokazala je da je veoma teško utvrditi tačnost podataka koje lice daje, a tiču se članova porodice, njihove imovine ili prihoda. Odluka po zahtjevu se donosi u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. Praksa u postupanju sudova u ovom dijelu umnogome je zavisila od odgovora institucija koje su u posjedu informacija na bazi kojih se donosi odluka o imovnom stanju lica, odnosno o ispunjenosti/neispunjenosti uslova za pružanje besplatne pravne pomoći. Shodno informacijama dobijenim od strane predsjednika sudova, prosječan rok donošenja odluke po zahtjevu za odobrovanje besplatne pravne pomoći u osnovnim sudovima u Crnoj Gori je od 45 – 60 dana od dana podnošenja zahtjeva.

Nakon pribavljanja relevantnih informacija, kancelarija dostavlja spise predmeta predsjedniku Osnovnog suda koji može na osnovu onoga što se nalazi u spisima predmeta donijeti rješenje o odobrovanju besplatne pravne pomoći ili odbijanju besplatne pravne pomoći. Ako donese rješenje o odobrovanju besplatne pravne pomoći određenom licu, spise predmeta će vratiti Kancelariji za besplatnu pravnu pomoć zajedno sa tim rješenjem koje je sastavni dio spisa, a Kancelarija će izdati uputnicu koja sadrži oblik odobrene besplatne pravne pomoći, ime advokata kojeg određuje sa spiska advokata Advokatske komore, opis pravne stvari za koju je odobrena besplatna pravna pomoć. Službenici Kancelarije će uputiti korisnika da je dužan da o svakoj promjeni imovnog stanja obavijesti kancelariju. Korisnik će kontaktirati advokata i doći će do pokretanja postupka za koji je odobrena besplatna pravna pomoć. Nakon što postupak bude okončan advokat je dužan da vrati uputnicu i priloži Kancelariji dokaz o izvršenim radnjama, bilo da je riječ samo o sastavljanju podneska ili zastupanju pred sudom, da bi se na osnovu toga advokatu odobrili i isplatili troškovi postupka. Kancelarije u svom radu obrađuju zahtjeve kako u građanskoj tako i krivičnoj materiji, s tim da je građanska materija mnogo

zastupljenija kada je riječ o korišćenju besplatne pravne pomoći.

Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć su u obavezi da vode evidenciju o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći. Zakonska obaveza Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć je da putem zaposlenih stručnih saradnika u Kancelariji daju obavještenja i savjete, kao oblike besplatne pravne pomoći, dok svaki drugi oblik besplatne pravne pomoći može pružati samo advokat. Tokom istraživanja koje je sproveo CeMI u prethodnom periodu, utvrđeno je da najveći broj službi odnosno referata za besplatnu pravnu pomoć ne pružaju primarnu pravnu pomoć kroz obavještenja i pravne savjete, već isključivo tehnički obrađuju predmet i u slučaju odobravanja pravne pomoći od strane predsjednika suda stranku upućuju advokatu.

Sredstva za finansiranje pravne pomoći se za nadležni sud obezbjeđuju iz državnog budžeta. Iznos sredstava za troškove pravne pomoći određuje sud koji je postupao u konkretnom slučaju, u okviru odluke o troškovima sudskog postupka. Zakon propisuje da potraživanje lica koje je ostvarilo korist po osnovu pružene besplatne pravne pomoći pripadaju budžetu, u iznosu do visine troškova koji su bili potrebni za pružanje besplatne pravne pomoći. Ako stranka koja je dobila besplatnu pravnu pomoć dobije u sporu, djelimično ili u cjelini, i na taj način stekne određenu imovinu, odnosno prihode, dužna je da državi izvrši povraćaj troškova koji su ostvareni po osnovu pružene besplatne pravne pomoći u vezi sa tim postupkom. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći propisuje da advokatima za usluge pružanja besplatne pravne pomoći pripada 50% naknade za rad utvrđene Advokatskom tarifom¹⁸ i naknada nužnih troškova.

Shodno odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti. Ako je kvalitet pružene besplatne pravne pomoći očigledno nezadovoljavajući, nadležni organ će upozoriti Advokatsku komoru i lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć, i sačiniti službenu zabilješku. Lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć, u slučaju da je utvrđen nezadovoljavajući kvalitet pružanja besplatne pravne pomoći, može podnijeti zahtjev za promjenu advokata ovlaštenog za pružanje besplatne pravne pomoći. Nadležni organ može dati predlog Advokatskoj komori za brisanje advokata iz imenika advokata. U dosadašnjem toku primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, nijesu zabilježeni slučajevi u kojima su sudovima ili Advokatskoj komori podnešene pritužbe na rad advokata. Međutim, bilo je slučajeva u kojima su se stranke žalile kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć na kvalitet pružanja besplatne pravne pomoći od strane advokata.

**3. PRIKAZ POJEDINI
ZAKONSKIH RJEŠENJA
I PRIJEDLOGA
ZAKONSKIH RJEŠENJA
U ZEMLJAMA
REGIONA**

3. PRIKAZ POJEDINIH ZAKONSKIH RJEŠENJA I PRIJEDLOGA ZAKONSKIH RJEŠENJA U ZEMLJAMA REGIONA¹⁹

Tabela 1. Korisnici besplatne pravne pomoći

	Korisnici besplatne pravne pomoći
Crna Gora	<ol style="list-style-type: none"> 1) crnogorski državljanin; 2) lice bez državljanstva (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori; 3) stranac sa stalnim nastanjenjem ili odobrenim privremenim boravkom i drugo lice koje zakonito boravi u Crnoj Gori; 4) drugo lice u skladu sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom.
Hrvatska	<ol style="list-style-type: none"> 1) hrvatski državljanin; 2) dijete koje nema hrvatsko državljanstvo i zatečeno je u Hrvatskoj bez pratnje odrasle osobe odgovorne prema zakonu; 3) stranac na privremenom boravku pod uslovom uzajamnosti i stranci sa stalnim boravkom; 4) stranci pod privremenom zaštitom; 5) stranci koji nezakonito borave i stranci sa kratkotrajnim boravkom u postupcima donošenja rješenja o protjerivanju ili povratku; 6) tražioci azila, azilanti i stranci pod supsidijarnom zaštitom kao i članovi njihovih porodica koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj, u postupcima u kojima im pravna pomoć nije osigurana posebnim zakonom.
BiH	<ol style="list-style-type: none"> 1) državljanin BiH i drugo fizičko lice koje ima boravište na teritoriji BiH; 2) fizičko lice koje se nalazi na teritoriji BiH pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom, a naročito tražioci azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatridi, žrtve trgovine ljudima, u skladu sa principima reciprociteta ili u skladu sa obavezama koje BiH ima prema međunarodnim konvencijama; 3) lice čija su prava zaštićena odredbama Konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece i Konvencije o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu.
Srbija	<ol style="list-style-type: none"> 1) fizičko lice - domaći državljanin, strani državljanin i lice bez državljanstva, koje je korisnik usluge socijalne zaštite ili prava na materijalnu podršku u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna zaštita, kao i lice koje je korisnik prava na dječiji dodatak u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansijska podrška porodici sa djecom.

Tabela 2. Pretpostavke za pružanje besplatne pravne pomoći

	Pretpostavke za pružanje besplatne pravne pomoći
Crna Gora	<ol style="list-style-type: none"> 1) da je korisnik materijalnog obezbjeđenja porodice ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita; 2) da se radi o djetetu bez roditeljskog staranja; 3) da se radi o licu sa posebnim potrebama; 4) da se radi o žrtvi krivičnog djela nasilja u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovini ljudima; 5) da se radi o licu slabog imovinskog stanja.

¹⁹ Izvori: Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 20/2011"); Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srbije (27.11.2013.) preuzeto sa sajta Ministarstva pravde; Republike Srbije <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>; Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Bosne i Hercegovine – preuzeto sa sajta Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/BPP%20finalna-%20bez%20obrazlozenja.pdf; Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Hrvatske („Narodne Novine“ br.143/13);

Hrvatska	<p>1. Primarna: a) da podnositelj zahtjeva sam ne raspolaže dovoljnim znanjem i sposobnošću da svoje pravo ostvari; b) da podnosiocu zahtjeva pravna pomoć nije osigurana na osnovu posebnih propisa; c) da podnešeni zahtjev nije očito neosnovan; d) da su materijalne prilike podnosioca takve da bi plaćanje stručne pravne pomoći moglo ugroziti izdržavanje podnosioca zahtjeva i članova porodice;</p> <p>2. Sekundarna: a) da se radi o složenijem postupku u smislu čl.13.st.2;¹ b) da podnositelj zahtjeva nije sposoban da se samostalno zastupa; c) da su materijalne prilike podnosioca takve da bi plaćanje potrebne stručne pomoći ugrozilo izdržavanje podnosioca ili članova njegove porodice u skladu sa posebnom pretpostavkom utvrđenom u čl.14. d) da se ne radi o obijesnom parničanju; e) da u poslednjih šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva nije odbijen zahtjev podnosioca zbog namjernog davanja netačnih podataka i f) da podnosiocu zahtjeva pravna pomoć nije osigurana na temelju nekog posebnog propisa.</p>
BiH	<p>Da se radi o:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) licu koje prima stalnu socijalnu pomoć; 2) djeci bez roditeljskog staranja; 3) licu kome je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljelo lice smješteno u zdravstvenu ustanovu; 4) uživaocu najniže penzije pod uslovom da nema drugih članova porodičnog domaćinstva; 5) žrtvi nasilja u porodici ili nasilja na osnovu pola, za vrijeme dok je smješteno u sigurnoj kući; 6) lice lošeg imovinskog stanja kada to utvrdi nadležni organ za pružanje besplatne pravne pomoći.
Srbija	<p>Da se radi o:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) fizičkom licu koje je korisnik usluge socijalne zaštite ili prava na materijalnu podršku u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna zaštita, odnosno korisnik prava na dječiji dodatak u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansijska podrška porodici sa djecom; 2) lice koje ispunjava prethodno navedene kriterijume a u odnosu na koje se vodi postupak utvrđivanja krivične odgovornosti.

Tabela 3. Lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći

	Pružaoци besplatne pravne pomoći
Crna Gora	<ol style="list-style-type: none"> 1) advokati; 2) Služba ili referat za besplatnu pravnu pomoć;
Hrvatska	<p>Primarnu: 1) uredi; 2) ovlašćena udruženja; 3) pravne klinike.</p> <p>Sekundarnu: 1) advokati.</p>
BiH	<ol style="list-style-type: none"> 1) nadležni organ za pružanje besplatne pravne pomoći (kancelarija, zavod, centar za pravnu pomoć) utvrđen ovim zakonom, zakonom Republike Srpske, zakonom Federacije BiH, zakonima kantona i zakonom Brčko distrikta BiH; 2) advokati.
Srbija	<p>Primarnu: 1) advokati, javni bilježnici, medijatori; 2) službe pravne pomoći obrazovane u jedinicama lokalne samouprave, centrima za socijalni rad i drugim organima javne vlasti; 3) udruženja i pravne klinike.</p> <p>Sekundarnu: 1) advokati, javni bilježnici i medijatori; 2) predstavnici službe pravne pomoći obrazovane u jedinicama lokalne samouprave; 3) predstavnici udruženja i pravnih klinika u postupku pred državnim organom uprave ili organizacijom kojoj je povjereno vršenje javnih ovčaćenja; 4) predstavnici udruženja u slučaju u kojem imaju samostalno pravo na podnošenje tužbe zbog povrede prava i sloboda drugih osoba, u skladu s odredbama posebnih zakona; 5) predstavnici udruženja koja mogu imati položaj umješaća u sporu u kojem se odlučuje o pravu, slobodi ili interesu zasnovanom na zakonu člana udruženja, u skladu s odredbama posebnih zakona.</p>

Tabela 4. Oblici pravne pomoći

	Oblici pravne pomoći
Crna Gora	<ol style="list-style-type: none"> 1) pravno savjetovanje koje obuhvata pružanje pravnog obavještenja i pravnog savjeta; 2) sastavljanje pismena; 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; 7) pravni savjet i zastupanje u vezi sa ustavnom žalbom.
Hrvatska	<p>Primarna:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) opšta pravna informacija 2) pravni savjet; 3) sastavljanje podnesaka pred javnopravnim tijelima, Evropskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama u skladu sa međunarodnim ugovorima i pravilima o radu tih tijela; 4) zastupanje u postupcima pred javnopravnim tijelima; 5) pravnu pomoć u vansudskom mirnom rješavanju sporova. <p>Sekundarna:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) pravni savjet; 2) sastavljanje podnesaka u postupku zaštite prava radnika pred poslodavcem; 3) sastavljanje podnesaka u sudskim postupcima; 4) zastupanje u sudskim postupcima i 5) pravnu pomoć u mirnom rješenju sporova; 6) oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka 7) oslobođenje od plaćanja sudskih taksi.
B i H	<ol style="list-style-type: none"> 1) opšte informacije o pravima i obavezama; 2) pomoć u popunjavanju obrazaca; 3) pravni savjeti; 4) pravnu pomoć u sastavljanju svih vrsta podnesaka; 5) zastupanja pred organima uprave i upravnim organizacijama i institucijama koje rade na osnovu javnih ovlašćenja; 6) zastupanja na sudu; 7) sačinjavanje apelacija i 8) pravnu pomoć u postupcima mirnog rešavanja sporova (medijacija).
Srbija	<p>Primarna:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) pružanje opšte pravne informacije; 2) pružanje početnog pravnog savjeta i pravnog savjeta; 3) sastavljanje isprava i podneska. <p>Sekundarna:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) zastupanje; 2) odbranu i 3) sprovođenje postupka medijacije.

Tabela 5. Postupci u kojima se ostvaruje pravo na besplatna pravna pomoć

	Postupci u kojima se ostvaruje
Crna Gora	<p>Negativno određeni:²</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) postupak pred privrednim sudovima i postupak registracije oblika obavljanja; privredne djelatnosti 2) postupak za naknadu štete u vezi klevete i uvrede; 3) postupak po tužbi za smanjenje iznosa izdržavanja djeteta u slučaju kada lice koje je obavezno da plaća izdržavanje nije izvršilo tu obavezu, osim ako ta obaveza nije izvršena bez njegove krivice.

Hrvatska	<p>Primarna: Primarna pravna pomoć može se pružiti u svakoj pravnoj stvari: a) ako podnositelj zahtjeva sam ne raspolaže dovoljnim znanjem i sposobnošću da svoje pravo ostvari b) ako podnositelju zahtjeva pravna pomoć nije osigurana na temelju posebnih propisa c) ako podneseni zahtjev nije očito neosnovan i d) ako su materijalne prilike podnositelja zahtjeva takve da bi plaćanje stručne pravne pomoći moglo ugroziti održavanje podnositelja zahtjeva i članova porodice.</p> <p>Sekundarna: 1) u vezi sa stvarnim pravima, osim zemljišnoknjižnih postupaka; 2) iz radnih odnosa; 3) iz porodičnih odnosa; 4) izvršnim postupcima i postupcima osiguranja kada je riječ o prisilnom ostvarenju ili osiguranju tražbine koja proizlazi iz postupka za koji se prema odredbama Zakona može odobriti pravna pomoć; 5) mirnog rješenja spora; 6) izuzetno, u svim ostalim sudskim postupcima kada takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnosioca zahtjeva i članova njegove porodice, a u skladu s temeljnim ciljem i svrhom Zakona.</p>
BiH	<p>1) upravnom postupak; 2) upravnom spor; 3) prekršajnom postupak; 4) parničnom postupak; 5) vanparničnom postupak; 6) izvršnom postupak; 7) krivičnom postupak u skladu sa zakonima o krivičnom postupku.</p>
Srbija	<p>1) krivičnom postupku; 2) parničnom postupku; 3) vanparničnom postupku; 4) izvršnom i prekršajnom postupku; 5) upravnom postupku i upravnom sporu; 6) postupku po ustavnoj žalbi; 7) postupku izvršenja krivičnih sankcija; 8) postupku medijacije; 9) u drugim postupcima u kojima se odlučuje o pravima, obavezama i zakonom priznatim interesima.</p>

Tabela 6. Kriterijumi za utvrđivanje slabog imovinskog stanja

	Kriterijumi za utvrđivanje slabog imovinskog stanja
Crna Gora	Licem slabog imovinskog stanja smatra se lice koje nema imovinu a njegovi mjesečni prihodi i ukupni mjesečni prihodi članova njegove porodice ne prelaze iznos 30% prosječne zarade u Crnoj Gori za jednog člana i po 15% prosječne zarade za svakog narednog člana.
Hrvatska	Licem slabog imovinskog stanja smatra se lice kojem: 1) ukupni prihodi podnosioca zahtjeva i članova njegove porodice mjesečno, po članu porodice, ne prelaze iznos proračunske osnovice i 2) ako ukupna vrijednost imovine u vlasništvu podnosioca zahtjeva i članova njegove porodice ne prelazi iznos od 60 proračunskih osnovica.
BiH	Licem lošeg imovinskog stanja smatra se lice čija ukupna mjesečna primanja i prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos od 30% od prosječne mjesečne neto plate isplaćene na nivou iz koga se finansira nadležni organ za pružanje besplatne pravne pomoći i nema imovine koja može biti predmet izvršenja po zakonu o izvršnom postupku.
Srbija	Korisnik usluge socijalne zaštite ili prava na materijalnu podršku i korisnik prava na dječiji dodatak. ³

4. ANALIZA SISTEMA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U CRNOJ GORI

4. ANALIZA SISTEMA BESPLATNE PRAVNA POMOĆI U CRNOJ GORI

U Crnoj Gori se uspostavljanjem sistema besplatne pravne pomoći od 2012. godine, radi na omogućavanju jednakog pristupa pravdi za sve, propagirajući na taj način ustavno načelo i međunarodni standard da su svi pred sudom jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Kroz donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 2011. godine, te početak njegove primjene od 2012 regulisani su načini i uslovi ostvarenja besplatne pravne pomoći. Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći je predviđeno osnivanje Kancelarija za pružanje besplatne pravne pomoći koje će se u svom radu pridržavati zakona, i čiji će rad biti značajan u proceduri ispitivanja uslova za dobijanje besplatne pravne pomoći. Prva kancelarija za besplatnu pravnu pomoć osnovana je u Osnovnom sudu u Podgorici 25. novembra 2011. godine.²⁰ Nakon toga, otvorene su kancelarije i u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori. Preciznosti radi, funkcionisanje Kancelarija za pružanje besplatne pravne pomoći je organizovano na teritoriji 15 opština Crne Gore, tako da građani u opštini u kojoj žive imaju mogućnost da zatraže besplatnu pravnu pomoć. Nadležnost Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć je zakonom određena, i ona se ogleda u tome što kancelarije preko svojih zaposlenih lica, koji su saradnici u sudu, pružaju administrativnu i stručnu pomoć, pribavljaju potrebnu dokumentaciju koja se tiče, nepokretnosti, poreskih obaveza, i hartija od vrijednosti podnosioca zahtjeva i članova njegove porodice. Značaj kvaliteta rada kancelarija je veliki iz razloga što se na taj način doprinosi ujednačenosti prakse kada je ova oblast u pitanju.

Praksa Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć nije postavljena komplikovano, njen rad je vezan za saradnju sa predsjednicima Osnovnih sudova, te saradnju sa državnim organima. Naime, praksa je da zaposleni u Kancelariji, saradnici u sudu, nakon kraćeg razgovora sa potencijalnim korisnikom prava na besplatnu pravnu pomoć izdaju obrasce na kojima se podnosi zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći, nakon toga po službenoj dužnosti pribavljaju potrebnu dokumentaciju o podnosiocu zahtjeva, koja se tiče prava na nepokretnostima, hartijama od vrijednosti, poreskim obavezama podnosioca i njegove porodice. Prilikom saradnje sa drugim državnim organima u cilju prikupljanja informacija na osnovu kojih treba odlučiti o zahtjevu, kancelarije najčešće imaju problema sa Poreskom upravom, koja ne dostavlja blagovremeno potrebna dokumenta i podatke, što predstavlja lošu praksu, pa bi stoga trebalo razviti načine za sprečavanje ovih situacija. Dostupnost Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć može uticati i na pristup pravu na besplatnu pravnu pomoć za određenu kategoriju lica, na isti način kao i na pravo na pristup sudu. Dostupnost kancelarija u fizičkom smislu predstavlja ograničavajući faktor za osobe sa invaliditetom. Dijelom zbog cjelokupne arhitektonske prirode sudskih zgrada ali dijelom i zbog pozicioniranja kancelarija unutar sudskih zgrada, kancelarije su nepristupačne za osobe sa invaliditetom. Kako su kancelarije za besplatnu pravnu pomoć i prva tačka dodira građana sa pravosudnim organima, gdje se oni informišu o pravima, a trebalo bi i o mogućnostima da započnu postupak, prostorije u kojima su smještene kancelarije moraju biti smještene u najpristupačnijem dijelu zgrade suda. Pretpostavka je da će u pojedinim sudovima to biti moguće kada i sami sudovi u arhitektonskom smislu prilagode svoje zgrade u skladu sa pravom na nesmetan pristup sudu ili izgradnjom novih i savremenih zgrada. Pozitivan primjer, dostupnosti kancelarije za besplatnu pravnu pomoć je u Osnovnom sudu u Pljevljima u kojem je, u okviru sudske zgrade, ali neposredno prije ulaza u sud locirana prostorija kancelarije.

Na osnovu prikupljenih podataka može se 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 zahtjeva bilo 564. Broj usvojenih zahtjeva je u odnosu na 2012 godinu povećan, približan je broj odbijenih zahtjeva, dok je uočena velika razlika u broju odbačenih zahtjeva kojih je u 2013. godini bilo svega 9. O preostalom broju podnijetih zahtjeva (42) u 2013 godini, postupak odlučivanja je bio toku. Na osnovu navedenih podataka može se zaključiti da je ovaj institut u određenoj mjeri zaživio u Crnoj Gori, ali da i dalje kontinuirano treba raditi na njegovoj promociji među građanima.

²⁰ Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć u Osnovnom sudu u Podgorici otvorena je uz podršku Ministarstva pravde Crne Gore, Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Vlada kraljevina Norveške i kraljevine Holandije.

Tabela 7: Prikaz uporednih podataka o broju podnijetih, usvojenih, odbijenih i odbačenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć

Godina	Broj podnijetih zahtjeva	Broj usvojenih zahtjeva	Broj odbijenih zahtjeva	Broj odbačenih zahtjeva	Postupak obustavljen
2012. godina	428	304	56	37	10
2013. godina	564	464	58	9	11
Ukupno:	992	768	114	46	21

Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) je došao do značajnih podataka u dijelu ravnomjernosti upotrebe prava na besplatnu pravnu pomoć prema osnovnim sudovima, odnosno opštinama u Crnoj Gori. Tako je Podgorica kao glavni grad u ukupnom procentu podnijetih zahtjeva na nivou cijele Crne Gore, za posmatrani period, sa 43,8% (434 zahtjeva), odnosno 42,8% (329 predmeta) usvojenih zahtjeva. Kada se ovaj podatak uporedi sa brojem zahtjeva u sedam opština iz različitih regiona Crne Gore (Herceg Novi, Plav, Danilovgrad, Cetinje, Žabljak, Kolašin i Ulcinj) može se uvidjeti velika disproporcija u primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Naime, u ovih sedam opština, za posmatrani period, ukupno je podnijeto 77, a odobreno 55 zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći. Dakle, na nivou cijele Crne Gore ove opštine učestvuju sa svega 7,8% podnijetih zahtjeva i 7,2% odobrenih zahtjeva za pruženje besplatne pravne pomoći. Ukoliko ove podatke uporedimo sa brojem stanovnika Podgorice, odnosno sedam navedenih opština prednje navedeni podaci ukazuju na jasne nedostatke u implementaciji Zakona. Naime, Podgorica učestvuje sa 30% u ukupnom broju stanovnika Crne Gore, ali sa cijelih 42,8% postupaka u kojima je odobrena besplatna pravna pomoć. Sa druge strane, sedam navedenih opština u ukupnom broju stanovnika Crne Gore zbirno učestvuju sa 15,2% ali sa svega 7,2% slučajeva pružene pravne pomoći u ukupnom broju usvojenih zahtjeva za cijelu Crnu Goru, u posmatranom periodu.

Tabela 8: Podnešeni i usvojeni zahtjevi za odobravanje besplatne pravne pomoći po sudovima za period 01.01.2012. do 31.12.2013.

Osnovni sud	Ukupan broj zahtjeva	Ukupan broj usvojenih zahtjeva
Ba	54	46
Bijelo Polje	65	43
Berane	83	67
Rožaje	97	94
Podgorica	434	337
Plav	16	12
Pljevlja	83	64
Danilovgrad	13	9
Nikšić	58	42
Cetinje	6	3
Žabljak	0	0
Herceg Novi	19	10
Kotor	39	22
Kolašin	3	3
Ulcinj	22	17
UKUPNO:	992	768

Takođe, ne manje važan je i odnos primljenih predmeta u svim referatima. Tako je u Osnovnom sudu u Podgorici u 2013 godini primljeno 11. 446 predmeta, a u sudovima sedam navedenih opština u ukupnom zbiru primljeno 8,045 predmeta²¹. Upoređujući ovaj podatak sa odnosom primljenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć na nivou ovih sudova ukazuje na sledeću disproporciju. U Osnovnom sudu u Podgorici primljeno je za nepunih 30% više predmeta u odnosu na osnovne sudove u sedam navedenih opština, dok je u Osnovnom sudu u Podgorici primljeno 82% zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć više u odnosu na sudove u sedam navedenih opština. Kako se radi o opštinama iz različitih regiona Crne Gore, ali i demografski, privredno i socijalno različitih sredina postavlja se pitanje uzroka nedovoljne primjene Zakona u ovim opštinama. Svakako se na prvom mjestu može izdvojiti slaba informisanost građana o ovom pravu, što je na nivou Crne Gore potvrđeno i kroz istraživanje javnog mnjenja, a koje je dio ove studije. Jedan od mogućih uzroka su ograničavajući uslovi propisani zakonom, a u odnosu na imovinu koja isključuje pravo na besplatnu pravnu pomoć lica slabog imovnog stanja. Ovo se prije svega odnosi na opštine na sjeveru Crne Gore čiji stanovnici po pravilu imaju u vlasništvu nepokretnosti (zemljište, livade, šume...), a što je prema članu 14 st. 1 u vezi sa članom 15 osnov za odbijanje usvajanja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć. Na ovaj način se građani dovode u situaciju dileme između zaštite nekog ličnog prava i nepokretnosti koju posjeduju, pri čemu u pojedinim slučajevima rokovi ne omogućavaju prodaju nepokretnosti ili je njenu vrijednost nemoguće valorizovati do nivoa pretpostavljenih troškova postupka.

Kada govorimo o efikasnosti primjene zakona sa aspekta broja usvojenih u odnosu na broj podnijetih zahtjeva, može se zaključiti da je od uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći bilježen kontinuirani napredak. Naime, u 2012. godini na nivou Crne Gore od ukupnog broja podnijetih zahtjeva 70,9 % zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć je usvojeno. Sa druge strane, u 2013. godini procenat usvojenih zahtjeva u odnosu na broj podnijetih zahtjeva je povećan za više od 10%, pa je iznosio 82,3%. Trend povećanja broja usvojenih zahtjeva u odnosu na podnijete je značajno primjetniji ukoliko ga sagledavamo sa nivoa pojedinih sudova. Tako je u Osnovnom sudu u Podgorici (kao najreprezentativniji sud prema broju zahtjeva) u toku 2012. godine podnijeto 224, a usvojeno 153 što je procenat od 68,3% od broja podnijetih zahtjeva, dok je u toku 2013. godine u istom sudu podnijeto 210, a usvojeno 184 zahtjeva što je 87,6% zahtjeva od ukupnog broja podnijetih. Dakle, u 2013. godini procenat usvojenih zahtjeva je bio za 19,3% veći u odnosu na 2012. godinu. Tendencija rasta broja usvojenih zahtjeva u relativnom smislu ukazuje ne samo na kvalitetniji rada Kancelarija, već i veći stepen informisanosti građana o suštini prava na besplatnu pravnu pomoć i uslova za uživanje istog. Kako su uslovi za odobravanje besplatne pravne pomoći u odnosu na lica slabog imovnog stanja ograničavajući, smatramo da bi usaglašavanje kriterijuma za odobravanje besplatne pravne pomoći sa Zakonom o materijalnom obezbjeđenju značajno uticalo na zadovoljenje prava na besplatnu pravnu pomoć u značajnijem broju, kako kada govorimo u apsolutnim brojkama, tako i u korelaciji podnijetih i usvojenih zahtjeva.

U toku istraživanja evidentirano je da je među korisnicima besplatne pravne pomoći najviše crnogorskih državljana, i to lica korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice, lica slabog imovnog stanja. Ostale kategorije stanovništva, među kojima su lica sa invaliditetom, žrtve porodičnog nasilja, su manje zastupljene kada je u pitanju besplatna pravna pomoć.

Tabela 9: Kategorija korisnika besplatne pravne pomoći u 2012. i 2013. godini

Broj korisnika bpp u 2012. godini	Broj korisnika bpp u 2013. godini	Kategorija korisnika bpp u 2012. godini
168	287	Korisnik MOP-a ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječija zaštita
141	179	Lica slabog imovnog stanja
1	11	Žrtva krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici
4	13	Lica sa invaliditetom
-	5	Lica čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos predviđen čl. 14 Zbpp

21 Podaci iz Godišnjeg izvještaja Vrhovnog suda Crne Gore za 2013. godinu

Na osnovu informacija prikupljenih od kancelarija za besplatnu pravnu pomoć crnogorski državljani su uglavnom korisnici besplatne pravne pomoći, u 2012. godini ih je bilo 332, dok u 2013. godini 280. Iako je u 2013. godini značajan broj²² azilanta došao u Crnu Goru, prema statistikama Kancelarija nije bilo zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć od strane ove kategorije lica, dok je svega 14 stranca sa stalnim boravkom podnijelo takav zahtjev. Razlog za nepostojanje zahtjeva kada govorimo o azilantima može se naći u činjenici da su postupci u kojima azilanti učestvuju prevashodno upravnog karaktera, a isti nijesu obuhvaćeni Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.

Najčešći korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć, što se može iz tabele uočiti, su korisnici materijalnog obezbjeđenja, te lica slabog imovnog stanja, u nešto manjem broju su zastupljena lica sa invaliditetom, te žrtve krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i trgovina ljudima. Kada govorimo o žrtvama nasilja u porodici kao i u slučajevima razvoda braka²³ pojavljuje se problem utvrđivanja imovnog stanja podnosioca zahtjeva, imajući u vidu činjenicu da ova lica imaju zajedničku imovinu sa bračnim drugom i da ishod postupka za koji se i zahtjeva pravna pomoć može pružiti informaciju o imovnom stanju. Sa druge strane, izuzetno je specifičan položaj lica koja su žrtva krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i shodno tome stanju zahtjevaju poseban psihosocijalni pristup, koji su do sada uspijevale, u određenoj mjeri, da pruže pojedine nevladine organizacije. Od ostalih zakonom predviđenih kategorija lica koja mogu biti korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć nije bilo zahtjeva, tako da nijesu navođeni u tabelama.

Besplatna pravna pomoć može biti odobrena u svim sudskim postupcima, osim u postupku pred privrednim sudovima i postupku registracije oblika obavljanja privredne djelatnosti, postupku za naknadu štete u vezi klevete i uvrede, te u postupku 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. U praksi su najčešći slučajevi da se besplatna pravna pomoć odobrava za građanske, odnosno parnične postupke. U prilog tome govore i podaci da je za poslednja 4 mjeseca 2013. godine bilo 203 podnijeta zahtjeva za odobrenje besplatne pravne pomoći u parničnim postupcima, dok za krivični i izvršni postupak svega 8 zahtjeva, a vanparnični postupak i upravni spor svega 2 zahtjeva. Mali broj podnijetih zahtjeva za ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć u krivičnom postupku se može pravdati i time što je Zakonom o krivičnom postupku predviđeno oslobođenje od plaćanja troškova licu slabog imovnog stanja, kao i postavljanje branioca po službenoj dužnosti kada su za to ispunjeni zakonom propisani uslovi, a Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći se ne isključuje mogućnost ostvarivanja prava na oslobođenje od plaćanja troškova postupka i postavljanja branioca, odnosno punomoćnika zbog slabog imovnog stanja. Međutim, Zakonik o krivičnom postupku na drugačiji način reguliše "siromaško pravo", kako u pogledu uslova tako i u pogledu organa koji odobravaju zahtjev za besplatnu pravnu pomoć. Na prvom mjestu Zakonikom je kao uslov predviđen *razlog pravičnosti*, koji kao kaučuk norma zavisi isključivo od tumačenja organa koji je primjenjuje. Ovo može biti opasno u dijelu ugrožavanja prava na besplatnu pravnu pomoć pred državnim tužilaštvom²⁴ gdje nadležni državni tužilac odlučuje o zahtjevu za besplatnu pravnu pomoć iako je protivna strana u postupku. Dakle, ZKP je ograničavajući u odnosu na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i u slučaju neinformisanosti lica o širim pravima koja im garantuje ovaj Zakon, te mogu biti uskraćeni prava na besplatnu pravnu pomoć.

Kao oblici besplatne pravne pomoći zakonom su predviđeni: pravno obavještenje, pravni savjet, sastavljanje pismena, zastupanje pred Državnim tužilaštvom, Ustavnim sudom Crne Gore i u postupku za vansudsko rješavanje sporova. Na osnovu istraživanja evidentirano je da je u praksi najčešće kao oblik besplatne pravne pomoći korišćen pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu. U tabeli su prikazani podaci o oblicima besplatne pravne pomoći koji su korišćeni

22 Prema podacima Uprave za zbrinjavanje izbjeglica u 2013. godini oko 3 500 lica je zatražilo azil u Crnoj Gori. U okviru ove Uprave funkcioniše i sektor koji tražiocima azila pruža i pravnu pomoć u postupcima koji se vode u cilju odlučivanja o zahtjevima za azil.

23 Ove dvije situacije se često javljaju kod istog podnosioca zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći, gdje razvod braka kao razlog podnošenja zahtjeva ne otkriva i uzroke u vidu nasilja u porodici.

24 Istraživanjem su utvrđena samo četiri slučaja zastupanja pred Državnim tužilaštvom, ali se u tim slučajevima pružanja besplatne pravne pomoći nije radilo o zastupanju okrivljenog vec oštećenog.

u 2012. i 2013. godini.

Na osnovu podataka prikazanih u tabeli vidi se da je u 2013. godini u većoj mjeri u odnosu na 2012. godinu pružano davanje savjeta, sastavljanje pismena, kao i pravnih savjeta i zastupanja pred sudovima I i II stepena, od čega je jedan predmet vezan za pravni savjet i zastupanje u vezi vanrednog pravnog lijeka. Nije zabilježeno pružanje besplatne pravne pomoći u vezi Ustavne žalbe. Zabilježen je podatak da je u istom licu odobreno više od jednog zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, u 3 slučaja.

Tabela 10: Oblici pružene pravne pomoći u 2012. i 2013. godini

Oblici pružene pravne pomoći u 2012. i 2013. godini	Broj pruženih oblika pravne pomoći u 2012. godini	Broj pruženih oblika pravne pomoći u 2013. godini
Pravno savjetovanje	11	44
Sastavljanje pismena	50	177
Pravni savjet i zastupanje pred Državnim tužilaštvom	2	2
Pravni savjet i zastupanje pred sudovima I i II stepena	263	341
Ukupno :	326	564

Tabela 11: Odobrena sredstva po sudovima pojedinačno 2012. i 2013. godina²⁵

	2012	2013	UKUPNO
Bar	125,00	631,15	756,15
Bijelo Polje	75,00	125,87	200,87
Berane	2.126,12	3.478,43	5.604,55
Rožaje	2.231,50	5.881,00	8.112,50
Podgorica	18.832,56	7.259,90	26.092,46
Plav	2.272,50	537,50	2.810,00
Pljevlja	2.984,25	1.548,75	4.533,00
Danilovgrad	162,50	1.015,00	1.177,50
Nikšić	681,25	756,25	1.437,50
Cetinje	-	-	-
Žabljak	-	-	-
Herceg Novi	-	468,75	468,75
Kotor	-	687,50	687,50
Kolašin	-	75,00	75,00
Ulcinj	-	-	-
UKUPNO	29.490,68	22.465,10	51.955,78

Odobrena sredstva za finansiranje besplatne pravne pomoći po sudovima u toku prethodne dvije godine primjene Zakona o besplatnoj pomoći govore da je najveći iznos opredijeljen za Osnovni sud u Podgorici, dok postoje sudovi u kojima su završeni predmeti u kojima je strankama pružena besplatna pravna pomoć u jednoj godini, a sredstva za advokate su odobrena u narednoj kalendarskoj godini ili donošenje rješenja i dalje traje. Dakle, postoji problem spore procedure odobravanja i isplate sredstava, pa advokati nekada moraju pribjegavati i prinudnim izvršenjima za naplatu advokatskih usluga u postupcima pružanja besplatne pravne pomoći. Kada je riječ o troškovima koji su isplaćeni

²⁵ Podaci dobijeni iz Nacrta Godišnjeg izvještaja o analizi stanja u implementaciji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori, UNDP - Decembar 2013.

advokatima za dvije godine primjene ovog instituta, prema podacima dobijenim od Sudskog savjeta, ukupno je isplaćeno 30.638,82€. Evidentirano je da je u 2012. godini isplaćeno 6.451,75€, dok je u 2013. godini isplaćeno 24.187,07€.

Tabela 12: Isplaćena sredstva u dosadašnjem toku primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći²⁶

2012	2013	UKUPNO
6.451,75	24.187,07	30.638,82

Centar za monitoring je u okviru projekta izvršio i monitoring rada advokata u postupcima u kojima je odobrena besplatna pravna pomoć. U realizaciji ovog istraživanja koristio se metod studije slučaja, kako praćenjem javne rasprave na ročištima, tako i analizom okončanih predmeta u kojima je odobrena besplatna pravna pomoć. Imajući u vidu da je neuravnoteženost u broju predmeta besplatne pravne pomoći u zavisnosti od suda do suda i uzorak predmeta je bio ograničen. Kroz analizu je izvršeno praćenje postupanja advokata kroz nekoliko indikatora. Na prvom mjestu u fokusu je bio stepen posvećenosti advokata kroz aktivno učešće na ročištima, učestalosti predlaganja dokaza, pravovremenosti postupanja. Shodno analiziranim spisima predmeta i praćenih ročišta može se zaključiti da su postavljeni advokati u značajnom broju slučajeva bili ažurni i aktivni u toku postupka. Ovo je opšti stav izuzev pojedinih slučajeva u kojima podnosioci zahtjeva nijesu mogli stupiti u kontakt sa advokatom ili isti nije realizovao aktivnosti predviđene uputnicom i zahtjevima stranke, što je rezultiralo promjenom advokata. U tom smislu, svi akteri ovog procesa, Advokatska komora, sudije i službenici u Kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć moraju dati puni doprinos kvalitetnoj pravnoj pomoći. Advokatska komora mora uspostaviti listu advokata koji su spremni da prihvate pružanje pravne pomoći kroz ovaj sistem i disciplinski kažnjavati advokate koji postupaju suprotno zakonu i etičkom kodeksu. Sudije i službenici u Kancelarijama moraju obavještavati Advokatsku komoru o svim prekršajima advokata, kao i uspostaviti tješnju saradnju u procesu realizacije besplatne pravne pomoći.

Kao drugi indikator izvršena je i analiza uspjehnosti advokata koji su postavljeni kroz sistem besplatne pravne pomoći. U predmetima u koje su posmatrači CeMI-ja imali uvid, u 70,1% predmeta stranke koje su zastupali advokati postavljeni kroz sistem besplatne pravne pomoći uspjeli su u postupku, u 8,2% su djelimično uspjeli i u 20,1% slučajeva stranke korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć nijesu uspjeli u sporu. U parničnim predmetima po pravilu se radilo o tužiocima, dok je broj krivičnih predmeta značajno manji od parničnih. Na ovom nivou primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, računajući da besplatna pravna pomoć nije u svim sudovima u punoj mjeri zaživljela, kao i da je struktura korisnika besplatne pravne pomoći ograničena na tužioce u parničnim predmetima, ove podatke treba tretirati kao relativne, ali i pozitivne sa aspekta djelotvornosti pružene pravne pomoći. Ovo ukazuje na potrebu daljeg praćenja i analize rada advokata u predmetima u kojima je odobrena pravna pomoć.

Konačno, od značaja je bilo i ispitati i poziciju i odnos advokata prema sistemu besplatne pravne pomoći kroz kontrolu legitimisanja advokata u postupku i stepena komunikacije kancelarija i postupajućih sudija. Sistem besplatne pravne pomoći predviđa direktnu komunikaciju podnosioca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć i postavljenog advokata. Kao značajan kontrolni mehanizam realizacije besplatne pravne pomoći i postupanja advokata kroz isti, postupajuće sudije moraju biti informisane o postavljanju branioca kako bi kontrolisali kvalitet njihovog postupanja, kao i spriječili moguće zloupotrebe u dijelu naplate troškova. Kroz posmatrane predmete monitori su naišli na neujednačen stepen komunikacije kancelarija i postupajućih sudija, pa je utvrđeno da pojedini spisi predmeta sadrže sve prateće akte vezane za odobrenu besplatnu pravnu pomoć (Rješenje o određivanju advokata sa uputnicom, zahtjev za isplatu troškova i Rješenje za isplatu troškova), dok su drugi spisi predmeta sadržali samo pojedine ili nijesu sadržali navedene prateće akte. Ovo je za posljedicu u jednom predmetu imalo i zahtjev advokata za isplatom punih troškova. Takođe, na

²⁶ Podaci dobijeni iz Nacrta Godišnjeg izvještaja o analizi stanja u implementaciji Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori, UNDP - Decembar 2013.

određenim ročištima sudija je iz razgovora sa posmatračima dobio informaciju da je advokat koji postupa u predmetnom slučaju postavljen od strane kancelarije. U spisima predmeta, u konkretnom slučaju, nalazilo se punomoćje izdato od strane stranke u postupku.

Kako direktna komunikacija između podnosioca zahtjeva i postavljenog advokata, usljed nemogućnosti uspostavljanja iste zbog odugovlačenja i odbijanja advokata da preuzme slučaj, na isti način neinformisanje postupajućih sudija može prouzrokovati zloupotrebu sistema besplatne pravne pomoći. U tom smislu, nužno je propisati direktnu komunikaciju službenika u Kancelarijama sa advokatima, kao i vezivanje predmeta sa predmetima u kojima advokat treba da postupa.

Generalno posmatrano, Crna Gora je uspostavljanjem sistema besplatne pravne pomoći napravila značajan korak naprijed kada je riječ o poštovanju temeljnih ljudskih prava - prvenstveno prava na pravično suđenje i prava na pristup pravdi kao neizostavnom elementu tog prava. Sistem, sam po sebi, u prvim godinama primjene pokazao je svoje dobre strane, ali i izvjesne slabosti koje je bilo realno očekivati s obzirom na činjenicu da je sistem tek uspostavljen i da će proći još mnogo vremena dok sistem ne počne nesmetano funkcionisati, ali i dok se građani ne upoznaju sa mogućnostima koje im pruža ovaj Zakon. Takođe, može se očekivati da će institucije koje neposredno rade na sprovođenju Zakona i njegovoj učinkovitosti, biti i dalje suočene sa problemima vezanim prvenstveno za tumačenje Zakona, njegovu efikasnu primjenu i komunikaciju sa drugim institucijama. Naravno, u tom dijelu, neophodno je i dalje jačati kapacitete zaposlenih u stručnim službama i referatima za besplatnu pravnu pomoć, sudijama, advokatima i svim licima koji su na direktan ili indirektan način uključeni u sistem pružanja besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori.

U prethodnom jednogodišnjem periodu, uočeno je veće interesovanje građana za korišćenje prava na besplatnu pravnu pomoć, u odnosu na prvu godinu primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Ovaj zaključak se može izvesti prvenstveno cijeneći ukupan broj podnijetih zahtjeva sudovima za odobravanje besplatne pravne pomoći. I pored povoljnih brojčanih pokazatelja, mišljenja smo da primjena ovog instituta treba biti još efikasnija, kao i da informisanost građana o besplatnoj pravnoj pomoći može biti bolje sprovedena. Ovo se prvenstveno odnosi na informisanost građana u oštinama na sjeveru Crne Gore, pa je potrebno preduzimanje određenih mjera u cilju poboljšanja informisanosti o pravu na besplatnu pravnu pomoć putem saradnje sudova, medija, nevladinih i međunarodnih organizacija. Sudovi gaje dobru praksu da u holovima postavljaju punktove na kojima će promovisati pravo na besplatnu pravnu pomoć putem brošura i postera, ali pored toga treba naći načine koji bi poboljšali informisanost građana o ovom pravu (TV emisije, dani otvorenih vrata u sudovima itd.).

Takođe, činjenica da je najznačajniji broj lica kojima je odobrena besplatna pravna pomoć iz kategorije socijalno najugroženijih, a posebno treba imati u vidu lica slabog imovnog stanja, nužno je na osnovu iskustava Kancelarija napraviti procjenu dostupnosti ovog prava imajući u vidu uslove predviđene Zakonom. Ovdje se misli prije svega na uslove utvrđivanja imovnog stanja koji su u konkretnim slučajevima ograničavajući i onemogućavaju građanima pristup sudu. Smatramo da je nužno uskladiti sve zakone koji tretiraju pravo na besplatnu pravnu pomoć ili upućujućim normama dati veću snagu odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Ovo prevashodno sa razloga što će u praksi, naročito u krivičnom postupku koji je po prirodi stvari prinudan i u pravima ograničavajući za okrivljenog, doći do ograničenja prava na besplatnu pravnu pomoć i u širem smislu prava na odbranu kao esecijalnog prava u krivičnom postupku. Organizovanje obuka savjetnika zaposlenih u Kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć u dijelu komunikacijskih vještina sa licima sa posebnim potrebama kao i žrtvama nasilja u porodici. U sudovima je neophodno stvoriti uslove za pristupačnost Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć svim kategorijama lica, sa posebnim naglaskom na lica sa invaliditetom.

5. SUMARNI REZULTATI ISTRAŽIVANJA JAVNOG MIJENJA

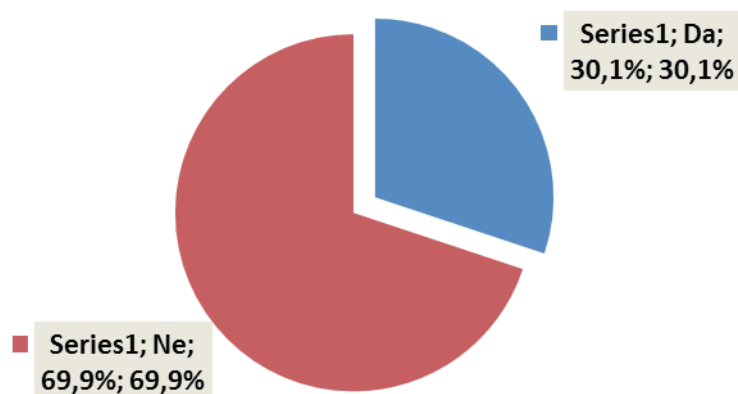
5. SUMARNI REZULTATI ISTRAŽIVANJA JAVNOG MIJENJA

5.1 Podaci o istraživanju

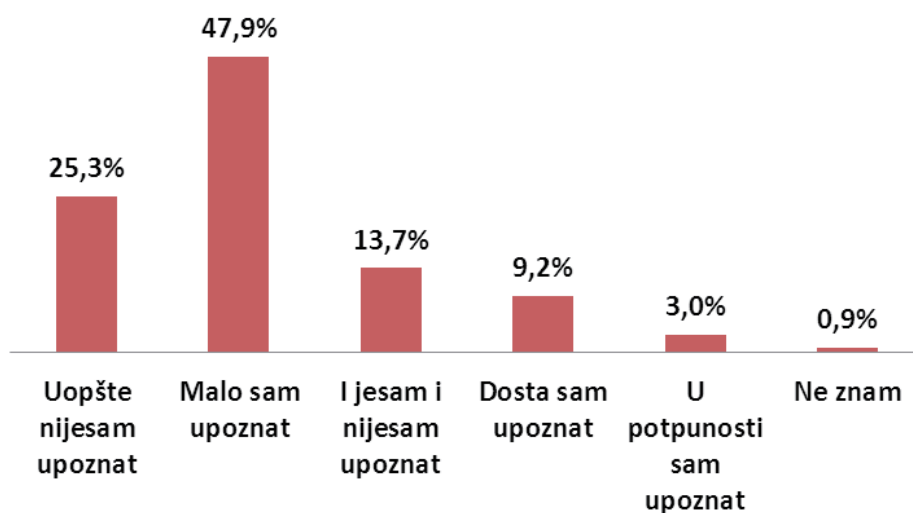
Istraživanje o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći je sprovedeno među punoljetnim građanima Crne Gore u periodu od 8. jula do 20. jula 2013. na uzorku od 1075 ispitanika. Prikupljanje podataka obavljeno je putem CATI metode (Computer Aided Telephone survey). Istraživanje je izvršeno na reprezentativnom uzorku populacije koja posjeduje fiksni telefon u domaćinstvu. Anketiranje je obavljeno putem telefona. Prosječna dužina trajanja upitnika bila je oko 10 minuta. Ciljna populacija ovog istraživanja su građani Crne Gore starosti od 18 i više godina. Uzorački okvir se zasniva na podacima iz popisa stanovništva iz 2011. godine i telefonskog elektronskog imenika. Tip uzorka je kombinacija slučajnog dvoetapnog stratifikovanog i kvotnog uzorka sa etapama izbora. Prva etapa - domaćinstvo izabrano prostim, slučajnim uzorkom; druga etapa: član domaćinstva sa kvotnim kriterijumom definisanim prema polu i starosti. Stratifikacija uzorka je izvršena na nivou opštine, tipa naselja, tj. urbaniteta, starosnih kategorija i pola. Uzorkom je obuhvaćena 21 opština u Crnoj Gori. Margina greške (za nivo povjerenja od 95%), odnosno uzoračka greška za pojave sa incidencom od 50% iznosi 2,99.

5.2 Znanje građana/ki o postojanju i sadržaju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i institutu besplatne pravne pomoći

Trećina ispitanika (30,1%) izjavila je da zna da postoji Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori (Grafik1), dok od te trećine 73,2% nije uopšte ili je malo upoznato sa sadržajem ovog Zakona (Grafik 2).



Grafik1. Da li postoji Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori?

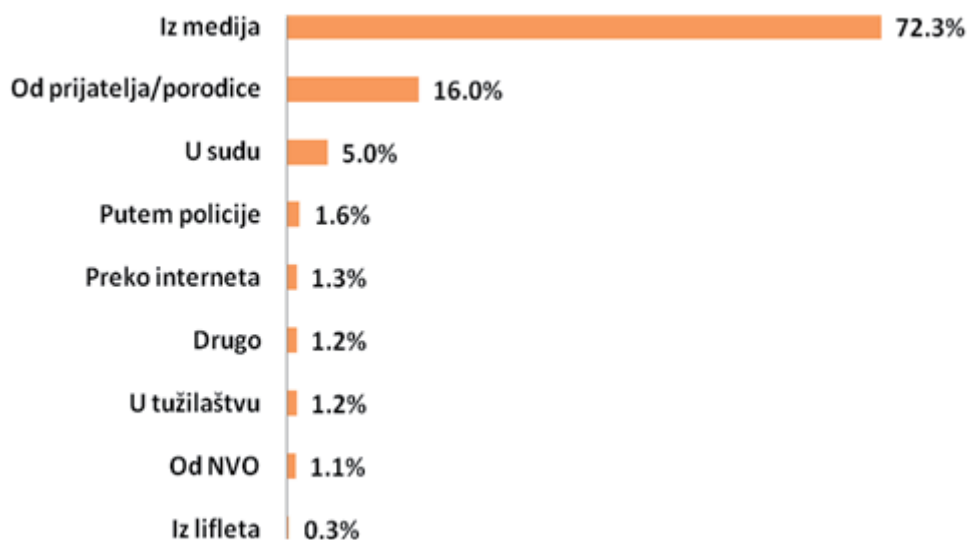


Grafik 2. U kojoj mjeri ste upoznati sa pravima koja imate po ovom Zakonu?

Ukoliko se uporede podaci dobijeni odgovorima ispitanika na pitanja kojim se htjelo utvrditi informisanost građana na ustavno pravo na besplatnu pravnu pomoć, kao i o načinu kako da to isto pravo koriste kroz zakonsku proceduru, jasno je da građani nijesu dovoljno upoznati sa ovim pravom što samo po sebi ugrožava zaštitu prava na pristup sudu i ostvarivanju na zakonu zasnovanih interesa građana. Imajući prethodno navedene podatke u vidu, jasno je da inicijalna kampanja za podizanje stepena svijesti građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć i mogućnosti uživanja istog pred sudovima, nije bila dovoljna i da se u budućem periodu mora pristupiti unaprijeđenju informisanosti građana i na druge načine. Posebno treba naglasiti obavezu svih organa koji rukovode postupcima u kojima je zakonom predviđena mogućnost odobravanja besplatne pravne pomoći da građane prilikom prvog kontakta upoznaju sa njihovim pravom na besplatnu pravnu pomoć. Rezultati istraživanja koji slijede ukazuju i na moguće pravce edukacije.

5.3 Izvor informacija o Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći

Za postojanje ovog Zakona, ispitanici koji navode da Zakon postoji, u najvećoj mjeri su saznali iz medija - 72,2%, 16,4% je saznalo od prijatelja ili porodice, a oko 5% na sudu, ostali načini informisanja su zastupljeni u zanemarljivom broju (Grafik 3).



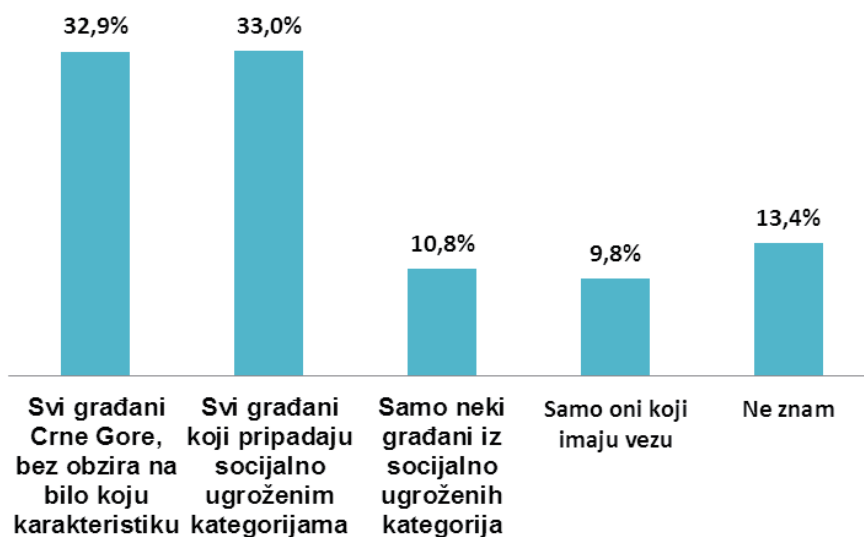
Grafik 3. Na koji način ste saznali o ovom servisu građanima/kama? (moguće dati do 2 odgovora)

Podaci predstavljeni u ovom grafikonu ukazuju da su mediji nedvosmisleni izvor informacija u našem društvu, pa i kada je u pitanju pravo na besplatnu pravnu pomoć. U tom smislu, nužno je u periodu koji slijedi realizovati aktivnosti u saradnji sa medijima kako bi građanima u što većoj mjeri približili pravo na besplatnu pravnu pomoć. Ovo se svakako odnosi na državne organe, ali i subjekte civilnog sektora, koji u prethodnom periodu nijesu u dovoljnoj mjeri učestvovali u procesu edukacije građana i popularizacije prava na besplatnu pravnu pomoć. Konačno, način promocije kroz dijeljenje lifleta je dalo najslabije rezultate, a isti je u najvećoj mjeri činio kampanju sudova u ovom procesu.

5.4 Ko ima pravo na besplatnu pravnu pomoć?

Percepcija građana/ki o kategoriji lica kojima Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć iskazana je na sljedeći način: 33% ispitanih građana smatra da je mogu koristiti građani/ke Crne Gore koji pripadaju socijalno ugroženim kategorijama, a da svi/e građani/ke Crne Gore mogu koristiti ovu pomoć smatra 32,9% ispitanika/ca, dok 10,8% smatra da je mogu koristiti samo neki/e građani/ke Crne Gore iz socijalno ugroženih kategorija. 9,8% ispitanika/ca smatra da ovu pomoć mogu koristiti samo oni građani/ke koji „imaju vezu“, a 13,5% izjavilo je da ne zna

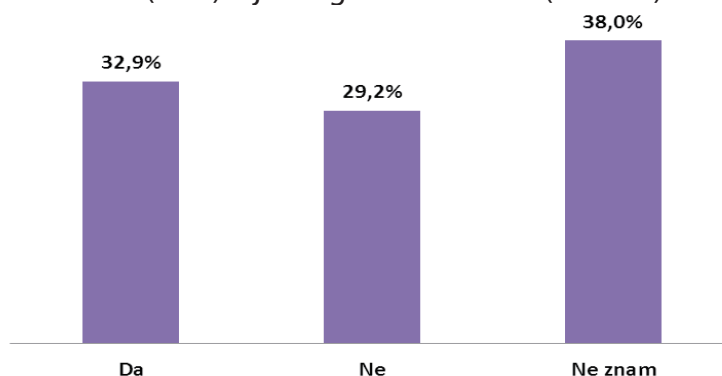
ko može koristiti besplatnu pravnu pomoć (Grafik 4). **Dakle, svega 10,8% građana/ki je upoznato sa uslovima za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć kojim se ovo pravo ograničava na samo neke građane/ke.**



Grafik 4. Ko može da koristi besplatnu pravnu pomoć?

5.5 Gdje se može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć?

Raspodjela odgovora na pitanje da li se u mjesnom nadležnom osnovnom sudu može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć pokazala se skoro ravnomjerna, tako da oko trećine (32,9%) bilo upoznato sa dostupnošću ove usluge u mjesnom osnovnom sudu, oko trećine (29,2%) je pogrešno percipiralo da ne može, a oko trećine (38%) nije moglo da se odluči (Grafik 5).



Grafik 5. Da li možete ostvariti pravo na BPP u vašem gradu, tj. mjesno nadležnom osnovnom sudu?

Stepen nepoznavanja suštine prava na besplatnu pravnu pomoć i njegovu dostupnost svim građanima je jasno percipiran kroz raspodjelu odgovora na ovo pitanje i u potpunosti se poklapa sa prethodno istaknutim indikatorima informisanosti građana.

5.6 Kojim komunikacionim kanalima treba povećati informisanost građana o besplatnoj pravnoj pomoći?

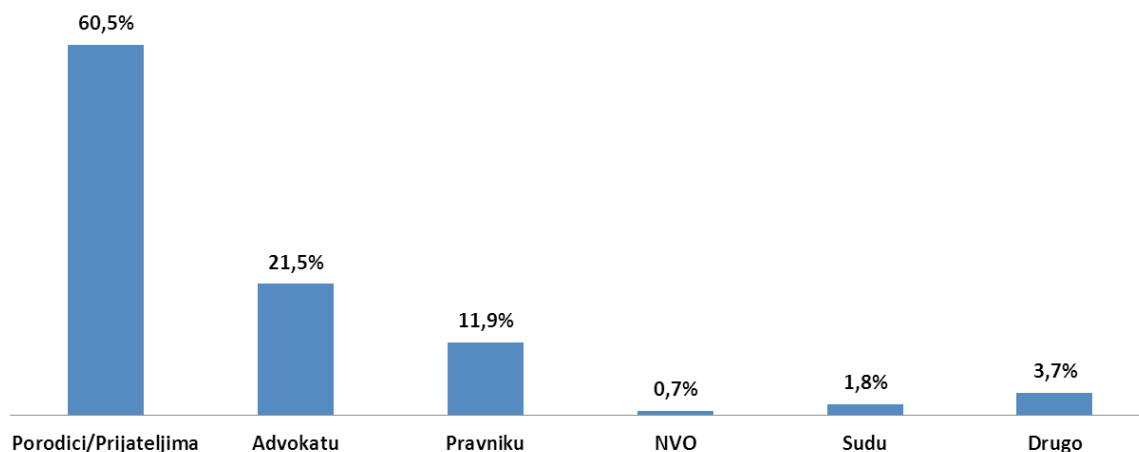
Navedeni podaci ukazuju na veoma nizak nivo upoznatosti građana/ki sa postojanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, a da i ukoliko znaju da postoji, sam sadržaj zakona i usluge koje su njim definisane ostaju nepoznanica. Zato je veoma važno dodatno, efektivno informisanje javnosti o ovom Zakonu. Kao najbolje prepoznat komunikacioni medij za informisanje ispitanici/e ističu: TV emisije 71,1%, internet (site-ovi, blogovi, forumi) 41,1%, novinske tekstove 37,8%, druge institucije (opština, mjesna zajednica, dom penzionera) 19,9%, radio emisije 16,6%, sud 12,7%, dok efikasnim informisanje putem plakata, štampanih lifleta, obavještenja i javnih tribina smatra manje od 10%.



Grafik 6. Na koji način biste željeli da dobijate informacije o pravu na BPP? (moguće dati više odgovora, do 3)

5.7 Kome se građani obraćaju kad im treba pravni savjet?

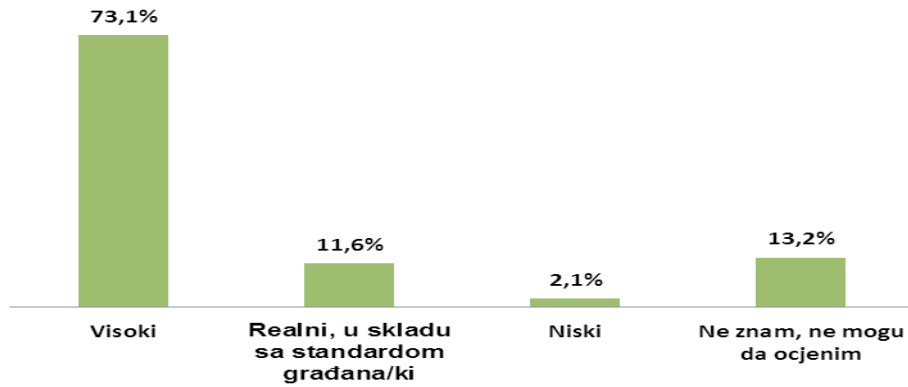
Na odnos prema pravnim savjetima i sudskim sporovima ukazuju odgovori ispitanika/ca na pitanje kome se obraćaju za pravni savjet. Tako da, ukoliko im je potreban pravni savjet, 60,5% ispitanika/ca se obrati porodici ili prijateljima, 21,5% advokatu, a 12% pravniku, dok se ispod 2% ispitanika/ca izjavilo da se za pravni savjet obraća sudu ili NVO (Grafik 7).



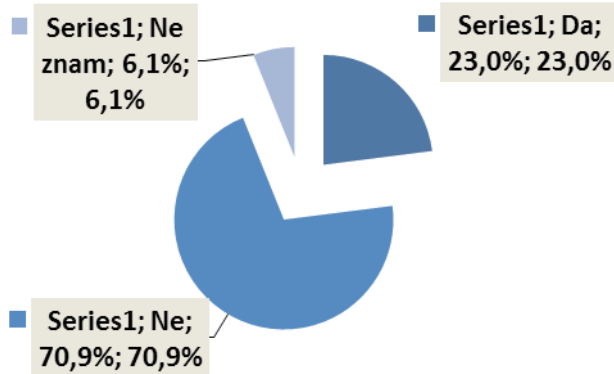
Grafik 7: Kada vam je potreban pravni savjet kome se prvo obratite?

5.8 Percepcija visine troškova sudskog postupka

Na jedan od razloga ovako niskog obraćanja sa pravnim savjetom stručnim pravnim licima može da ukaže i podatak da 73,1% ispitanika/ca smatra da su troškovi sudskih sporova visoki (Grafik 8), a 23,1% je izjavilo da je odustalo od pokretanja sudskog spora zbog nedostatka novca (Grafik 9). Disproporcija dva navedena indikatora ukazuje na opasnost ugrožavanja egzistencijalnog statusa građana koji su spremni da se upuste u sudske sporove, kada smatraju da su im određena prava ili interesi ugroženi, svjesni činjenice da su troškovi sudskih sporova visoki. Svakako da je navedeni rizik naročito izražen za lica slabog imovnog stanja.



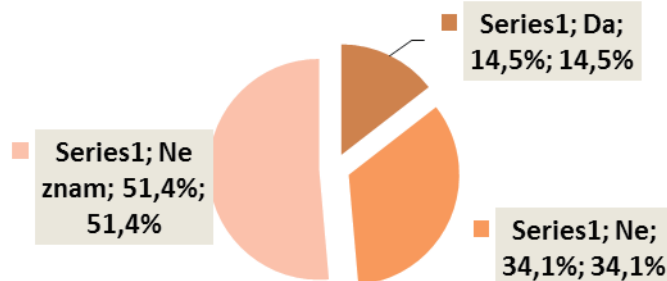
Grafik 8: Po Vašem mišljenju troškovi pravnog postupka su?



Grafik 9: Da li ste nekada odustali od pokretanja sudskog spora zbog nedostatka novca?

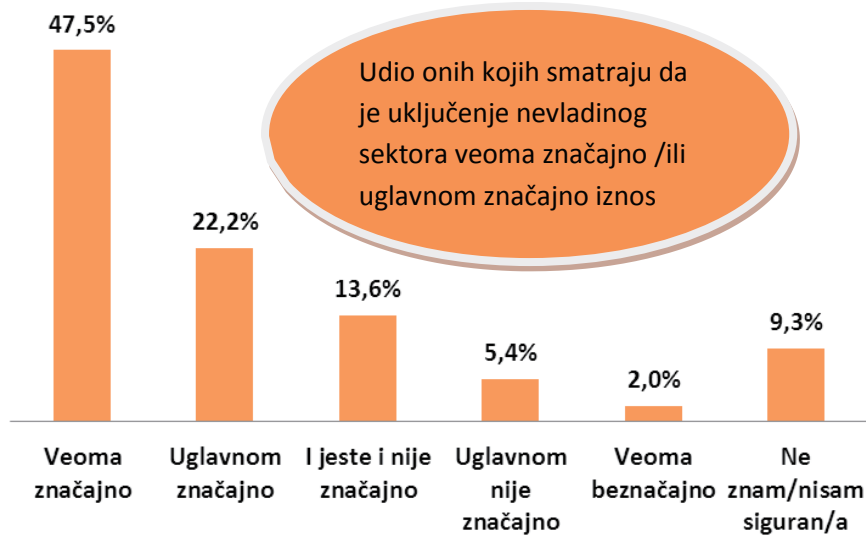
5.9 Percepcija i povjerenje građana o radu NVO po pitanju pravne pomoći

Polovina ispitanika/ca (51,4%) ne zna da li u njihovom gradu postoji nevladina organizacija koja pruža besplatnu pravnu pomoć, 34,1% izjavljuje da ne postoji, a da postoji 14,5% (Grafik 10).



Grafik 10. Da li u vašem gradu postoji neka nevladina organizacija koja pruža BPP?

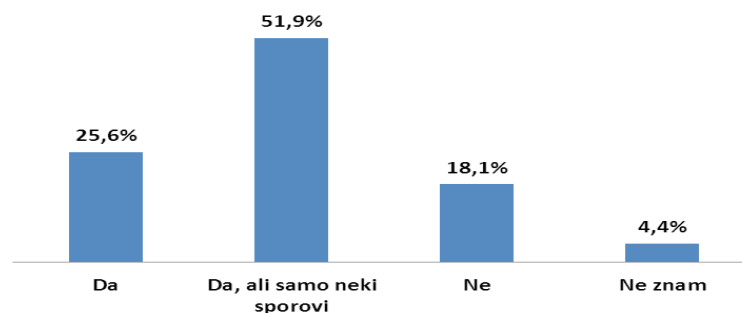
Ohrabrujući je podatak da 2/3 ispitanika/ca, tj. 69,6%, smatra da je važno i značajno uključivanje nevladinog sektora u oblast pružanja besplatne pravne pomoći i podrške građanima/kama u ostvarivanju svojih prava, a samo 7,3% je odgovorilo da nije značajno. (Grafik 11)



Grafik 11. U kojoj mjeri smatrate da je značajno uključivanje nevladinog sektora u oblast pružanja BPP i podrške građanima u ostvarivanju svojih prava?

5.10. Rješavanje sporova medijacijom

Jedna od mogućih formi rješavanja sporova je medijacija (mirno rješavanje sporova van sudskog postupka), za nju polovina ispitanika/ca (51,1%) smatra da je uspješna, ali samo za neke građanske sudske sporove, dok 25,6% smatra da se mogu riješiti svi sporovi. Važno je istaći da čak 18,1% ispitanika nema povjerenja u uspješnost medijacije uopšte (Grafik 19). Ovaj podatak naglašava potrebu da se i o ovom načinu rješavanja pravnih pitanja mora sprovesti efektivnije informisanje građana/ki Crne Gore, što je samo po sebi kompatibilno sa pravom na besplatnu pravnu pomoć kroz čiju realizaciju treba da bude promovisano i mirno rješavanje sporova.



Grafik 12. Smatrate li da se građanski sudski sporovi mogu uspješno riješiti putem medijacije, tj. mirnim rješavanjem sporova mimo suđenja?

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

6. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U prethodnom dvogodišnjem periodu država je uložila značajne napore na obezbjeđivanju stvarnog i efikasnog pristupa sudovima, putem uvođenja instituta besplatne pravne pomoći. U Crnoj Gori je otvoreno 15 Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć. Kroz rad Kancelarija za pružanje besplatne pravne pomoći zainteresovana lica su imala mogućnost da se informišu i savjetuju u pogledu pravnih problema, a na brojnim info-punktovima u sudovima, građani su svakodnevno bili u prilici da se putem informativnih brošura informišu o mogućnostima koje pruža Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Lica koja rade u Kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć imala su mogućnost da kroz programe obuka stiču i proširuju svoja znanja o funkcionisanju sistema besplatne pravne pomoći u uporednim sistemima i o značaju besplatne pravne pomoći u kontekstu poštovanja prava na pristup sudu. U tom smislu, svoj aktivan doprinos dali su Ministarstvo pravde, Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, Udruženje sudija Crne Gore, međunarodne institucije – UNDP i OSCE i nevladine organizacije koje su bile partneri u toku uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći. Tako se u sistem pružanja pravne pomoći u Crnoj Gori uključio veliki broj subjekata, što je doprinijelo stvaranju dobrih osnova za dalje funkcionisanje sistema i dalje unaprijeđenje poštovanja ljudskih prava u Crnoj Gori.

Uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori jedan je od dobrih primjera institucionalnog djelovanja u određenoj oblasti jer se dosadašnji učinci mogu ocijeniti pozitivnom ocjenom. Međutim, i pored toga, funkcionisanje sistema je sa sobom donijelo i određene probleme u pogledu primjene zakona i funkcionisanja institucionalnog okvira, te je stoga neophodno kontinuirano raditi na unaprijeđenju postojećeg sistema besplatne pravne pomoći. Takođe, građani i dalje iskazuju nedovoljan nivo znanja i informisanosti o sistemu besplatne pravne pomoći, pa je u narednom periodu neophodno kontinuirano raditi na informativnim kampanjama kroz koje će građani biti u prilici da saznaju sve neophodne informacije o sistemu besplatne pravne pomoći. U tom dijelu, posebno važno je ostvarivanje komunikacije lokalnih nevladinih organizacija sa sudovima kroz koju treba da se osmisle načini pristupa građanima u daljoj promociji mogućnosti koje im pruža Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Primjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u prethodnom dvogodišnjem periodu stvorila je određene praktične probleme, ali i nedoumice kada je u pitanju primjena pojedinih normi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Zakon u određenim djelovima nije u potpunosti u saglasju sa međunarodnim standardima i dobrim praksama, pa ga je u narednom periodu neophodno dalje unaprijeđivati. Unaprijeđenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći biće prvi u nizu koraka koji će rezultirati daljim jačanjem sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori. Stoga se, na bazi nalaza predstavljenih u ovoj studiji, predlažu sljedeće preporuke za unaprijeđenje zakonodavnog i institucionalnog okvira u oblasti besplatne pravne pomoći:

- Treba razmotriti mogućnost da se Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći obuhvati veći broj subjekata ovlašćenih za pružanje besplatne pravne pomoći. U tom dijelu, neophodno je da kao ovlašćeni pružaoci besplatne pravne pomoći, pored advokata i službi za besplatnu pravnu pomoć, budu prepoznati: nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima, sindikati, političke partije, univerzitetske pravne klinike i drugi subjekti koji imaju potrebno kvalifikovano pravničko znanje i iskustvo, a koji inače već duži period pružaju pravnu pomoć i imaju zavidno iskustvo iz ove oblasti.

- U kontekstu razmatranja mogućnosti da se novim zakonskim rješenjima proširi krug subjekata ovlašćenih za pružanje pravne pomoći, veoma je bitno definisati koji oblik besplatne pravne pomoći može pružati određeni, u Zakonu prepoznat, subjekt za pružanje pravne pomoći. U ovom dijelu, posebno je važno napomenuti da kao sistemskog - ovlašćenog pružaoca besplatne pravne pomoći Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći mora prepoznati nevladine organizacije koje se od uspostavljanja sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori bave pružanjem pravne pomoći i zaštitom ljudskih prava i interesa različitih socijalnih kategorija. Kao prioritet nameće se precizno zakonsko definisanje oblika pravne pomoći koje nevladine organizacije mogu pružati, uspostavljanje kriterijuma za nevladine organizacije koje će biti ovlašćene da pružaju besplatnu pravnu pomoć, kao i uspostavljanje

Registra nevladinih organizacija koje su pružaoci pravne pomoći. Neophodno je ponovo napomenuti da bi davanje statusa ovlaštenog subjekta za pružanje pravne pomoći nevladinim organizacijama i drugim organizacijama civilnog društva, potencijalno moglo uticati i na rasterećenje sudova jer bi lica, kroz stručno savjetovanje, mogla biti poučena o prevazilaženju pravnih problema u vansudskim procedurama.

- U cilju preciznijeg regulisanja pružanja pravne pomoći od strane svih subjekata kojima bi trebalo da bude omogućeno pružanje besplatne pravne pomoći, neophodno je urediti koje oblike besplatne pravne pomoći mogu pružati lica ovlaštena za pružanje besplatne pravne pomoći. U tom kontekstu, upućujemo na rješenje sadržano u Nacrtu zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srbije, shodno kome je napravljena distinkcija između oblika pravne pomoći koje mogu pružati određena ovlaštena lica, odnosno subjekti za pružanje besplatne pravne pomoći. Shodno tom rješenju, primarnu pravnu pomoć mogu pružati advokati, javni bilježnici, medijatori, službe pravne pomoći obrazovane u jedinicama lokalne samouprave, centrima za socijalni rad i drugim organima javne vlasti kao i nevladina udruženja i pravne klinike. Sa druge strane, sekundarnu pravnu pomoć, shodno ovom rješenju, mogu pružati advokati, javni bilježnici, medijatori, predstavnici službe pravne pomoći obrazovane u jedinicama lokalne samouprave, predstavnici udruženja i pravnih klinika u postupku pred državnim organom uprave ili organizacijom kojoj je povjereno vršenje javnih ovčaćenja, predstavnici udruženja u slučaju u kojem imaju samostalno pravo na podnošenje tužbe zbog povrede prava i sloboda drugih osoba, u skladu s odredbama posebnih zakona, predstavnici udruženja koja mogu imati položaj umješaka u sporu u kojem se odlučuje o pravu, slobodi ili interesu zasnovanom na zakonu člana udruženja, u skladu s odredbama posebnih zakona. Takođe, i Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Hrvatske sadrži rješenje shodno kome je napravljeno razgraničenje između pojedinih oblika besplatne pravne pomoći koje mogu pružati određeni subjekti, ovlašćeni za pružanje besplatne pravne pomoći. Shodno tom rješenju, primarnu pravnu pomoć pružaju službe, ovlašćena udruženja i pravne klinike, dok sekundarnu pravnu pomoć pružaju advokati.

- Zakonom na neposredan način treba propisati da pravo na besplatnu pravnu pomoć pripada licima kojima se to pravo garantuje odredbama Haške Konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece i Konvencije o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu. Takođe, žrtve mučenja, torture i žrtve diskriminacije treba da budu prepoznate u Zakonu kao prioritetni korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć.

- Žrtve svih oblika nasilja u porodici koje prepoznaje Zakon o zaštiti od nasilja u porodici treba da budu prepoznate kao prioritetni korisnici besplatne pravne pomoći u smislu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći;

- Kako je dosadašnja praksa pokazala da sudovi teško da mogu ispoštovati zakonski rok za donošenje odluke o dodjeli besplatne pravne pomoći u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, neophodno je u narednom periodu obezbijediti tehničke uslove za nesmetan pristup informacijama u posjedu drugih institucija službenicima koji rade u Kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć, koje su od značaja za utvrđivanje imovnog stanja podnosioca zahtjeva, iz razloga što je u značajnom broju slučajeva spora i neefikasna komunikacija na relaciji sud – nadležna institucija uslovljavala nepoštovanje roka za donošenje odluke po zahtjevu za besplatnu pravnu pomoć. Uspostavljanje baze podataka koja će uvezati podatke sudova sa podacima nadležnih državnih institucija (u prvom redu Uprave za nekretnine, Centralne depozitarne agencije i Poreske uprave) doprinijelo bi unaprijeđenju efikasnosti rada Kancelarija za besplatnu pravnu pomoć i stvorilo uslove za poštovanje rokova za donošenje odluka po zahtjevima za dodjelu besplatne pravne pomoći.

- 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 i sl. Na taj način će se doprinijeti postepenom usaglašavanju sa međunarodnim standardima prava na besplatnu pravnu pomoć, sadržanih u dokumentima pravne tekovine EU, sa nacionalnim zakonodavstvom i prije pristupanja Crne Gore u EU.

- Advokatska komora treba da pristupi revidiranju spiska advokata koji će pružati besplatnu pravnu pomoć i da spisak bazira prvenstveno na advokatima koji su u dosadašnjem periodu primjene Zakona više puta pružali besplatnu pravnu pomoć.

- Jedan od nedostataka uočenih u funkcionisanju sistema besplatne pravne pomoći je i neadekvatan pristup Kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć licima sa invaliditetom. Stoga je u narednom periodu neophodno stvoriti uslove za pristupačnost kancelarija za besplatnu pravnu pomoć licima sa invaliditetom, iz razloga što će se na taj način doprinijeti unaprijeđenju poštovanja prava na pristup sudu kao jedne od osnovnih komponenti prava na fer i pravično suđenje;

- Stručni saradnici i zaposleni u Kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć bi u većoj mjeri trebali da koriste mogućnost pružanja inicijalnog pravnog savjetovanja, kako bi filtrirali zahtjeve budućih korisnika besplatne pravne pomoći i umanjili budžetske izdatke u slučaju kada je potrebno, isključivo pravno savjetovanje. Ovo je posebno značajno u dijelu upućivanja stranke na mirno rješavanje spora i smanjenja opterećenja sudova u slučajevima kada je spor moguće riješiti medijacijom.

- Imajući u vidu istraživanja javnog mnjenja sprovedena u toku druge godine primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, posebno činjenicu da gotovo 70% građana nije znalo za postojanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, neophodno je u narednom periodu intenzivirati aktivnosti na promociji sistema besplatne pravne pomoći. Promotivne aktivnosti se moraju realizovati u lokalnim sredinama – u saradnji sudova i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom i promocijom ljudskih prava različitih socijalnih kategorija.

- Neophodno je revidirati nastavne programe pravnih klinika na pravnim fakultetima u Crnoj Gori, po uzoru na programe Univerziteta u Evropi i Sjedinjenim Američkim Državama u kojima se pružanje pravne pomoći kroz pravne klinike praktikuje već decenijama. Stoga se kao prioritet nameđe uspostavljanje pravnih klinika kroz koje će mladi pravници – na završnim godinama pravnih fakulteta, uz nadzor profesora i pravnika praktičara (sudija, advokata, tužilaca, notara...) imati mogućnost da se uče kroz rad na konkretnim predmetima i da pružaju pravnu pomoć različitim kategorijama stanovništva i tako se pripremaju za svoj budući profesionalni angažman.



Centar za monitoring i istraživanje CeMI

e:mail: cemi@t-com.me

www.cemi.org.me