

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА О БЕСПЛАТНОЈ ПРАВНОЈ ПОМОЋИ

### - На кога ће и како ће највероватније утицати решења у Закону

Решења садржана у Закону о бесплатној правној помоћи имаће ефекат на владавину права у целини, а посебно на грађане, рањиве/осетљиве групе, службе бесплатне правне помоћи основане у јединицама локалне самоуправе и пружаоце бесплатне правне помоћи, и то на:

- **грађане** којима ће се обезбедити: остваривање права на приступ правди и права на правично суђење; право да буду равноправни у приступу правди и да пред судом и другим органима јавне власти могу делотворно, под једнаким условима и без дискриминације, да штите и остварују своја права; да буду боље информисани о њиховим правима и обавезама, стекну сазнања о основаности њихових захтева, изгледима за успех у поступцима, чиме ће се предупредити подизање неоснованих тужби, подићи ниво квалитета припремних поднесака и стручног заступања странака пред судом, док ће тако ови ефекти повећати степен ефикасности судова.

- **посебне категорије** као што су малолетници, лица са инвалидитетом, жртве насиља у породици, жртве трговине људима, тражиоци азила и друге рањиве групе, у смислу остваривања њихових права и заштите законом утврђених права;

- **службе бесплатне правне помоћи** основане у јединицама локалне самоуправе у складу са овим законом настављају да пружају бесплатну правну помоћ, на основу Устава Републике Србије и Закона о локалној самоуправи, уколико су образовале службу бесплатне правне помоћи, односно образују овакву службу у складу са законом. Законом је утврђена стручна квалификација лица која могу бити пружаоци бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, област у којој могу пружати правну помоћ, контрола ваљаности рада пружалаца, и мере које се изричу пружаоцима бесплатне правне помоћи који поступају противно законским одредбама.

- **адвокате, јавне бележнике, посреднике, удружења и правне факултете** као пружаоце бесплатне правне помоћи тиме што се по први пут системским законом регулише област пружања бесплатне правне помоћи, стручне квалификације пружалаца бесплатне правне помоћи, критеријуми за одређивање висине накнаде за пружене услуге, посебна права и обавезе пружалаца бесплатне

правне помоћи, равноправност у погледу могућности пружања бесплатне правне помоћи, одговорност за пружене услуге.

- **министарство правде** је у складу са Законом о министарствима надлежно за систем бесплатне правне помоћи. У складу са тим, према решењима предложеним у Закону о бесплатној правној помоћи, министарство правде прати пружање бесплатне правне помоћи, спроводи надзор над системом бесплатне правне помоћи у Републици Србији, врши статистичку анализу прикупљених података о броју и структури корисника, води Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, и разматра притужбе поводом спровођења овог закона. Такође, министарство правде ће бити надлежно за припрему одговарајуће финансијске и друге пратеће документације и спровођење поступка буџетирања средстава, исплате, евиденција, извештавања и других финансисјих послова који се односе на обезбеђење и извршавање средстава за спровођење Закона о бесплатној правој помоћи у Републици Србији.

- **државне органе и органе јавне власти** који одлучују о праву, обавези или интересу заснованом на закону - према решењима предложеним у Закону о бесплатној правној помоћи, ови органи су дужни да организују службу правне помоћи, која бесплатно пружа опште правне информације и почетне правне савете у оквиру њихове надлежности. Ово не представља нову обавезу или нову надлежност, с обзиром да државни органи и органи јавне власти свакако већ пружају информације у оквиру своје надлежности, а предложеним Законом се само констатује да је примарна правна помоћ грађанима доступна и у овој области односно од стране ових пружалаца.

#### **- Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито средњим и малим предузећима)**

Примена закона ће захтевати да се одређена средства из буџета одреде за функционисање система бесплатне правне помоћи. Закон неће грађанима створити додатне трошкове, с обзиром да се ради о услузи која треба да им буде доступна без накнаде. Закон се не односи на правна лица и неће створити додатне трошкове овим групама. Финансирање бесплатне правне помоћи је подељено између јединица локалне самоуправе (које сnose 50% накнаде која се исплаћује пружаоцу бесплатне правне помоћи) и буџета Републике Србије (преосталих 50% накнаде). Финансира се накнада за пружање секундарне правне помоћи (заступање, одбрана, састављање поднесака и састављање јавнобележничке исправе), као и накнада посредника у поступку посредовања у решавању спорова. Бесплатна правна помоћ коју пружају службе бесплатне правне помоћи основане у јединицама локалне самоуправе финансира из буџета локалне самоуправе. Пружање примарне правне помоћи сноси

пружалац. Примарна правна помоћ коју пружају државни органи и органи јавне власти финансира се из буџета Републике Србије. Висина накнаде за пружање бесплатне правне помоћи се одређује на основу критеријума дефинисаних у закону и подзаконском акту који усваја Влада на предлог министарства надлежног за послове правосуђа. Висина накнаде се одређује на годишњем нивоу.

Тренутно стање у области пружања бесплатне правне помоћи и резултати примене решења из Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07 и 83/14– др. закон), односно члана 20. тачка 31 овог закона, којим се одређује да општина, преко својих органа организује службу правне помоћи грађанима, било је предмет анализе коју је спровела Светска банка у сарадњи са Министарством правде 2013.-2014. године (*'Serbian Free Legal Aid Fiscal Impact Analysis', World Bank Multi-Donor Trust Fund for Justice Sector Support - MDTF JSS*), Подаци су употребљени у циљу буџетирања Закона о бесплатној правној помоћи. Резултати анализе су показали да бесплатна правна помоћ коју пружају службе образоване у јединицама локалне самоуправе у највећој мери обухвата примарну правну помоћ (око 80% свих предмета), док се само мали део односи на секундарну бесплатну правну помоћ (најчешће састављање поднесака, у неким општинама заступање у парничном и управном поступку). Према резултатима анализе, 69 општина има успостављену службу бесплатне правне помоћи, 28 општина нема службу али има лице које обавља послове бесплатне правне помоћи, док остале општине немају ову службу. Управо због постојећих проблема овог фрагментираног приступа, односно недостатка примене решења из Закона о локалној самоуправи, постоји потреба за доношењем системског закона који би регулисао ову област.

Поред тога, процена трошкова обухвата и следеће:

1. трошкови похађања обавезне обуке за лица која одлучују о захтеву за одобравање секундарне бесплатне правне помоћи и издавања дозвола за ова лица, и трошкови спровођења јавне кампање у циљу информисања грађана о доступности бесплатне правне помоћи, који ће се надокнадити у оквиру пројекта Вишедонаторски поверенички фонд који администрира Светска банка (*MDTF JSS*),

2. трошкови вођења Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи, које сноси Министарство правде у оквиру своје редовне надлежности, с обзиром да је према Закону о министарствима надлежно за бесплатну правну помоћ. Сличне регистре Министарство већ води и за посреднике, вештаке, тумаче, као и извршитеље.

3. административни трошкови вођења евиденција од стране пружалаца, и трошкови подношења годишњег извештаја надлежном министарству представљају редовну делатност пружалаца бесплатне правне помоћи, који ће се добровољно уписивати у регистар (адвокати имају сопствену евиденцију, службе бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе такође, удружења воде своје

регистре...), као и трошкови остваривања јединствених стандарда и минимума техничких услова у погледу обележавања радних просторија.

**- Да ли су позитивне последице закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити**

Предложена решења у закону захтевају да се један део буџетских средстава определи за финансирање бесплатне правне помоћи, дакле посредно стварају трошкове грађанима. Међутим, позитивни ефекти спровођења овог закона ће се огледати првенствено у заштити права грађана, омогућавајући им да равноправно остварују право на приступ правди и право на правично суђење. Истовремено, држава ће применом овог закона испунити уставну обавезу да донесе закон којим уређује пружање бесплатне правне помоћи и да развије систем бесплатне правне помоћизаснован на међународним документима о људским правима.

Имајући у виду да је право на правну помоћ људско право, будући да се чланом 67. Устава јемчи сваком, под условима одређеним законом, право на правну помоћ, што подразумева да је ово људско право праћено истовременом обавезом државе да га поштује, да га не повређује и да пружи заштиту, како би оно било доступно, стварно и ефикасно, те да доступност правне помоћи није ствар добре воље, већ обавеза државе да је пружи, будући да право без могућности да се ужива постаје илузорно. Иако је Законом о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", број 129/07) прописано да општина преко својих органа у складу са Уставом и законом организује службу правне помоћи (члан 20. став 1. тачка 31.), постоји велики број општина које нису још увек испуниле ову обавезу. Слично, Законом о адвокатури ("Службени гласник РС", бр. 31/11 и 24/12) у члану 66. тачка 7) и чл. 73. и 74. прописано је да Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу организују пружање бесплатне правне помоћи у складу са законом, да адвокатска комора може да организује бесплатно пружање правне помоћи на свом подручју, међутим у недостатку пројектног финансирања, адвокатске коморе такође не пружају бесплатну правну помоћ грађанима на системски и организован начин. Затим, Законом о парничном поступку признавање права странци на бесплатну правну помоћ могуће је само уколико су испуњени законом прописани услови у ЗПП, а чију испуњеност суд цени у сваком конкретном спору, док се остваривање права на бесплатну правну помоћ везује само за случај када је странка потпуно ослобођена од плаћања трошкова поступка. Слични проблеми постоје и у кривичном поступку, с обзиром да је осим случајева обавезне одбране, могуће да се окривљеном којипрема свомимовинском стању не може да платинаградуитрошкове браниоца, на његов захтев постави бранилац, само ако се кривични поступак води за кривично дело за које се може изрећи казна затвора преко три године или ако то налажу разлози правичности.

Стога је у Републици Србији остварење права на бесплатну правну помоћ доведено у питање за широк круг угрожених особа, будући да држава још увек није законом обезбедила на одговарајући начин правну помоћ и одредила ситуације у којима мора уследити правна помоћ и кад није реч о сиромаштву, као што су инвалидитет лица, године живота, необразованост, чиме ова лица могу остати без стварне заштите својих имовинских и других права, будући да могу бити ускраћена за састављање, подношење писмена и узимање учешћа у поступку пред судом, нарочито онда кад им није признато право на бесплатно заступање.

Када су у питању ефекти предложених решења у Нацрту закона о бесплатној правној помоћи на посебно осетљиве категорије грађана, управо су следећи фактори узети у обзир при процени износа потребних средстава:

- чињеница да је у Републици Србији потреба за пружањем бесплатне правне помоћи изузетно велика. На овакав закључак упућују подаци о броју, структури и социо-економском положају становништва и тренд пораста потребе за судском заштитом, а посебно становништа тзв. „рањивих група”.

- у судској статистици не постоје обједињени подаци о броју окривљених којима је по службеној дужности постављен бранилац,

- у овом моменту не постоји могућност прикупљања веродостојних статистичких података на нивоу државе.

Управо из ових разлога, одређење за одређена решења у Нацрту закона је засновано на потреби заштите посебно осетљивих група грађана, те су стога и као корисници бесплатне правне помоћи наведене рањиве групе које аутоматски остварују право на бесплатну правну помоћ (члан 4.).

Примена Нацрта закона о бесплатној правној помоћи доприноси већој ефикасности правосуђа у целини, с обзиром да је највећи део предмета односи на примарну правну помоћ, дакле уз стручну помоћ квалификованих пружалаца, очекује се смањење броја нових поступака пред судом за оне предмете у којима је могуће доћи до решења без покретања судског поступка, а такође ће допринети смањењу (будућих) трошкова вођења судских поступака, с обзиром да предвиђа и могућност посредовања у решавању спорова које је на располагању корисницима бесплатне правне помоћи.

**- Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција**

Закон се не односи на ову област.

**- Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону**

Радну верзију закона сачинила је радна група у саставу:

1. Нела Кубуровић, помоћник министра, руководилац Сектора за правосуђе, председник радне групе
2. Чедомир Бацковић, помоћник министра за европске интеграције и међународне пројекте, заменик председника радне групе
3. Биљана Бјелетић, адвокат, Адвокатска комора Србије
4. Јасмина Павловић, Адвокатска комора Београда
5. Зоран Лончар, Адвокатска комора Београда
6. Блажо Недић, Партнери за демократске промене Србија
7. др Саша Гајин, Правни факултет Универзитета Унион, Београд
8. др Ивана Крстић, Правни факултет Универзитета у Београду
9. Мирјана Грујичић, судија, Први основни суд у Београду
10. Жарко Шундерић, шеф Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва
11. Мирјана Максимовић, заменица, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва
12. Србијанка Гајић, Министарство правде
13. Смиља Ракуљ, Министарство државне управе и локалне самоуправе
14. Марко Томашевић, Стална конференција градова и општина
15. Милан Антонијевић, Комитет правника за људска права, YУКОМ
16. Дарја Котуровић, секретар радне групе.

У поступку припреме Закона били су укључени и представници невладиних организација и цивилног друштва.

Министарство правде је спровело јавну расправу о Закону о бесплатној правној помоћи у складу са Пословником Владе. Јавна расправа је била организована у периоду од 18. децембра 2013. године до 4. фебруара 2014. године. Текст Нацрта Закона о бесплатној правној помоћи био је објављен на интернет страници Министарства правде након добијања сагласности надлежног одбора Владе за организовање јавне расправе. Током јавне расправе, достављени су бројни коментари, примедбе, предлози и сугестије у вези са текстом Закона. Министарство правде је све предлоге размотрило и изменило радну верзију закона. Одговори на коментаре достављене у току јавне расправе доступни су на интернет страници Министарства правде.

У оквиру јавне расправе, текст Нацрта закона представљен је на шест округлих столова које је организовало Министарство правде, и то: дана 18. децембра 2013. године, у Београду, затим 16. јануара 2014. године у Крагујевцу, 22. јануара 2014. године у Нишу, 23. јануара 2014. године у Новом Саду, 24. јануара 2014. године у

Београду и коначно 4. фебруара 2014. године у Бујановцу. Након спроведене јавне расправе и достављеног мишљења Европске Комисије током 2015. године, извршене су коначне измене нацрта закона.

**- Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава.**

Регулаторне мере: Како би био остварен циљ примене Закона, неопходно је донети подзаконске акте којима се прецизирају одређена решења. Стога, члан 55. Нацрта закона регулише да ће се подзаконски акти за спровођење овог закона донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Надлежни орган за ове послове јесте Министарство правде.

Институционалне мере: Министарство правде је надлежно за спровођење овог закона. Биће потребне следеће организационе и кадровске промене у надлежном министарству: у оквиру надлежне организационе јединице која је према акту о унутрашњем уређењу и задужена за ове послове, повећа број запослених за 5 (4 запослена и 1 руководиоца одељења) са високом стручном спремом у Сектору за правосуђе, који би извршавали послове праћења и надзора над системом бесплатне правне помоћи у Републици Србији, статистичку анализу прикупљених података о броју и структури корисника, вођења Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи, као и разматрања притужби поводом спровођења овог закона. Увођење Регистра пружалаца бесплатне правне помоћи ће се спровести у истој организационој јединици. Такође се планира пријем још 4+1 запослених, са високом спремом у Сектору за материјално - финансијске послове, који би се бавили пословима планирања, односно старали би се о припреми одговарајуће финансијске и друге пратеће документације и спровођење поступка буџетирања средстава, исплате, евиденција, извештавања и других финансисјих послова који се односе на обезбеђење и извршавање средстава за спровођење система бесплатне правне помоћи у Републици Србији. Мере у циљу усклађивања са законским решењима органа локалне самоуправе односе се на успостављање служби бесплатне правне помоћи у року од 12 месеци од ступања на снагу овог закона, како би се обезбедила пуна примена истог. Ове мере се односе само на оне јединице локалне самоуправе које већ нису образовале службу бесплатне правне помоћи у складу са Законом о локалној самоуправи. Међуинституционална сарадња између органа и организација који ће учествовати у спровођење нових предложених решења већ постоји а била је и предмет бројних састанака представника Министарства правде и Министарства државне управе и локалне самоуправе.

- Нерегулаторне мере – информативно-едукативне мере- Обуке за спровођење овог закона ће се спровести до почетка примене закона. Обуке ће

обухватати запослене у јединицама локалне самоуправе који ће радити на пословима одобравања захтева за бесплатну правну помоћ, као и групе пружалаца бесплатне правне помоћи који ће учествовати на семинарима посвећеним конкретним областима пружања бесплатне правне помоћи. Министарство правде ће спроводити јавну кампању у циљу информисања грађана о доступности бесплатне правне помоћи и основним условима за остваривање овог права, са нарочитим освртом на посебно осетљиве групе грађана. Све информативно- едукативне мере ће се финансирати из средстава донације у оквиру пројекта Вишедонаторски поверенички фонд који администрира Светска банка (MDTF JSS),

- Остале мере и активности које имају за циљ пуну примену законских решења и система контроле примене односе се на мере за праћење остваривања зацртаних циљева, а предвиђене су Акционим планом за Поглавље 23 Правосуђе и основна права, у активности 3.7.1.7., где је предвиђена анализа спровођења закона у парничним, управним и кривичним поступцима.

## **V. Процена финансијских средстава потребних за спровођење Закона**

За спровођење овог закона потребно је обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије. Процена финансијских средстава дата је у образложењу закона.