

IZ UGLA NVO

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

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

I. UVOD

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

Ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda u svakoj demokratskoj državi u velikoj mjeri zavisi od toga dali se i kako ostvaruje pravo na besplatnu pravnu pomoć (*access to justice*). Ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć zavisi i od funkcioniranja pravosudnih institucija i državne administracije, o njihovoj stvarnoj dostupnosti građanima, o pravnoj kulturi u društvu, te pravnoj pismenosti građana. Besplatna pravna pomoć veoma je bitan element prava na pristup pravosuđu i tijelima javne uprave svim građanima, marginaliziranim i ranjivim grupama a naročito raseljenim licima². Rad na zaštiti i promociji ljudskih prava manjeg broja nevladinih organizacija odnosi se i na pružanje besplatne pravne pomoći raseljenim licima od kojih je veliki broj lica koja nisu mogla i / ili nisu znala kako ostvariti svoja prava.

Pristup pravosuđu, tijelima javne uprave i državnim institucijama, kao pravo koje je zagarantovano Ustavom, nacionalnim zakonima i međunarodnim pravom, ne iscrpljuje se samo mogućnošću imenovanja pravnih zastupnika i oslobađanjem od troškova postupka, već uključuje pravodobnu i stručnu opštu pravnu informaciju svakoj stranci o njihovim zakonskim pravima i obavezama; davanjem pravnih savjeta o mogućnostima i uslovima za ostvarivanje određenog prava; pomoći u prikupljanju potrebnih dokumenata; sastavljanjem pisanih pravnih podnesaka; zastupanjem na osnovu punomoći pred sudovima, upravnim i drugim državnim tijelima; pružanjem pravne pomoći u predmetima koji se rješavaju u upravnom postupku; pomoći u komunikaciji stranaka s upravnim i sudskim organima, itd. Nedostatak sveobuhvatnih sistemskih rješenja besplatne pravne pomoći u zemljama regiona najvećim dijelom pokrivaju nevladine organizacije.

Nevladine organizacije, njihovi pravni savjetnici, izvještaji i analize sistema besplatne pravne pomoći, ukazuju na povećan broj lica kojima je besplatna pravna pomoć potrebna a takva vrsta pravne pomoći nije im dostupna iz različitih razloga. Sudeći prema broju i statusu lica koja se obraćaju nevladinim organizacijama, uočeno je da se većinom radi o raseljenim licima, a unutar te kategorije većina korisnika pravne pomoći je neuka i/ili siromašna. Dio njih nije mogao lično komunicirati sa državnim institucijama ili se obratiti pravosudnim tijelima zbog niza prepreka objektivne i subjektivne prirode (boravak izvan matičnih država, nepriznavanje državljanškog statusa, netolerantno političko okruženje u lokalnim

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

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

zajednicama, i sl.). Mali broj nevladinih organizacija pruža velikom broju građana različite vrste pravne pomoći, a na osnovu njihovih izvještaja o pruženoj besplatnoj pravnoj pomoći, evidentno je da su pravnici u nevladinim organizacijama pružali raseljenim licima pravnu pomoć stručno, savjesno i kvalitetno³.

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

I.1. Potrebe raseljenih lica za besplatnom pravnom pomoći

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

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

Najveće prepreke i najčešći razlozi zbog kojih besplatna pravna pomoć raseljenim licima i drugim građanima nije dostupna nalaze se u nedostatku volje i/ili tromosti država u regionu za cjelovitim sistemskim rješenjima; nedovoljno izgrađenosti institucionalnih kapaciteta, načinu rada i postupanju pravosudnih i upravnih tijela; nerazumijevanju potreba raseljenih lica; nedostupnosti informacija o mogućnostima korištenja usluge besplatne pravne pomoći i mogućnosti ostvarivanja prava, pa čak i nacionalnim/entitetskim zakonskim rješenjima koja naglašeno daju prednost nacionalnoj i/ili etničkoj

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

pripadnosti. Cilj takvih diskriminatornih zakonskih rješenja, rada i postupanja državnih organa i institucija je cementiranje posljedica raseljavanja stanovništva i legalizacija stvaranja etnički homogenih država nastalih raspadom bivše Jugoslavije. Time se usporava/otežava/onemogućava ostvarivanje prava na lični izbor i trajno rješenje problema raseljenih lica u zemljama Zapadnog Balkana čime se krše prava garantirana Konvencijom UN-a o statusu izbjeglica iz 1951. godine, Protokol uz Konvenciju iz 1967. godine kao i mirovni sporazumi za bivšu SFRJ.

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

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

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

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

U Republici Bosni i Hercegovini, dijelu vlasnika imovine i nosilaca stanarskog prava u BiH nije omogućeno pravo da povrat svoje imovine ostvari u potpunosti ili zbog toga što je imovina potpuno uništena ili je promjenom namjene izmijenjeno njeno stvarno stanje i namjena. Stoga je potrebno uspostaviti mehanizam kojim će se organi zaduženi za zakonito provođenje propisa ovlastiti da u slučaju nemogućnosti povrata stambenih jedinica zbog uništenja, eksproprijacije, promjene urbanističkih i regulacionih planova, neovlaštene gradnje od strane trećih osoba i slično, omogućiti tzv. „povrat u pređašnje stanje“ obnovom devastirane i/ili uništene imovine, dodjelom zamjenske stambene jedinice ili odgovarajućom novčanom naknadom. Isto tako, u BiH i dalje nije riješeno pitanje stanarskih prava na vojnim stanovima koji su bili u vlasništvu nekadašnjem Ministarstva odbrane Federacije BiH. Izazov predstavlja i nedostatak odgovarajućih rješenja za raseljena lica koja nisu imala u vlasništvu ili nisu imali stanarsko pravo na kući ili stanu primjenom tzv. „stambeno-socijalnom“ stanovanju. Ove osobe već su godinama u kolektivnim centrima bez mogućnosti za adekvatnim trajnim stambenim rješenjem.

Priznavanje pravnog subjektiviteta je problem s kojim se najčešće suočavaju Romi, Aškalije i Egipćani (RAE zajednica) u Republici Srbiji. Većina pripadnika ove zajednice nije upisana u matične knjige rođenih, ne mogu pribaviti dokumente o svom identitetu i potpuno su onemogućeni u pristupu ustavom zagarantovanim pravima. Komplikovana i neprecizna zakonska rešenja, različita tumačenja zakonskih odredbi od strane upravnih organa kao i neujednačena upravna i sudska praksa, učinila su postupke naknadnih upisa komplikovanim i u velikom broju slučajeva nerješivim. Ova zajednica je najsiromašniji dio društva i bez stručne pravne pomoći nije u mogućnosti riješiti problem priznavanja pravnog subjektiviteta.

U slučajevima obnavljanja uništenih ili nestalih evidencija građana i matičnih knjiga problem predstavlja ponovni upis ili naknadni upis relevantnih činjenica za Interno raseljena lica (IRL). Ako bitna činjenica nikada nije bila upisana, naknadni upis takve činjenice gotovo je potpuno onemogućen. Također, ukoliko

objektivno ne postoji mogućnost dokazivanja vlasništva na objektu u kojemu stanuju ili ne posjeduju ugovor o najmu sa vlasnikom nekretnine, Interno raseljenim licima se neće omogućiti prijava prebivališta što ih kasnije potpuno onemogućava u pristupu drugim pravima.

Različita postupanja matičnih službi; nepotpuna i neujednačena tumačenja zakonom propisane procedure za izvođenje dokaza radi utvrđivanja spornih činjenica u upravnom postupku; nejasno propisana nadležnost i procedura sudskih organa u postupcima utvrđivanja činjenice rođenja; preširoka diskreciona ovlaštenja sudova i upravnih tijela, i; komplikovane, dugotrajne i skupe procedure pred upravnim ili sudskim organima značajno ograničavaju Interno raseljenim licima mogućnosti za ostvarenje svojih prava.

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

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

Komunalna infrastruktura i komunalne usluge. Uočen je problem korištenja javne komunalne infrastrukture i komunalnih usluga (neometano snabdijevanje i korištenje električne energije, neometano snabdijevanje i korištenje vode, odvoženje i zbrinjavanje komunalnog otpada, nepostojanje telekomunikacijske infrastrukture, loša ili nedovoljna saobraćajna povezanost sa administrativnim centrima, itd.). Problem je naročito izražen u područjima povratka raseljenih lica zbog potpunog izostanka ili spore i nedovoljne obnove ratom uništene infrastrukture.

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

Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja zbog svoga obima i činjenice da su mnogim raseljenim licima i njihovim porodicama jedini izvor prihoda spadaju među najznačajnija stečena prava. Nepostojanje međudržavnih sporazuma i ugovora u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja ili njihovo nedosljedno provođenje dodatno ekonomski iscrpljuju već potpuno osiromašena raseljena lica. u zaključivanju i primeni međudržavnih sporazuma i ugovora u oblasti socijalnog osiguranja između zemalja u regionu

⁴ Nacionalna strategija za trajno rješavanje problema izbjeglica I interno raseljenih lica u Crnoj Gori

dodatno je ekonomski iscrpio ionako osiromašenu raseljeničku populaciju.⁵ Obračuni isplata penzija koje primaju raseljena lica su u značajno nižim iznosima u odnosu na iznose koje bi realno trebali primati. Razlozi su uglavnom u otežanom dokazivanju radnog staža i staža penzionog osiguranja uslijed nedostatka odgovarajuće dokazne dokumentacije (radnih knjižica, M-4 obrazaca) ili neuvažavanja njihove dokazne snage u postupcima ostvarivanja prava na penziju.

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

Obnova ratom uništene imovine, stanova i kuća. Mogućnost obnove porodičnih kuća, stanova i druge imovine zakonski je regulisana u Republici Hrvatskoj. Republika Bosna i Hercegovina takvu mogućnost nije zakonski predvidjela niti propisala. Dostupni podaci ukazuju na to da se obnova uništenih ili oštećenih kuća i stanova neće završiti predviđenom dinamikom i u najavljenim rokovima. Odluke u postupcima koje zahtjevom za utvrđivanje prava na obnovu pokreću raseljena lica traju godinama. Zabilježeni su slučajevi da nadležna Ministarstva ne donose odluke o zahtjevima raseljenih lica i po 10-ak godina čime se otežava pristup pravima i mogućnost povratka raseljenih lica.

Dugotrajnost upravnih i sudskih postupaka. U nastojanjima da ostvare svoja prava, raseljenička populacija se suočava s praksom dugotrajnih upravnih i sudskih postupaka čime se znatno otežava pristup pravdi. Iz razloga prekoračenja zakonskih rokova sudovi i upravna tijela nerazmjerno umanjuju samu bit prava na pristup sudu koje je sastavni dio i nacionalnih ustavnih prava na pravično suđenje. Obzirom da tužbe ili zahtjevi za ostvarivanje određenih prava raseljenih lica uglavnom nisu niti ispitivane pred sudovima ili upravnim tijelima. Zbog takve neizvjesnosti raseljena lica su najčešće prisiljena učiniti dodatni napor i ustavnim ili upravnim tužbama zatražiti zaštitu prava na suđenja u razumnom roku čime se omogućava ostvarenje prava na koja neopravdano dugi niz godina čekaju.

Integracija ili reintegracija raseljenih lica kao oblik trajnog rješenja njihovog statusa. Da bi ostvarili sva zakonima zagarantovana prava, raseljena lica moraju poštovati propisane procedure kojima ostvaruju isti obim prava koja uživa stanovništvo zemlje u kojoj su našli novi dom ili stanovništvo zemlje povratka. Ova prava obuhvaćaju: pravo na prebivalište; pravo na slobodu kretanja; pravo i pristup obrazovanju; pravo i mogućnost pristupa tržištima rada; prava na sve oblike državne pomoći koja uključuju i pravo na primarnu zdravstvenu pomoć kao i novčana davanja iz sistema socijalne pomoći; pravo na status državljanina i mogućnost ishođenja ličnih dokumenata i putnih isprava; pravo na stjecanje i raspolaganje imovinom. Pravni okviri za ostvarenje integracije ili reintegracije su veoma kompleksni, neusklađeni, nedorečeni i nepotpuni, dovode do različitih tumačenja propisa i pravne nesigurnosti. Složene procedure, visoki administrativni i drugi troškovi otežavaju mogućnosti ishođenja dokumenata kojima raseljena lica dokazuju svoj građanski status. Za potvrde o matičnom broju građana (MBG), izvode iz matičnih knjiga, uvjerenja o državljanstvu, lične dokumente i putne isprave zemalja porijekla ili zemalja u kojima su raseljena lica našla utočište, potrebna je stručna pravna pomoć radi pokretanja upravnog

⁵ Ugovor između Republike Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije o socijalnom osiguranju, potpisan je 15. septembra 1997. godine. Skupštine SRJ ratifikovala ga je u maju 2001. godine (*Službeni list* – „Međunarodni ugovori“, br.1/01), a Sabor RH ga je ratifikovao u novembru 2001. godine (*Narodne novine* – „Međunarodni ugovori“, br. 14/01). Ugovor je stupio na snagu u aprilu 2002. godine, a počeo da se primjenjuje gotovo godinu dana kasnije. Sporazum između SRJ i BiH o socijalnom osiguranju (*Službeni list Srbije i Crne Gore* – „Međunarodni ugovori“, br. 7/03) potpisan je 29. oktobra 2002. godine. Tek u aprilu 2004. godine potpisan je Administrativni sporazum za njegovo sprovođenje.

postupka naturalizacije i ostvarenja prava u procesima integracije ili reintegracije. Ostvarenje prava na rad, zdravstvenu i socijalnu zaštitu otežano je zbog neusaglašenosti propisa kojima se regulišu statusi raseljenih lica u navedenim oblastima. Nacionalna zakonodavstva novostvorenih država nastalih raspadom bivše Jugoslavije ne uvažavaju okolnosti da se jedan dio raseljenih lica još uvijek nalazi u **statusu stranca ili čak osoba bez državljanstva** iako se ne radi o suštinskim strancima već o građanima koji su do raspada bivše Jugoslavije na cijelom njenom teritoriju uživali sva ustavna i zakonska prava.

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

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

Način na koji u ovom trenutku funkcioniše sistem besplatne pravne pomoći u zemljama Zapadnog Balkana evidentno ne može odgovoriti potrebama raseljenih lica za pravnom pomoći. Čak niti u Republici Bosni i Hercegovini (više zakonskih rješenja koja su u primjeni) ili Republici Hrvatskoj koja je donijela cjelovit Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i tzv. provedbene propise čime je uspostavljen sistem besplatne pravne pomoći, građanima slabijeg imovnog stanja nije u punoj mjeri omogućeno angažiranje pravnog zastupnika, dobivanje pravne pomoći i ravnopravan pristup sudskim i upravnim tijelima bez diskriminacije.

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

Karakteristika sistema je odsustvo planske politike besplatne pravne pomoći, odstupanje od Strategije reforme pravosuđa u BiH, te različiti pristupi u sistemskom rješavanju pitanja besplatne pravne pomoći. Uloga nevladinih organizacija i doprinos koji su dali ili bi mogli dati u efikasnom funkcionisanju sistema besplatne pravne pomoći se podcjenjuje. Uz to, nevladine organizacije se marginalizuju u pokušaju da ih se potpuno isključi iz procesa javnih konsultacija čime se zanemaruje njihovo iskustvo i stručnost u pružanju usluge besplatne pravne pomoći naročito izbjeglicama, raseljenim licima i povratnicima. Isključivanjem nevladinih organizacija iz procesa javnih konsultacija i iz sistema besplatne pravne pomoći, raseljena lica ostaju uskraćena za nezavisnu i nepristranu pomoć i često puta onemogućen ravnopravan pristup sudskim i upravnim tijelima.

Zakonski regulisan sistem besplatne pravne pomoći unutar BiH imaju:

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

Spisak postojećih propisa kojima se reguliše sistem besplatne pravne pomoći u Republici Bosni i Hercegovini govori o tome da je ovo pitanje uređeno fragmentarno i različito, te da ne postoji jedinstveno, cjelovito i efikasno sistemsko rješenje besplatne pravne pomoći za čitav teritorij BiH.

Ustavna nadležnost pojedinih teritorijalnih jedinica da besplatnu pravnu pomoć sistemski rješavaju donošenjem zakona na lokalnom i uskom teritorijalnom nivou je problematična i upitna. Obzirom na različitosti zakonskih rješenja, različiti su i rezultati primjene a sami građani ne osjećaju njihove pozitivne efekte.

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

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

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

- parničnom postupku,
- krivičnom postupku u dijelu kojim se zbog slabog imovnog stanja osumnjičenog ili optuženog pravo na odbranu obezbjeđuje postavljanjem branioca, i
- zastupanje oštećenog u krivičnom postupku, upravnom postupku (osim u Republici Srpskoj, kao i prijedlogom Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći na nivou Bosne i Hercegovine), upravnom sporu, prekršajnom postupku, vanparničnom postupku i izvršnom postupku.

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

Većina zakonskih rješenja u Republici Bosni i Hercegovini ne predviđa pružanje besplatne pravne pomoći u sporovima za naknadu štete čime je izostavljena mogućnost utvrđivanja materijalne i nematerijalne štete koju lošim ili nezakonitim postupanjem upravna tijela i službeni organi prouzroče građanima.

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

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

II.1.3. Uslovi i način ostvarivanja besplatne pravne pomoći

Mogućnost korištenja besplatne pravne pomoći ostvaruje se na osnovu slijedećih kriterija:

1. finansijskim kriterijumom,
2. kriterijumom očigledne osnovnosti i
3. kriterijumom obaveznosti po drugim zakonima i međunarodnim konvencijama.

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

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

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

Isto tako, pojedina zakonska rješenja uređuju načine za plaćanje dijela troškova besplatne pravne pomoći ako raspoložu određenim prihodima. Ovakav pristup realno bi mogao biti ostvariv, pretpostavlja da su takvi prihodi dovoljni i da djelomično plaćanje troškova postupka ne bi ugrozilo egzistenciju korisnika pravne pomoći i egzistenciju članova njihovog porodičnog domaćinstva, ne isključuje od mogućnosti ostvarenja programa pravne pomoći licima koja ne zadovoljavaju u potpunosti finansijske kriterijume i omogućava uštedu državnih sredstava predviđenih za troškove besplatne pravne pomoći. Radi izbjegavanja preuskih tumačenja, potrebno je precizno propisati u kojim slučajevima, pod kojim uslovima i uz kakve garancije se takvim licima omogućava korištenje besplatne pravne pomoći uz djelomično plaćanje troškova.

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

- ekonomičnost,
- efikasnost,
- pravovremenost i dostupnost pravne pomoći korisniku, te
- stručnost ovakvog načina pomoći.

Niti jedan od postojećih zakona ne propisuje mogućnost oslobađanja plaćanja sudskih i administrativnih taksi, što siromašne korisnike spriječava u namjeri pokretanja sudskih i upravnih postupaka i bitno ih ograničava u mogućnosti pristupa pravdi. Iako zakoni predviđaju posebne uslove za oslobađanje plaćanja sudskih i administrativnih taksi, takve odredbe se ne odnose na korisnike besplatne pravne pomoći. Pozitivan socijalni utjecaj programa besplatne pravne pomoći je time ograničen.

Kriterijum "očigledne osnovanosti". Sva zakonska rješenja navode da podnosioci zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć moraju, pored finansijskog kriterija, ispuniti kriterijum "očigledne osnovanosti". Pravna pomoć neće se odobriti kada je osnova tužbe realno u očiglednoj nesrazmjeri sa vjerovatnoćom na uspjeh i kada korisnik želi započeti postupak suprotan principima poštenja i moralnosti. Zahvaljujući ovakvoj neodređenosti, nije jasno koji će se specifični razloge davaoc pravne pomoći uzeti u obzir. Evaluacija mogućeg uspjeha u postupku ili moralnost namjere podnosioca zahtjeva podrazumijeva da će se odluka o dodjeli pravne pomoći zasnivati na subjektivnoj procjeni i širokim diskrecionim pravima pružaoca usluge besplatne pravne pomoći.

Kriterij obaveznosti po drugim zakonima i međunarodnim konvencijama. Sva zakonska rješenja predviđaju pružanje besplatne pravne pomoći licima koja na takvu vrstu pomoći imaju pravo po posebnim zakonima ili po međunarodnim konvencijama koje je Republike Bosna i Hercegovinu prihvatila i ugradila u svoje nacionalno zakonodavstvo. U praksi, nevladine organizacije i dalje imaju dominantnu ulogu u zaštiti izbjeglica, azilanata, raseljenih lica, žrtava trgovine ljudima i žrtava diskriminacije. Jedini pružalac pravne pomoći azilantima i izbjeglicama, raseljenim licima i povratnicima je Udruženje „Vaša prava Bosne i Hercegovine“ kao potpisnik Memoranduma o razumijevanju sa UNHCR-om, Ministarstvom sigurnosti BiH i Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice BiH o pružanju besplatne pravne pomoći izbjeglicama, tražiocima azila, raseljenim licima i povratnicima.

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

Sva postojeća zakonska rješenja, izuzev Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske i prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Bosne i Hercegovine, određuje državne organe kao pružaoc usluge besplatne pravne pomoći. Na primjer, pružaoci pravne pomoći u Brčko Distriktu isključivo su advokati Kancelarije za pravnu pomoć koju imenuje Pravosudna komisija Brčko Distrikta.

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

- a. zaposleni u Centru, osim za odbrane u krivičnom postupku,
- b. advokati koji su članovi Advokatske komore Republike Srpske, i

- c. zaposleni u nevladinim organizacijama koje se bave pružanjem pravne pomoći za sve postupke osim u odbranama u krivičnom postupku i pod uslovima za zaposlene u Centru.

Evidentno je da većina zakonskih rješenja nije predvidio mogućnost da nevladine organizacije pružaju usluge besplatne pravne pomoći iako su isključivo one u poslednjih 15-ak godina pružale takvu vrstu pomoći. Država ne želi priznati ključnu ulogu nevladinih organizacija u zaštiti interesa obespravljenih, osiromašenih, isključenih i najranjivijih grupa građana i pojedinaca. S tim u vezi, upozoravamo na okolnost da je odredbama Zakona o parničnom postupku propisano koga stranka može opunomoćiti za zastupanje u parničnom postupku radi osiguranja provođenja osnovnih načela parničnog postupka (načelo savjesnog korištenja i zabrane zloupotrebe procesnih ovlaštenja, načelo postupanja u razumnom roku, načelo ekonomičnosti postupka, i dr.). Tako član 301. Zakona o parničnom postupku propisuje da se za zastupanje u parničnom postupku mogu opunomoćiti zaposlenici službe za besplatnu pravnu pomoć odnosno, zaposlenici svih službi za pružanje besplatne pravne pomoći koje takvu vrstu pomoći pružaju bez naknade, bez obzira na njihovu unutrašnju organizaciju, način finansiranja ili pripadnost širim asocijacijama.

Centri, Komisije i Zavodi za pravnu pomoć moraju biti nezavisni u svom radu. Međutim, njihova nezavisnost je upitna obzirom na način izbora članova, načina finansiranja i mogućnostima samostalnog raspolaganja sredstvima za besplatnu pravnu pomoć, u radu su potpuno podređeni volji države i teško da mogu istovremeno ispuniti pretpostavke za ispunjenje dva zadatka: ocjeniti podobnost korisnika prema uslovima koji ga kvalificiraju za primanje usluge besplatne pravne pomoći, i pružanje usluge besplatne pravne pomoći. Sadašnja zakonska rješenja nisu u skladu sa zahtjevima efikasnog i kvalitetnog ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć, znatno povećavaju broj administrativnih zaposlenika i trošenje budžetskih sredstava za održavanje velikog i tromog administrativnog aparata umjesto na ispunjenje svrhe besplatne pravne pomoći što je suprotno evropskim standardima, preporukama i direktivama.

U primjeni zakonskih rješenja o besplatnoj pravnoj pomoći u Bosni i Hercegovini identificirani su slijedeći problemi:

Fragmentiran pristup rješavanja pitanja besplatne pravne pomoći sa velikim brojem različitih zakonskih rješenja i **limitirajućim učinkom samo na određenom teritorijalnom području; nedostatak informacija o besplatnoj pravnoj pomoći i nedostupnost usluge građanima** (posebno u udaljenim, teško dostupnim krajevima i ruralnim sredinama), kao i **rigorozni kriterijumi za dodjelu pravne pomoći** licima kojima je besplatna pravna pomoć potrebna. **Marginalizacija nevladinih organizacija**, namjera potpunog isključivanja iz sistema besplatne pravne pomoći uz istovremeno favoriziranje novouspostavljenih državnih službi i administrativnih organa.

U skladu sa identifikovanim problemima dajemo slijedeće preporuke:

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

Bez sumnje, institut besplatne pravne pomoći je relativno nov i nedovoljno razvijen u bosanskohercegovačkom zakonodavstvu i praksi. Nedostaje jedinstven kriterij kojim bi se procjenjivala

potreba za besplatnom pravnom pomoći za sva fizička lica koja se nalaze na teritoriju Bosne i Hercegovine. Ne postoji jedinstveno regulisan postupak za podnošenje zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći. Finansijski kriterij je kompliciran i ograničava mogućnosti za odobravanje besplatne pravne pomoći. Upitna je nezavisnost u radu i odlučivanju organa koji ovlašteno pružaju uslugu besplatne pravne pomoći. Sve navedeno ukazuje na potrebu donošenja jedinstvenog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za cjelokupan teritorij Republike Bosne i Hercegovine i/ili usaglašavanje postojećih zakonskih rješenja u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama u direktnoj primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i usklađivanjem domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Evropske Unije.

Republika Bosna i Hercegovina mora pristupiti izradi jasne strategije razvoja sistema besplatne pravne pomoći koji će prema precizno definisanim uslovima svim njenim građanima i licima koja se zateku na njenom teritoriju garantovati ravnopravan pristup sudskim i upravnim instancama bez diskriminacije. Sistem besplatne pravne pomoći mora se razvijati uz neprestanu saradnju i konsultacije sa nevladinim organizacijama i oslanjati se na dosadašnja iskustva i znanja nevladinih organizacija u radu sa korisnicima besplatne pravne pomoći.

II.2.1. SISTEM BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI HRVATSKOJ

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

Početak devedesetih godina u Hrvatskoj su ukinuti uredovni dani na općinskim sudovima gdje su se građani mogli obratiti za pravni savjet i pravnu pomoć, čime je građanima otežan pristup pravdi. S druge strane, ratno i poratno razdoblje u kojem su zabilježena značajna kršenja osnovnih ljudskih prava, problematično provedena pretvorba i privatizacija preduzeća kojom se izgubilo na hiljade radnih mjesta, dovele su do značajnog socijalnog i ekonomskog raslojavanja stanovništva u kojem je većina građana osiromašila izgubivši mogućnost plaćanja skupih advokatskih usluga. Sve to stvorilo je ogromnu potrebu za besplatnom pravnom pomoći koje su koristile i danas koriste hiljade građana (izbjeglica, povratnika, raseljenih osoba, ugroženih i marginaliziranih društvenih skupina). Nastalu prazninu popunile su NVO za ljudska prava i jedan dio advokata koji su pružali besplatnu pravnu pomoć. Njihov rad u pružanju pravne pomoći bio je moguć zahvaljujući finansijskim sredstvima međunarodnih donatora.

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

1. neodgovarajuća zakonska rješenja,
2. optužbe za nadriparstvo,
3. probleme u komunikaciji s jednim brojem državnih tijela,
4. nepostojanje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći,
5. nesigurni i nedostatni izvori financiranja.

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

Zbog navedenih problema, Koalicija za promociju i zaštitu ljudskih prava (koja je savez 9 NVO s područja cijele Hrvatske i koje dugi niz godina pružaju besplatnu pravnu pomoć) je 2003. godine prva pokrenula

kampanju za definiranje statusa NVO za zaštitu i promociju ljudskih prava koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Krajnji cilj kampanje je bio potaknuti izradu i donošenje zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u kojem bi se, između ostalog, pravno uredila mogućnost da i NVO pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Iako je potreba za izgradnjom novog i sveobuhvatnog sistema besplatne pravne pomoći postojala mnogo ranije, zakonskom uređenju područja pravne pomoći ozbiljnije se pristupilo tek u kontekstu procesa pregovora Republike Hrvatske s Europskom unijom. Nacionalni program za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji uključio je i formalnu zadaću da se zakonski regulira sistem pružanja besplatne pravne pomoći građanima slabijeg imovnog stanja. U procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije, u Poglavlju 23. Pravosuđe i temeljna ljudska prava, Hrvatski Sabor je 16. maja 2008. godine usvojio Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“ broj: 62/2008) koji je stupio na snagu 08. juna 2008. godine, a počeo se primjenjivati 01. februara 2009. godine. Svrha donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći je da se građanima slabijeg imovnog stanja omogući stručna pravna pomoć za ostvarivanje određenog prava i osigura ravnopravan položaj u postupku.

II.2.2. Korisnici besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj

Korisnici pravne pomoći su hrvatski državljani, stranci na privremenom boravku, stranci na stalnom boravku, azilanti, tražitelji azila u postupcima za koje pravna pomoć tražiteljima azila nije predviđena posebnim zakonom, stranci pod supsidijarnom zaštitom i stranci pod privremenom zaštitom, koji ne mogu snositi troškove pravne pomoći bez opasnosti od egzistencijalne ugroženosti. Korisnici pravne pomoći su i djeca stranci koja su u Republici Hrvatskoj zatečena bez pratnje roditelja ili zakonskog zastupnika.

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

Besplatna pravna pomoć ostvaruje se kao primarna ili sekundarna pravna pomoć. **Primarna pravna pomoć** obuhvata pravni savjet; izradu podneska u upravnim postupcima i zastupanje u upravnim postupcima; pravnu pomoć u mirnom izvansudskom rješavanju sporova; zastupanje pred Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama. Primarnu pravnu pomoć pružaju pored advokata i ovlaštene registrirani NVO, sindikati i pravne klinike.

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

Odobranje bilo kojeg oblika pravne pomoći uključuje i oslobađanje od plaćanja taksu i troškova postupka. Besplatna pravna pomoć odobrava se na temelju zahtjeva koji se podnosi uredu državne uprave u županijama. U zahtjevu se navode podaci o imovnom stanju podnositelja zahtjeva i članova njegovog kućanstva. Podnositelju zahtjeva besplatna pravna pomoć može biti odobrena u cijelosti ili djelomično. Kada je zahtjev odobren podnositelj zahtjeva dobiva uputnicu s kojom odlazi pružatelju pravne pomoći kojeg sam bira. Ako zahtjev nije odobren podnositelj zahtjeva može izjaviti žalbu ministarstvu pravosuđa, odnosno može pokrenuti upravni spor. Podnositelju zahtjeva nije osigurana besplatna pravna pomoć za ove pravne radnje.

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

- korisnik nekog oblika socijalne pomoći,

- korisnik opskrbnine (novčana nadoknada koja se zove opskrbnina; pravo na opskrbninu imaju korisnici porodične/obiteljske invalidnine, korisnici lične/osobne invalidnine i hrvatski branitelji iz Domovinskog rata koji imaju prebivalište u Hrvatskoj ako su nesposobni za privređivanje i ako ispunjavaju uslove propisane Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata),
- građani slabijeg imovnog stanja koji kumulativno moraju ispuniti propisane uslove (a odnose se na prosječne prihode, veličinu stambene površine, ušteđevinu, vlasništvo nad vrijednijim motornim vozilom),
- djeca u postupcima uzdržavanja,
- žrtve kažnjivih djela.

Besplatna pravna pomoć mora se odobriti u svim postupcima pred sudovima, upravnim tijelima i drugim pravnim osobama s javnim ovlaštenjima ako se njima rješava o egzistencijalnim pitanjima korisnika. Egzistencijalna pitanja su naročito: statusna pitanja; prava iz sistema socijalne zaštite i pomoći; prava iz sistema penzijsko/mirovinskog; zdravstvenog i invalidskog osiguranja; radnopravne stvari; zaštita djece i mlađih punoljetnika; zaštita žrtava kažnjivih djela; imovinsko-pravna pitanja u vezi sa zaštitom nekretnina do veličine zadovoljavajućeg stambenog prostora; zaštitom sredstava za rad neophodnih za uzdržavanje korisnika i članova kućanstva, i drugo.

Stranci na privremenom boravku i stranci na stalnom boravku mogu ostvariti pravo na pravnu pomoć ako u zemlji državljanstva ispunjavaju uvjete za odobravanje prava na pravnu pomoć u postupcima za koje se pravna pomoć može odobriti prema odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj Republici Hrvatske u postupcima za koje se pravna pomoć može odobriti hrvatskim državljanima (uvjet reciprociteta).

II.2.4. Pružaoci besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj

U skadu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Hrvatske, pružatelji pravne pomoći su advokati, ovlaštena udruženja i visoka učilišta.

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

Sredstva za organiziranje i pružanje pravne pomoći na osnovu uputnice osiguravaju se iz državnog budžeta. Sredstva za pružanje pravne pomoći udruženjima i visokim učilištima za rad pravnih klinika iz državnog budžeta odobravaju se unaprijed, na temelju odobrenog projekta. U okviru sredstava koja su ovlaštenom udruženju ili visokom učilištu za rad pravne klinike dodijeljena na osnovu projekta, ovlašteno udruženje i pravna klinika pružaju pravnu pomoć **na osnovu uputnice** kojom se korisniku odobrava korištenje pravne pomoći, te utvrđuje vrsta i obim pravne pomoći. Neutrošena sredstva odobrena za pravnu pomoć vraćaju se u državni budžet. Ovlaštena udruženja dužna su podnijeti kvartalne i godišnji izvještaj o pruženoj pravnoj pomoći uz koji prilažu sve zaprimljene uputnice i kopije odgovarajuće dokumentacije za svaki oblik pružene primarne pravne pomoći.

Iznosi naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći određuju se za pojedine oblike pravne pomoći i na jednak se način primjenjuje na sve pružatelje pravne pomoći.

U prvoj godini primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, svi sudionici koji su neposredno uključeni u provedbu zakona stekli su značajna iskustva u primjeni i uočili slijedeće probleme:

Nedovoljna informiranost građana o postojanju, sadržaju i mogućnostima koje zakon pruža. Unatoč činjenici da je Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske na svojoj internetskoj stranici učinilo podatke o sistemu besplatne pravne pomoći dostupnim i da su svi dionici u sistemu obavezni građanima pružiti opštu informaciju o sistemu pravne pomoći, veliki broj potencijalnih korisnika besplatne pravne pomoći iz ranjivih društvenih grupa, posebno izbjeglica, raseljenih lica i povratnika, ekonomski i socijalno isključenih građana nije u mogućnosti dobiti informaciju o postojanju, sadržaju i mogućnostima koje zakon pruža.

Nedovoljna preciznost kod definiranja prava na besplatnu pravnu pomoć. Prava na besplatnu pravnu pomoć su definirana u obliku općih načela u Ustavu Republike Hrvatske, te u nekoliko potpuno različitih zakona. Gotovo potpuno je izostala službena informacija o odnosu između deklariranja prava na besplatnu pravnu pomoć u Ustavu i zakonima i njihove stvarne dostupnosti i primjene u praksi. Sva ta načela i zakonska rješenja besplatne pravne pomoći potrebno je integrirati na jednom mjestu – u Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći.

Zahtjevnost i komplikovanost obrasca za odobravanje besplatne pravne pomoći. Većina korisnika nije u stanju samostalno popuniti zahtjev. Unatoč izmjenama koje su smanjile broj stranica, obrazac zahtjeva i dalje ostaje komplikovan, složen i nerazumljiv za korisnike. Navedeno je u suprotnosti sa zahtjevom za brzom, efikasnom i lako dostupnom pravnom zaštitom siromašnih građana. Pomoć u popunjavanju obrasca zahtjeva ne može se dobiti u Uredima državne uprave iako su uredi dužni pružiti takvu vrstu pomoći.

Nedovoljna dostupnost obrasca zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći. Iako je čl. 18. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći propisano da informacije o mogućnostima i uslovima korištenja pravne pomoći, kao i obrasce zahtjeva, strankama su dužna učiniti dostupnima tijela prvoga stepena, upravna tijela prvoga stepena i pravna lica sa javnim ovlaštenjima, pružatelji pravne pomoći kao i uredi koji odobravaju pravnu pomoć, to nije bio slučaj u praksi. Evidentirana je nedostupnost obrasca zahtjeva na mnogim područjima, naročito korisnicima koji žive na područjima nedovoljne pokrivenosti radom državnih organa ili ovlaštenih udruženja za pružanje besplatne pravne pomoći.

Restriktivno propisani uslovi za odobravanje besplatne pravne pomoći nisu usklađeni sa teškim privrednim i socijalnim stanjem u Republici Hrvatskoj. Iako zakon propisuje da će pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvariti sva lica koja ne mogu platiti troškove pravne pomoći bez opasnosti od egzistencijalne ugroženosti, jasno je da su kriteriji po kojima se pravna pomoć odobrava postavljeni izuzetno restriktivno. Nemoguće je ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć građanima koji posjeduju kuću koja se u smislu Zakona smatra zadovoljavajućim stambenim prostorom (35 m² za podnosioca zahtjeva te dodatnih 10 m² za svakoga člana kućanstva sa mogućim odstupanjem do 10 m²). Doslijednom primjenom navedene zakonske odredbe, odbija se sa zahtjevom podnositelj koji živi u svojoj kući ali nije zaposlen, nije ostvario pravo na penziju, ne koristi socijalnu pomoć, niti ima bilo kakvih primanja ili prihoda. Ovakvim postupanjem, mnogi građani slabijeg imovinskog stanja potpuno su diskvalificirani kao primatelji usluge besplatne pravne pomoći i onemogućeni su u pristupu pravosudnim organima ili tijelima javne uprave. Potrebno je kontrolirati pristup pravima na besplatnu pravnu pomoć na način da se utvrde uvjeti korištenja toga prava. Međutim, uslovi su postavljeni tako da prije isključuju nego što uključuju najveći broj potencijalnih korisnika. Jedan od prijedloga izmjena uvjeta za odobrenje pravne pomoći, a sukladno rješenjima pojedinih država članica Europske Unije je da se nekretnina u kojoj korisnik pravne pomoći živi, odnosno u kojoj ima prebivalište, potpuno isključi kao uslov za

korištenje prava. Također, predloženo je podizanje novčanih limita u prihodima građana što, obzirom na sadašnje nagrade i naknade za rad prema važećoj odvjetničkoj tarifi i općenitom osiromašenju građana, ima opravdanja.

Problem tumačenja područja primjene Zakona naročito je izražen u ostvarivanju pravne pomoći u postupcima kojima se rješava o egzistencijalnom pitanju korisnika. Uredi državne uprave uzele su pravo tumačenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iako na to po Zakonu, uspostavljenim kriterijima i danim ovlaštenjima nemaju niti dovoljne stručne kvalifikacije a niti dovoljno iskustva u posebnim pravnim područjima. Izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći trebalo bi taksativno propisati u kojim slučajevima se besplatna pravna pomoć ne može odobriti čime bi se izbjegla diskreciona procjena tijela koje treba odlučiti o zahtjevu korisnika.

Diskriminacija i/ili nejednak odnos (nedovoljna odgovornost prema korisnicima usluga). U izvještajima svih udruženja registriranih za pružanje besplatne pravne pomoći ističe se primjedba da Uredi državne uprave nisu dovoljno organizirani, zaposlenici imaju prevelika diskreciona ovlaštenja i nedovoljno je educirano o potrebama korisnika besplatne pravne pomoći u zadovoljavanju njihovih potreba. Što se tiče primjene zakona i provedbenih propisa, stručno osoblje ureda državne uprave mora poznavati zakon i u punoj mjeri mora biti svjesno obaveza koje imaju prema podnositeljima zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći. Iz tih okvira ono ne smije izlaziti.

Premda je Zakonom propisano da advokati ne smiju odbiti pružiti pravnu pomoć, osim u iznimnim slučajevima, prema izjavi brojnih korisnika to nije slučaju praksi. **Problem odbijanja zaprimanja građana s uputnicama od strane pojedinih advokata** veoma je izražen. Upozoreno je da su se mnogi korisnici obratili sa valjanim uputnicama advokatima, a da niti jedan nije htio zakonsku obavezu na pružanje pravne pomoći uz izgovore da imaju previše predmeta, da nisu stručni u pravnom području za koje je ista odobrena i sl.

Nakon donošenja podzakonskog akta kojim je propisan obrazac zahtjeva za odobravanje sredstava za pružanje primarne pravne pomoći, koji je atipičan u odnosu na uobičajene projektne aplikacije s kojima se udruženja susreću dugi niz godina, postalo je jasno da Ministarstvo pravosuđa s jedne strane, i ovlaštena udruženja s druge strane, imaju potpuno različito razumijevanje pojma „projektno financiranje udruženja“. Model uputnica očekivano i nepotrebno birokratizira postupak odobravanja, korištenja i naplate usluge besplatne pravne pomoći i u potpunoj suprotnosti je s modelom projektnog finansiranja udruženja. Ovakva situacija dovela je do toga da su ovlaštena udruženja vratila sredstva odobrena za finansiranje besplatne pravne pomoći u državni budžet⁶. Sistem uputnica kakav se koristi u Republici Hrvatskoj apsolutno je neprimjeren za finansiranje primarne pravne pomoći. Potrebno je afirmirati projektno financiranje za primarnu pravnu pomoć kroz primjenu uobičajenih sistema ugovaranja i evaluacije izvršavanja projekata (projekti u kojima se sufinansiraju prikladne kategorije stvarnih troškova za pružanje besplatne pravne pomoći te projektni izvještaji u kojima se dokazuje da je novac uistinu svrsishodno utrošen).

⁶ Prema izvještaju Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2009. godini, za 21 udruženje i 1 pravnu kliniku je odobreno 2.010.000,00.- kn. U razdoblju od 01.02.2009. godine do 01.03.2010. godine isplaćeno je ukupno 78.076,00.- kn za besplatnu pravnu pomoć. 21 udruženje i 1 pravna klinika zaprimile su u 2009. godine svega 145 uputnica čija vrijednost iznosi 15.379,00.- kn, odnosno prosječno 106,00.- kn po pravnoj radnji. Iznos od 1.519.300,00.- kn su udruženja, s izuzetkom dva, vratila u državni proračun. U 2010. godini je za projekte 23 udruženja i 2 pravne klinike Ministarstvo pravosuđa RH dodijelilo iznos od 330.000,00.- kn, odnosno šest puta manji iznos nego u 2009. godini.

Problem neujednačene prakse Ureda državne uprave. Postupak prikupljanja potrebne dokumentacije koji prethodi odobravanju sredstava besplatne pravne pomoći iziskuje vrijeme, često puta i dodatne troškove za podnositelja zahtjeva. Ne može se zanemariti okolnost da se u većini slučajeva radi o korisnicima koji niti načelno nemaju saznanja gdje pribaviti određene dokumente (izvadak iz matičnih knjiga, porezna uvjerenja, zemljišno-knjižna uvjerenja i sl.). Zabilježena je i neujednačena praksa rada ureda državne uprave. U pojedinim Uredima traži se od podnositelja zahtjeva prilaganje dodatnih dokumenata, potvrda i uvjerenja bez obzira što je takva obveza propisana samo u iznimnim, taksativno nabrojanim slučajevima, što dodatno obeshrabruje korisnike u mogućnost odobrenja besplatne pravne pomoći.

Zahtjevom za odobravanje besplatne pravne pomoći pokreće se upravni postupak, a rješenje kojim se rješava o zahtjevu upravni je akt. Primarna pravna pomoć obuhvaća i pravnu pomoć u sastavljanju pismena pred tijelima uprave i pravnim licima s javnim ovlastima. Kako udruženja u velikom broju slučajeva pomažu korisnicima pri popunjavanju obrasca zahtjeva, takav angažman trebalo bi priznati kao pravnu pomoć u sastavljanju pismena pred tijelima uprave. To se odnosi i na sastav žalbe protiv rješenja kojim se odbija zahtjev za odobrenje besplatne pravne pomoći. Bez stručne pomoći stranke nisu u stanju samostalno napisati pravno zasnovanu žalbu. Stoga je potrebno da se **podnošenje žalbe ili upravne tužbe u slučaju negativno riješenog zahtjeva za odobravanje korištenja besplatne pravne pomoći** prizna pružateljima pravne pomoći kao pružena primarna pravna pomoć.

Problem sužavanja vrste i obima djelovanja ovlaštenih udruženja. Ovlaštenim udruženjima, a posebno nevladinim organizacijama neopravdano je uskraćena mogućnost pružanja pojedinih oblika pravne pomoći za koju zakon propisuje isključivo kao sekundarnu pravnu pomoć. Ograničenje nevladinim organizacijama posebno je nametnuto u pogledu mogućnosti sastavljanja upravne tužbe i ustavne tužbe. Registrirana i ovlaštena udruženja posjeduju potrebne kapacitete, a njihovi pravni savjetnici potrebno obrazovanje, znanje, vještine i iskustvo u pružanju i takve vrste pravne pomoći.

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

Povjerenstvo za besplatnu pravnu pomoć. Radi praćenja dosljedne primjene i provedbe sistema pravne pomoći, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je predvidio osnivanje Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć kao savjetodavnog tijela Ministra pravosuđa. Povjerenstvo ima 7 članova, od kojih je jedan predstavnik ovlaštenih udruženja. Obaveza ministra je uputiti poziv tijelima i pravnim licima iz čijih se redova predlažu članovi Povjerenstva da predlože svoje predstavnike. Na žalost, poziv udruženjima nije upućen, nego je u Povjerenstvo imenovan predstavnik jedinog udruženja koje je u vrijeme osnivanja Povjerenstva bilo registrirano. Kako je predstavnik udruženja u Povjerenstvu imenovan na opisan način, a ne na prijedlog drugih udruženja, potpuno je izostao proces konsultacija između imenovanog predstavnika udruženja i ovlaštenih udruženja pružatelja besplatne pravne pomoći. Premda su

udruženja formalno imala svog predstavnika, stvarni doprinos udruženja u radu Povjerenstva gotovo je u cijelosti izostao. Izbor, sastav i način djelovanja Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć trebalo bi promijeniti tako da se osigura operativan rad i veće ovlasti toga tijela (npr. u nadzoru i usmjeravanju sistema). Proces imenovanja mora omogućiti sudjelovanje reprezentativnih predstavnika korisnika i pružatelja besplatne pravne pomoći. Stoga je potrebno redefinirati ulogu Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć i uputiti poziv udruženjima i pravnim klinikama da u transparentnom postupku predlože svoje predstavnike u Povjerenstvo.

Zaključak. Uspostavljenim sistemom besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj, građanima slabijeg imovnog stanja nije u punoj mjeri omogućeno angažiranje pravnog zastupnika, dobivanje pravne pomoći i ravnopravan pristup sudskim i upravnim instancama bez diskriminacije. Model uputnica pokazao se nepotrebno birokratskim i dodatno komplikuje postupak odobravanja i korištenja usluge besplatne pravne pomoći. U koliko se želi postići puni smisao i svrha sistema besplatne pravne pomoći, ostvariti pretpostavke za provedbu pravne stečevine Evropske Unije, ispuniti preuzete obaveze osiguranja pune jednakosti građana pred zakonom i ostvariti pravo na poštenu i javnu raspravu pred nezavisnim sudom, potrebno je otvoriti široku javnu raspravu o suštinskim izmjenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. U protivnom, koncept i funkcionisanje sistema besplatne pravne pomoći dovode se u ozbiljnu sumnju.

Formalno priznavanje prava na besplatnu pravnu pomoć evidentno ne znači i njegovu primjenu u praksi, ono nije samo po sebi nepobitna činjenica. Ovo pravo ne samo da je komplicirano u njegovoj primjeni već u konačnici ometa i onemogućuje one kojima je prvenstveno namijenjeno da ga koriste.

Zbog navedenih problema u funkcionisanju Zakona, još 2009. godine je pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći s Ustavom, te je ukinuto više članaka toga zakona⁷.

Usporedno s postupkom ispitivanja ustavnosti provedena je i međunarodna stručna ekspertiza Zakona i njegove provedbe u praksi, koja je ukazala na više nedostataka u sistemu besplatne pravne pomoći. Na probleme u funkcionisanju tog sistema upozoravali su i mnogi drugi njegovi sudionici: udruge civilnog društva, odvjetnici i Hrvatska odvjetnička komora, hrvatski pravni stručnjaci te sami korisnici.

Na probleme u implementaciji sustava besplatne pravne pomoći upozoravala je i Europska Unija u izvještajima o napretku Hrvatske u procesu pridruživanja.

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

Predložene zakonske promjene treba da obuhvate sljedeće teme, koje se nameću kroz odluku Ustavnog suda i iskustva iz primjene zakona u praksi:

⁷ Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-722/2009 od 06.04.2011. godine ukinuti su čl.5.st.2., čl.8., čl.10.st.2., čl.37. i čl.53.st.2. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći s prestankom važenja do 15.07.2011. godine. Ustavni sud Rješenjem nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o besplatnoj pomoći u cijelini, te prijedloge za ocjenu suglasnosti čl.1., čl.9., čl.11.st.4., čl.29, čl.40., čl.41., čl.53., čl.54., čl.55., čl.56., čl.57., čl.58., čl.59., čl.60., i čl.64. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

⁸ Inicijativu i doprinos konkretnim prijedlozima izmjena i dopuna Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, u skladu sa ranijim primjedbama na funkcionisanje Zakona, dali su Centar za mir, nenasilje i ljudska prava iz Osijeka kao i Centar za mir, pravne savjete i psihosocijalnu pomoć iz Vukovara. Njihovi prijedlozi su uvaženi i inkorporirani su u tekst prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

1. Definicija egzistencijalnih pitanja (čl. 5. st. 2. ZBPP) treba biti precizna i određena, no istodobno otvorena i dovoljno široko regulirana kako bi mogla pokriti sve slučajeve za koje je to, u skladu sa standardima zaštite ljudskih prava i najboljim praksama u Evropi potrebno. Besplatnu pravnu pomoć treba načelno osigurati za sve vrste pravnih problema. Primarna pravna pomoć (pravno savjetovanje) morala bi se osiguravati u pogledu svih pitanja ostvarenja prava zaštićenih pravnim poretkom u pogledu kojih se sami korisnici ne mogu adekvatno orijentirati. Što se tiče sekundarne pravne pomoći, ona bi se trebala osigurati za sve slučajeve, osim za slučajeve koji su očigledno neosnovani, za slučajeve u kojima se zaštita prava korisnika ne može ostvariti, ili je zaštitu moguće osigurati izvan sistema besplatne pravne pomoći na neki drugi, prikladniji način. Državni uredi ne smiju imati diskrecijska prava u procjeni valja li konkretni slučaj smatrati „egzistencijalnim pitanjem“ tako da bi eventualne, strogo ograničene iznimke (slučajevi koji *nisu* egzistencijalno važni) trebale biti jasno definirane.
2. Imovinska mjerila u pogledu imovine potencijalnih korisnika besplatne pravne pomoći iz čl. 8. Zakona su definirana previše restriktivno, tako da pokrivaju tek manji dio stanovništva te ostavljaju nezaštićenim dio socijalno ugroženijih slojeva kojima je pravna pomoć često nužna kako bi ostvarili pravo na socijalnu i drugu državnu pomoć ili pomoć jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zato ta mjerila treba prilagoditi, osobito prilagođavanjem zahtjeva u pogledu nekretnina u vlasništvu korisnika, kao i u pogledu kruga osoba od kojih se također traži izjava o imovini i primanjima (članova kućanstva).
3. Sistem uputnica treba preispitati. U svakom slučaju, „uputnice“ su se pokazale neprimjerenim mehanizmom za distribuciju državne potpore za pružanje primarne pravne pomoći, što se manifestiralo u okolnosti da se za tek zanemariv postotak (0,5%) od svih predmeta u kojima su organizacije civilnog društva pružale usluge pravnog savjetovanja moglo uputnicu ishoditi. Rezultat toga su neiskorištena sredstva izdvojena za ovu namjenu, tek marginalno financiranje pravnog savjetovanja iz državnih sredstava za besplatnu pravnu pomoć te, u konačnici, drastičan pad u budžetu predviđenom za besplatnu pravnu pomoć, što svakako ne odgovara stvarnim potrebama. Zato je za pružanje primarne pravne pomoći potrebno u potpunosti osigurati afirmaciju sistema projektnog finansiranja, koje je načelno predviđeno u Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, ali potom poništeno obavezom da se dodijeljena sredstva opravdavaju temeljem prikupljenih uputnica. Kontrola svrsishodnosti trošenja dodijeljenih sredstava treba se provoditi bez uputnica, na temelju izvještaja pružatelja, kojeg se u postupku nadzora može po potrebi provjeravati. Sredstva za besplatnu pravnu pomoć trebaju u značajnoj mjeri pokrivati stvarne troškove pružanja te pomoći (troškove radne snage, propuštenu zaradu, troškove korištenja prostora i opreme, stvarne izdatke, itd.).
4. Uslovi za odbijanje pružanja besplatne pravne pomoći trebaju biti propisani Zakonom. Oni trebaju biti jasno određeni, bez upućivanja na druge akte (Zakon o odvjetništvu, Kodeks odvjetničke etike, itd.), za koje je u odluci Ustavnog suda utvrđeno da sadrže razloge koji su široki, neodređeni te subjektivni u tolikoj mjeri da savjesne i razumne osobe stavljaju u položaj da nagađaju o njihovu smislu i sadržaju. Ako se odvjetnici angažiraju temeljem uputnice, ona bi u pravilu trebala sadržavati i ime odvjetnika koji će besplatnu pravnu pomoć pružiti.
5. Sistem državnog finansiranja i raspodjele sredstava namijenjenih za primarnu i sekundarnu pravnu pomoć treba napustiti diskrecijsko pravo, te se vratiti na inicijalni dogovor o tome da se pola budžeta rezerviše za primarnu, a pola budžeta za sekundarnu pravnu pomoć.
6. Položaj Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć treba ojačati te osigurati da u njemu sudjeluju reprezentativni predstavnici pružatelja besplatne pravne pomoći, kao i adekvatni zastupnici interesa korisnika.
7. Treba, u granicama koje nameću kratki rokovi, provesti i druge promjene koje proizlaze iz odluke Ustavnog suda i međunarodne ekspertize.

II.3.1. SISTEM BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI SRBIJI

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

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

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

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

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

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

Potreba za pružanjem besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji izuzetno je velika. Na ovakav zaključak upućuju podaci o broju korisnika koji kod sadašnjih pružalaca pravne pomoći traže neki vid besplatne pravne pomoći, podaci o socio-ekonomskom položaju stanovništva koji se odnosi na osobe na granici ili

⁹ Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji

ispod granice siromaštva i podacima o strukturi socijalno ranjivih grupa među kojima svojom brojnošću prednjače izbjeglice i interno raseljena lica. Zbog razmjera i težine problema koje ima ova socijalno ranjiva grupa, Srbija je proglašena jednom od pet zemalja u svijetu s produženom izbjegličkom krizom. Uočen je trend porasta potrebe za efikasnom pomoći u ostvarivanju prava građana u sve kompleksnijem pravnom sistemu.

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

Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji pripremljena je u okviru projekta „Stvaranje efektivnog i održivog sistema za pružanje besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji” koji sprovodi Ministarstvo pravde. Strateška opredjeljenja i okvir budućeg sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji bazirani su na rezultatima dvogodišnjeg rada Fonda za pravnu pomoć, formiranog u okviru projekta, koji je putem javnih konkursa dodeljivao sredstva za pružanje pomoći siromašnim i marginalizovanim grupama u Republici Srbiji. Rad Fonda omogućio je da se testiraju različiti modeli pružanja pravne pomoći, ukaže na njihove prednosti i nedostatke, preispitaju kriterijumi za dobijanje pravne pomoći, kao i način efikasnog upravljanja i finansiranja sistema besplatne pravne pomoći, kako bi se došlo do validnih podataka na osnovu kojih bi se formulisala optimalna rešenja, odnosno realni i sprovodivi predlozi i preporuke. Nevladine organizacije koje pružaju pravnu pomoć raseljenim licima, ali i mnoge druge koje pružaju pomoć raznim drugim socijalno ranjivim grupama su od početka bile uključene u ovaj projekt. U periodu avgust 2007 - januar 2008. godine i maj – decembar 2008. godine, zajednička baza podataka NVO evidentirala je blizu 10 000 korisnika. Najveći broj (oko 97%) odnosio se na pravno savetovanje, sastavljanje podnesaka i druge vidove pravne pomoći koji ne uključuju zastupanje.

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

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

Dosadašnja praksa u pružanju besplatne pravne pomoći u Srbiji dosta je raznolika. Besplatnu pravnu pomoć su pružale opštinske službe pravne pomoći, nevladine organizacije, advokatske komore, različita profesionalna i strukovna udruženja, sindikalne organizacije, političke stranke i pravne klinike pri pravnim fakultetima. Tamo gde su funkcionisale, Opštinske službe pravne pomoći su pružale pravnu

pomoć korisnicima koji su im se obraćali, ali nema preciznih statistika koje bi se odnosile na broj korisnika, na svojstva korisnika ili na vrstu pružene pravne pomoći.

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

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

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

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

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

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

U 2002. godini, 10,6% stanovnika Republike Srbije bilo je ispod linije siromaštva, tj. približno je svaki deseti stanovnik bio siromašan. Pri tome je koncentracija stanovništva oko linije siromaštva izuzetno velika, tako da je oko 20% stanovništva materijalno nedovoljno obezbijeđeno. Siromaštvo radno

sposobnog stanovništva je, u najvećoj mjeri, posljedica nezaposlenosti¹⁰. Tendencija povećanja nezaposlenosti nije prekinuta te je za očekivati da će se u narednih nekoliko godina povećavati broj siromašnih ljudi u Srbiji, a time će, pored ostalog, i potrebe za besplatnom pravnom pomoći biti sve veće.

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

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

S obzirom na opisano stanje u Srbiji je neophodno:

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

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

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

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

Neki segmenti besplatne pravne pomoći postoje u Crnoj Gori, ali nisu regulisani precizno i na adekvatan način. Prema članu 168. Zakona o parničnom postupku sud će, na zahtjev stranke, odrediti da je zastupa kvalifikovni punomoćnik, ako je to nužno radi zaštite opravdanog interesa stranke i kada stranka prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da sama snosi troškove kvalifikovanog punomoćnika. Zakonsku odredbu o „siromaškom pravu“ u građanskim postupcima, stranke vrlo rijetko koriste, bilo zbog neznanja, a time i nepozivanja na nju, bilo zbog neupoznavanja stranaka od strane suda, koji je inače obavezan da pravno neuku stranku pouči o mogućnostima i načinu zaštite njenih interesa. Ujedno, prema Zakonu o advokaturi, advokatska komora odlučuje da li će nekom pružiti besplatnu pravnu pomoć *pro bono*.

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

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

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

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

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

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

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

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

Svi oni već godinama pružaju usluge pravne pomoći određenim grupama stanovništva. Tako su opštinske službe pravne pomoći pružale pomoć osobama koje su slabog imovnog stanja i na određenom prostoru opštine; u krivičnoj oblasti zastupanje osoba slabog imovnog stanja povjereno je advokatima; a invalidske organizacije i sindikati su u pravnim stvarima pomogle svojim članovima. Besplatnu pravnu pomoć pružaju i nevladine organizacije. Nevladine organizacije se još od devedesetih godina prošlog vijeka uspješno bave pružanjem usluga pravne pomoći u stvarima koje su vezane za ljudska prava. One su posebno aktivne u zaštiti marginaliziranih i ugroženih socijalnih grupa, raseljenih lica i pripadnika manjinskih naroda.

Trenutno u praksi postoje dva načina ostvarivanja pravne pomoći: pravna pomoć finansirana od strane države (opštinski sekretarijati i službe) čiji su izvori finansiranja budžetska sredstva i naknade od korisnika. Drugi način je besplatna pravna pomoć koju ne finansira država, a nju pružaju nevladine organizacije. Ove nevladine organizacije imaju ograničena sredstva na raspolaganju i pružaju pravnu pomoć samo određenom broju korisnika. Nevladine organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć obezbjeđuju sredstva od međunarodnih donatora, zbog čega sistem pravne pomoći ima nedostatke. Izostaje finansiranje od strane države što otvara pitanje održivosti nevladinih organizacija kad izostane pomoć inostranih donatora.

Prema odredbama nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati upisani u registar advokata za pružanje besplatne pravne pomoći koji vodi Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, dok se nevladine organizacije ne pominju. S druge strane, raseljena lica nisu prepoznata kao posebna grupa koja ima posebne potrebe i zahtijeva specifičnu pravnu pomoć. Pravo na besplatnu pravnu pomoć, prema nacrtu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći može ostvariti: crnogorski državljanin; lice bez državljanstva koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori; stranac sa stalnim nastanjenjem ili odobrenim privremenim boravkom, i; drugo lice u skladu sa pravilima međunarodnog prava koje obavezuje Crnu Goru.

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

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

Na temelju višegodišnjih iskustava u pružanju pravne pomoći potrebno je ukazati na neke preporuke o kojima bi trebalo voditi računa prilikom izgrađivanja pravnog okvira za uspostavu sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori. Potrebno je omogućiti puno uživanje Ustavom zajamčenog prava na besplatnu pravnu pomoć što podrazumijeva i definisanje uslova za korištenje prava, posebno kada se

radi o najranjivijim društvenim grupama (raseljena lica, siromašni, žene, djeca, osobe sa invaliditetom, Romi i pripadnici drugih manjina). Neophodno je intenzivirati aktivnosti na donošenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji bi trebao na sveobuhvatan način definisati organizovanje i način rada pružalaca besplatne pravne pomoći, među kojima moraju biti i nevladine organizacije koje su se svojim dosadašnjim radom bez pomoći i podrške države potvrdile da mogu zadovoljiti različite potrebe korisničkih grupa za besplatnom pravnom pomoći. Budući model zakona treba da obezbijedi uslove za kvalitetnu besplatnu pravnu pomoć od strane stručnih osoba, kroz uspostavljanje efikasnog nadzora nad pružanjem usluga besplatne pravne pomoći i uspostavu jasnog i transparentnog načina finansiranja svih pružalaca besplatne pravne pomoći.

III. OBAVEZE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA PREMA MEĐUNARODNIM SPORAZUMIMA

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

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

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

Odbor ministara Savjeta Evrope preporučuje državama članicama primjenu sistema pravne pomoći na slijedeće načine:

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

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

2. Rezolucijom (76) 5 o pravnoj pomoći u građanskim, upravnim i trgovačkim stvarima;
3. Rezolucijom Odbora ministara Savjeta Evrope (78) 8 o besplatnoj pravnoj pomoći i savjetima;

4. Direktivom Evropske Komisije 2003/8 od 27.01.2002. godine; i
5. Poveljom o osnovnim pravima Evropske Unije (2000/C; 364/01; Nice 7/12/2000).

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

1. da osigura praktičan i efikasan pristup pravosuđu ili pružanjem besplatne pravne pomoći ili pojednostavljenjem postupaka kako bi građani imali mogućnost sami sebe zastupati u određenim „lakšim i jednostavnijim“ postupcima;
2. da ne otežava, odnosno da olakšava građanima pristup pravosuđu i pojednostavi postupke za dobivanje pravnih savjeta i pravne pomoći (izbjegavanje tzv. nepotrebnu složenost procedure); i
3. da ukloni sve ekonomske prepreke za građane sa ograničenim socijalnim i ekonomskim statusom u ostvarivanju ili odbrani njihovih prava.

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

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

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

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

Prema podacima **Udruženja „Vaša prava BiH“**¹² u Bosni i Hercegovini je u 2009. godine pravnu pomoć dobilo 8.197 korisnika. Od tog broja, 152 korisnika pripadaju posebno posebno ranjivim grupama

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

¹² Ovo Udruženje svoje aktivnosti provodi kroz 9 kancelarija i pruža besplatnu pravnu pomoć za slijedeće kategorije korisnika: tražiteljima međunarodne zaštite; licima sa priznatom međunarodnom zaštitom; izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine; bivšim nositeljima statusa privremenog prihvata s izgledom za integraciju u BiH; licima koja imaju pravo na privremeni boravak na humanitarnim osnovama; licima bez državljanstva; žrtvama trgovine ljudima i žrtvama drugog seksualnog ili na polu zasnovanog nasilja; interno raseljenim licima i povratnicima; izbjeglicama iz

(tražitelji azila, izbjeglice, osobe pod privremenim prihvatom, osobe s odobrenim boravkom iz humanitarnih razloga, osobe bez državljanstva, žrtve trgovine ljudima i sl.); 1.100 su pripadnici romske zajednice, i; 6.945 korisnika iz kategorije izbjeglica, raseljenih lica i povratnika iz Hrvatske, te posebno ugroženo lokalno stanovništvo. Po prvi puta, u toku 2009. godine, za pravnu pomoć se obratilo 3.246 korisnika, dok su ostalih 4.951 iz reda prethodno asistiranih korisnika. Pružanje besplatne pravne pomoći korisnicima kod ove organizacije obuhvata čitav niz pravnih usluga počevši od usmenih pravnih savjeta, odgovora na brze upite do pravnog zastupanja pred nadležnim upravnim i sudskim organima. Najveći broj upita tokom 2009. godine odnosio se na stambeno zbrinjavanje, povrat imovine, zapošljavanje, penzije, statusna prava civilnih žrtava rata, invalidnine demobilisanih boraca, komunalnu infrastrukturu, te pitanja koja se odnose na moguću diskriminaciju. Pored rada na konkretnim predmetima, organizacija djeluje i u oblasti politika, monitoringa implementacije strateških dokumenata, lobiranja i zagovaranja u oblasti donošenja novih ili izmjena postojećih propisa.

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

U Hrvatskoj je **Centar za mir, nenasilje i ljudska prava iz Osijeka**, u razdoblju od 1998. godine do sredine 2010. godine evidentirao preko 55.500 korisnika usluge besplatne pravne pomoći. Prema podacima pilot akcijskog istraživanja u okviru kampanje Koalicije za promociju i zaštitu ljudskih prava, kojeg je u maju i junu 2004. godine provela jedna od članica Koalicije, Organizacija za građanske inicijative iz Osijeka, 38 NVO koje djeluju na području cijele Hrvatske a koje pružaju pravnu pomoć su tokom 2002. godine zabilježile 76.845 korisnika besplatne pravne pomoći, a 2003. godine 87.236 korisnika besplatne pravne pomoći. Prema izvješću Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, od početka primjene zakona 01.02.2009. godine do 01.03.2010. godine, u državnim uredima zaprimljeno je 4.545 zahtjeva za odobravanje korištenja besplatne pravne pomoći, a odobreno 3.182 zahtjeva. Usporedbe radi, u razdoblju od 01.02.2009. godine do 31.12.2009. godine je 6 registriranih i ovlaštenih udruga članica Koalicije za promociju i zaštitu ljudskih prava evidentiralo 13.978 korisnika koji pripadaju kategoriji građana slabijeg imovnog stanja.

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

Kroz aktivnosti nevladine organizacije **Praxis iz Srbije**, pružena je pravna pomoć, informisanje i savjetovanje za 86.184 korisnika (interno raseljenih lica, izbjeglica, povratnika po readmisiji, pripadnika manjinskih zajednica (većinom RAE populacija) u vezi sa pristupom statusnim, imovinskim, socijalnim,

Hrvatske, te; ciljanim kategorijama ugroženog lokalnog stanovništva u skladu sa Kriterijima za definisanje prioriternih kategorija korisnika i pružanje usluga Udruženja „Vaša prava BiH“.

ekonomskim i drugim pravima. Ova organizacija je registrovala 115.492 zahteva za pružanje pravne pomoći i pravnih saveta, od kojih je 3.369 sudskih postupaka i 59.912 upravnih postupaka. Pored rada na konkretnim predmetima, ova organizacija je aktivna u sferi zagovaranja za izmjene neadekvatnih zakonskih propisa ili donošenje novih, ukazivanje na administrativne i sistemske prepreke koje sprečavaju korisnike u ostvarivanju osnovnih ljudskih prava, pa do javnog zagovaranja za sistemsko rješavanje problema „pravno nevidljivih lica“, odnosno lica koja nisu priznata pred zakonom.

Humanitarni centar za integraciju i toleranciju (HCIT) iz Novog Sada od svog osnivanja 1997. godine do sredine septembra 2010. godine pružio je besplatnu pravnu pomoć za preko 130.000 korisnika, od čega su preko 100.000 izbjeglice i interno raseljena lica, a oko 30.000 su domaći državljani s pravnim potrebama u drugim državama bivše SFRJ. U elektronskoj bazi podataka koju HCIT vodi kao implementing partner UNHCR-a od maja 2004. do 17.09.2010. registrirano je 50.801 izbjeglica i 6.239 interno raseljenih lica.¹³ HCIT je za raseljena lica pribavio preko 26.000 dokumenata iz Hrvatske, preko 6.500 dokumenata iz BiH, oko 6.000 dokumenata za interno raseljena lica s Kosova i Metohije, vodio putem advokata u Hrvatskoj oko 230 sudskih postupaka od kojih je do sada više desetina pozitivno riješeno, hiljadama izbjeglica je pomogao da ostvare pravo na penziju i na ponovnu isplatu penzije, da podnesu zahtjeve za obnovu i za stambeno zbrinjavanje u Hrvatskoj, za povrat u posjed stana i otkup istih u BiH, itd. U okviru aktivnosti na zagovaranju da se otklone zakonske i druge prepreke pristupu njihovim osnovnim ljudskim pravima prihvaćene su dvije zakonodavne inicijative HCIT-a od strane saveznog odnosno srbijanskog parlamenata kojim je izbjeglicama omogućeno da imaju dvojno državljanstvo, a raseljenim licima i izbjeglicama administrativne takse za upise i izvode iz matičnih knjiga smanjenje su za 70%.

Prema podacima NVO **Srpski demokratski forum (SDF)**, ova organizacija je u posljednje tri godine pružila pravnu pomoć za 11.000 izbjeglih osoba iz Hrvatske koje trenutno borave u Srbiji. Baza podataka **NVO Inicijativa za razvoj i saradnju Srbija (IRS)** sadrži podatke o 1.500 korisnika (izbjeglih i raseljenih lica) kojima je pružena besplatna pravna pomoć u periodu 01.04.2008. do 01.09.2010.godine. Ovi korisnici su izbjegla i raseljena lica iz Hrvatske, Kosova i BiH. I kod ove dvije organizacije najveći broj zahtjeva za besplatnom pravnom pomoći odnosio se na pitanja pribavljanja dokumenata, zaštite imovinskih prava, ostvarivanja socijalno-ekonomskih prava (penzije, zdravstvena zaštita, socijalna davanja, itd.), pristup državnim i drugim organima/tijelima (sudovima i organima uprave).

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

V.1.1. Općenita razmatranja i preporuke

Sistemi besplatne pravne pomoći u zemljama Zapadnog Balkana trebale bi sadržavati sledeće kriterijume:

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

Kriteriji za pružaoce besplatne pravne pomoći:

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

Oblici pravne pomoći koje mogu pružati nevladine organizacije:

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

Korisnici prava na besplatnu ili sponzoriranu pravnu pomoć

- izbjegla lica, raseljena lica i povratnici,
- azilanti i tražitelji azila,
- migranti,
- lica bez državljanstva,
- stranci,
- sve marginalizirane, diskriminirane i ugrožene grupe građana i pojedinci,
- sva lica koja ne mogu dobiti pravnu pomoć bez ugrožavanja mogućnosti sopstvenog uzdržavanja i uzdržavanja članova svoje porodice, lica slabog imovnog stanja.

Način utvrđivanja prava na besplatnu pravnu pomoć

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

Način finansiranja besplatne pravne pomoći

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

- projektno i programsko financiranje.

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

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