

YUCOM
Komitet pravnika za ljudska prava



PRISTUP PRAVDI I BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U SRBIJI IZAZOVI I REFORME



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

SRBIJA



INSTITUTE FOR
Sustainable
Communities

SeConS
development initiative group

**PRISTUP PRAVDI I
BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U SRBIJI
IZAZOVI I REFORME**

PRISTUP PRAVDI I BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U SRBIJI IZAZOVI I REFORME

Izdavači:



Komitet pravnik za ljudska prava
Svetogorska 17, 11000 Beograd
www.yucom.org.rs



SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu
Savska 5, 11000 Beograd
www.secons.net

Za izdavača:

Milan Antonijević
Olivera Pavlović Vuković

Autori:

Danilo Vuković
Milan Antonijević
Katarina Golubović
Marko Milenković
Kristina Vujić

Lektura:

Irena Popović
Ljiljana Korica

Dizajn, prelom i priprema za štampu:
BENUSSI design

Štampa:

Dosije studio

Tiraž 500

ISBN 978-86-83209-46-0



Štampanje ove publikacije finansirao je USAID posredstvom Instituta za održive zajednice. Publikacija je nastala u okviru realizacije projekta „Pristup pravdi – pravda za sve”, koji zajednički realizuju Komitet pravnik za ljudska prava i SeConS. Stavovi izneti u ovoj publikaciji izražavaju stavove autora i ne odražavaju nužno stavove Vlade SAD, USAID-a ili ISC-a.

SADRŽAJ

PREDGOVOR KA RAZVIJENIJEM SISTEMU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U SRBIJI	7
GLAVA 1. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE	9
1.1. Pravna pomoć i tekovine Saveta Evrope	9
1.2. Važeći pravni okvir za besplatnu pravnu pomoć u Srbiji i proces reformi	11
1.3. Nacrt Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove kritike	13
1.3.1. Opšti komentari i primedbe Komiteta pravnika za ljudska prava na Nacrt zakona	14
1.3.2. Komentari Komiteta pravnika za ljudska prava na pojedinačna rešenja	18
1.4. Potrebe za besplatnom pravnom pomoći u Srbiji	18
GLAVA 2. ISTRAŽIVANJE O PRAVNOJ POMOĆI U SRBIJI	21
2.1. Metod i uzorak	21
2.2. Problemi u ostvarivanju prava	22
2.2.1. Najčešći problemi	24
2.2.1.1. Radno-pravna pitanja	28
2.2.1.2. Bračna i porodična pitanja	30
2.2.1.3. Imovinska pitanja	31
2.2.1.4. Socijalna zaštita i lična dokumenta	31
2.2.1.5. Lake i teške telesne povrede	32
2.2.1.6. Korupcija	32
2.2.1.7. Višestruke deprivacije	32

2.3. Iskustva sa državnim organima i sudovima	35
2.3.1. Predmet koji je poslednji rešavan i pred državnim organom i pred sudom	35
2.3.2. Trajanje spora	37
2.3.3. Razumevanje procesa i upotreba različitih resursa	39
2.3.4. Poslednji sudski spor	39
2.3.5. Oblici zastupanja pred sudom	40
2.3.6. Trajanje procesa	42
2.3.7. Zašto ne idu na sud?	44
2.4. Usluge besplatne pravne pomoći	46
2.4.1. Besplatna pravna pomoć pred sudom	46
2.4.2. Kanali informisanja o besplatnoj pravnoj pomoći	48
2.4.3. Odlučivanje za besplatnu pravnu pomoć	48
2.4.4. Svest o besplatnoj pravnoj pomoći	49
2.4.5. Traženje besplatne pravne pomoći preko Interneta	50
2.4.6. Ustavna žalba	51
2.5. Korisnici besplatne pravne pomoći	52
2.5.1. Materijalni status	52
2.5.2. Obrazovanje i radni status	55
2.5.3. Posebno ugrožene kategorije	57
2.5.4. Stavovi prema zakonu i poverenje u institucije	58
2.6. Pružaoci besplatne pravne pomoći	61
2.6.1. Organizaciona pitanja	62
2.6.2. Zastupanje	65
2.6.3. Institucionalno okruženje	66

PRISTUP PRAVDI I BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U SRBIJI
IZAZOVI I REFORME

PREDGOVOR

KA RAZVIJENIJEM SISTEMU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U SRBIJI

Efikasna pravna zaštita čini osnov demokratskog društva i proizilazi iz principa vladavine prava i prava na pravično suđenje, koje je garantovano brojnim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, čija je potpisnica i Srbija. Pristup pravdi, odnosno pravna zaštita, nije moguć bez ostvarivanja pravne pomoći koju pružaju stručna lica. U demokratskim društvima pravo na pravnu pomoć garantovano je svima, međutim, imajući u vidu da svi nisu u mogućnosti da snose troškove, država ima obavezu da obezbedi besplatnu pravnu pomoć ili pravnu pomoć sa smanjenim troškovima, kada to zahtevaju razlozi pravičnosti. Ovo je naročito važno zbog toga što se broj siromašnih u Srbiji dramatično povećava.

U Srbiji trenutno ne postoji adekvatan pravni okvir kojim bi bio regulisan sistem besplatne pravne pomoći. Ustavom Republike Srbije je svakome, pod uslovima određenim zakonom, zajemčeno pravo na pravnu pomoć i predviđeno da pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Ustavom je predviđeno i da se zakonom određuje kada je pravna pomoć besplatna. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći još uvek nije usvojen, iako je prošlo više od šest godina od usvajanja Ustava i deset godina od ratifikacije Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ustavno sužavanje kruga pružalaca besplatne pravne pomoći suprotno je u najsavremenijim komparativnim trendovima i ne uvažava značajnu infrastrukturu za pružanje pravne pomoći, koju su u prethodnom periodu izgradile nevladine organizacije, sindikati, a u sve većoj meri i pravni fakulteti u Srbiji.

Publikacija „Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – izazovi i reforme“ nastala je u okviru projekta „Pristup pravdi – pravda za sve“, koji realizuju Komitet pravnika za ljudska prava – Yucom i Grupa za razvojnu inicijativu

– SeConS. Projekat se ostaruje uz finansijsku podršku USAid posredstvom Instituta za održive zajednice.

Istraživanje čiji su rezultati predstavljeni u publikaciji ima dva cilja. Prvi cilj je da se otkriju i analiziraju prepreke s kojima se suočavaju građani koji pokušavaju da ostvare svoja prava pred sudovima i državnim organima. Drugi cilj je da se stekne dublji uvid u iskustva sa besplatnom pravnom pomoći kao mehanizmom koji stoji na raspolaganju onim građanima koji se u ostvarivanju svojih prava susreću sa finansijskim preprekama ili diskriminacijom.

Komitet pravnika za ljudska prava kontinuirano je angažovan na prepoznavanju i priznavanju značajne uloge koju sistem besplatne pravne pomoći ima za ostvarivanje ljudskih prava, socijalnu inkluziju i vladavinu prava u srpskom društvu. Predstavljenim istraživanjem daje se doprinos uspostavljanju efikasnog, efektivnog i održivog sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji koji će moći da obezbedi jednak pristup pravdi, ravnopravnost građana pred zakonom i poštovanje vladavine prava.

U glavi 1 prikazani su aktuelni okvir sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji i kritike Nacrta zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2012. godine. Glava 2 predstavlja izveštaj koji je nastao na osnovu podataka dobijenih kvalitativnim i kvantitativnim istraživanjem sprovedenim u periodu decembar 2012 – februar 2013. godine na reprezentativnom uzorku građana Srbije i na osnovu trideset dubinskih polustrukturisanih intervjuja sa pružaocima i korisnicima besplatne pravne pomoći. U glavi 3 dati su predlozi za reformu i izgradnju sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji.

Nadamo se da će rezultati prikazanog istraživanja i izneti predlozi doprineti daljem razvoju sistema besplatne pomoći i jačanju uloge nevladinog sektora u pružanju ovih usluga kako bi se omogućio pristup pravdi najugroženijim licima, ali i smanjili siromaštvo i socijalna isključenost.

GLAVA 1. BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE

1.1. PRAVNA POMOĆ I TEKOVINE SAVETA EVROPE

Pravna pomoć podrazumeva efikasnu pravnu zaštitu, odnosno jednak pristup sudovima i drugim državnim organima bez diskriminacije. Efikasna pravna zaštita predstavlja osnov demokratskog društva i proizilazi iz principa vladavine prava i prava na pravično suđenje, koje je garantovano mnogim međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, između ostalog, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima¹, Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima deteta² i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda³.

1 „Svi su jednaki pred sudovima i sudovima pravde. Svako lice ima pravo da njegov slučaj bude raspravljan pravično i javno pred nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim sudom, ustanovljenim na osnovu zakona koji odlučuje o osnovanosti svake optužbe podignute protiv njega u krivičnim stvarima ili o osporavanju njegovih građanskih prava i obaveza. Može se narediti isključivanje javnosti za vreme trajanja cele rasprave ili jednog dela u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, ili ako to interes ličnog života stranaka zahteva, ili još ako to sud smatra apsolutno potrebnim iz razloga posebnih okolnosti slučaja kada bi javnost štetila interesima pravde, ipak, svaka presuda doneta u krivičnim ili građanskim stvarima biće javna, osim ako interes maloletnika zahteva da se postupak drukčije ili ako se rasprava odnosi na bračne sporove ili na starateljstvo dece.” – Član 14. stav 1. Zakona o ratifikaciji međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („Službeni list SFRJ”, br. 7/71).

2 „Svako dete lišeno slobode ima pravo na hitnu pravnu i drugu odgovarajuću pomoć, pravo da pred sudom ili drugim nadležnim, nezavisnim i nepristrasnim organom postavi pitanje zakonitosti lišavanja slobode, kao i pravo na hitnu odluku o tom pitanju.” – Član 37(d) Zakona o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta („Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, broj 15/90 i „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 4/96 i 2/97)

3 „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravično i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.” – Član 6. stav 1. Zakona o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – ispravka).

Srbija je ratifikovala sve pomenute dokumente, a Ustavom Republike Srbije, osim toga, garantovano je pravo na pravično suđenje. Tako se u članu 32. stavu 1. Ustava navodi: „*Svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega.*“

Pravo na pravično suđenje predstavlja pravo na ravnopravan pristup pravdi, kako bi svako mogao da zaštiti i ostvari svoja prava. Ono uključuje, između ostalog, pravo na pravnu pomoć koju je država dužna da obezbedi svakom pojedincu, tako da zadovoljava određene kvalitativne standarde. To znači da pružena pravna pomoć treba da bude dovoljno efikasna da stavlja pojedinca u ravnopravan položaj sa suprotnom stranom.

Pravo na pravnu pomoć garantovano je Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁴. Takođe, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) u svojim odlukama postavio je određene standarde koji se odnose na pravo na besplatnu pravnu pomoć. Tako je u slučaju *Airy v. Irska*⁵ sud doneo odluku koja obavezuje državu da obezbedi pravnu pomoć kada je to neophodno, određujući sledeće kriterijume kao relevantne prilikom utvrđivanja *neophodnosti*: 1. značaj predmeta za podnosioca predstavke; 2. kompleksnost predmeta; 3. sposobnost podnosioca predstavke da se sam zastupa⁶; 4. troškove i mogućnost podnosioca da ih snosi⁷. Ovi kriterijumi su vrlo značajni, imajući u vidu da se uloga presuda ESLJP ne iscrpljuje rešavanjem konkretnog slučaja, već one služe i kao smernice za tumačenje Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,

4 „*Svako ko je optužen za krivično delo ima sledeća minimalna prava: (...) c) da se brani lično ili putem branioca koga sam izabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati za pravnu pomoć, da ovu pomoć dobije besplatno kada interesi pravde to zahtevaju.*“ – Član 6. stav 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

5 *Airey protiv Irske*, presuda br.6289/73 od 9. oktobra 1979. godine.

6 „*Sudu se čini sigurnim da bi podnositeljka predstavke bila u nepovoljnom položaju ukoliko bi njenog supruga zastupao advokat a nju ne. Sa druge strane, po mišljenju Suda, nije realno da se pretpostavlja da bi, u ovoj vrsti parnice, podnositeljka predstavke efikasno vodila svoj predmet, uprkos pomoći koju, kako je Vlada navela, sudija pruža stranama u postupku koje nemaju zastupnika.*“ (*Airey protiv Irske*, para. 24)

7 Podnositeljka predstavke nije mogla da nađe advokata koji bi bio voljan da je zastupa u postupku sudske rastave. Komisija je zaključila da je razlog zbog kojeg advokati koje je ona konsultovala nisu bili spremni da je zastupaju taj što ona ne može da snosi troškove postupka. Vlada dovodi u pitanje ovakvo stanovište, ali Sud nalazi da je ono uverljivo i da nije dat niti jedan dokaz koji bi ga učinio nevaljanim (*Airey protiv Irske*, para. 27). Imajući u vidu sve okolnosti slučaja, Sud zaključuje da gđa Airey nije uživala efikasno pravo pristupa Visokom sudu u cilju zahtevanja sudske odluke o razdvajanju. Dakle, član 6 stav 1 jeste povređen (*Ibid.*, para. 28).

odnosno dalje razvijaju pravila predviđena Konvencijom. Srbija je kao potpisnica Konvencije dužna da poštuje njene odredbe i standarde koje postavlja ESLJP.

Savet Evrope je doneo niz rezolucija i preporuka koje se odnose na pravnu pomoć. To su:

1. Rezolucija 76 (5) o pravnoj pomoći u građanskim, privrednim i upravnim stvarima,
2. Rezolucija 78 (8) o pravnoj pomoći i savetima,
3. Preporuka R (81) 7 o merama olakšanja pristupa pravdi,
4. Preporuka R (93) 1 o efikasnom pristupu pravu i pravdi za veoma siromašne,
5. Preporuka (2000) 21 o slobodi obavljanja profesije advokata,
6. Preporuka (2011) 3 o postupanju suda i drugim pravnim uslugama koje se pružaju građanima kroz upotrebu novih tehnologija.

1.2. VAŽEĆI PRAVNI OKVIR ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ U SRBIJI I PROCES REFORMI

Pravo na pravnu pomoć garantovano je Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i Ustavom Republike Srbije (član 67), a ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć fragmentarno je propisano većim brojem zakona. Ustavom se svakome, pod uslovima određenim zakonom, jemči pravo na pravnu pomoć i predviđa da pravnu pomoć pružaju advokatura, kao samostalna i nezavisna služba, i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Konačno, Ustavom je predviđeno i da se zakonom određuje kada je pravna pomoć besplatna. Iz takvog ustavnog rešenja proizilazi da svi građani, stranci i lica bez državljanstva imaju pravo na pravnu pomoć u skladu sa zakonom. Ipak, zakon o besplatnoj pravnoj pomoći još uvek nije usvojen iako je prošlo više od šest godina od usvajanja Ustava i deset godina od ratifikacije EKLJP.

Ustavnom rešenju je još od donošenja zamerano da ograničava broj pružalaca pravne pomoći, svodeći ih na advokaturu i službe pravne pomoći koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave, izuzimajući udruženja građana (nevladine organizacije i sindikate) i pravne klinike pri pravnim fakultetima⁸. Ustavom je predviđeno i da se zakonom određuje kada je pravna pomoć besplatna, ali kako

8 http://yucom.org.rs/upload/vestgalerija_74_5/1329908421_GSO_Ustav%20na%20prekretnici_pdf.pdf

zakon o besplatnoj pravnoj pomoći još nije usvojen, dok to ne bude učinjeno, primenjuju se odredbe Zakonika o krivičnom postupku, Zakona o parničnom postupku i Zakona o opštem upravnom postupku, koje se odnose na oslobađanje od troškova.

Zakonikom o krivičnom postupku predviđeno je da se okrivljenom koji prema svom imovinskom stanju ne može da plati nagradu i troškove branioca, postavi branilac iako ne postoje razlozi za obaveznu odbranu, ako se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se može izreći kazna zatvora preko tri godine ili ako to nalažu razlozi pravičnosti. U tom slučaju, troškovi odbrane padaju na teret budžetskih sredstava suda. Postavljeni branilac ima svojstvo branioca po službenoj dužnosti. O tome odlučuje sudija za prethodni postupak, predsednik veća ili sudija pojedinac, a branioca rešenjem postavlja predsednik suda pred kojim se vodi postupak prema redosledu sa spiska advokata koji dostavlja nadležna advokatska komora⁹.

Osim toga, Zakonikom je propisano da se oštećenom kao tužiocu, kada se krivični postupak vodi za krivično delo za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora u trajanju preko pet godina, može postaviti punomoćnik ako je to u interesu postupka i ako oštećeni kao tužilac ne može da snosi troškove zastupanja¹⁰.

Zakonom o parničnom postupku predviđeno je da će sud osloboditi od plaćanja troškova postupka potpuno ili delimično stranku koja prema svom opštem imovinskom stanju nije u mogućnosti da snosi ove troškove¹¹.

Zakonom o opštem upravnom postupku takođe je propisano potpuno ili delimično oslobađanje od troškova stranke koja bi plaćanjem troškova ugrozila svoje izdržavanje ili izdržavanje svoje porodice¹². Dodatno, definišući načelo pružanja pomoći stranci, Zakonom je uređeno da će se organ koji vodi postupak starati da neznanje i neukost stranke i drugih učesnika u postupku ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju¹³.

U sva tri propisa je predviđeno da stranka treba da podnese zahtev za oslobađanje od troškova i dokaze o imovinskom stanju, a nadležni organ donosi odluku o zahtevu.

9 Član 77. Zakonika o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011 i 121/2012).

10 Član 59. Zakonika o krivičnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 72/2011, 101/2011 i 121/2012).

11 Član 168. Zakonika o parničnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 72/2011).

12 Član 110. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97, 31/01).

13 Član 15. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97, 31/01).

S obzirom na to da je neophodno ovu oblast posebno regulisati, Vlada Republike Srbije je, 2010. godine, donela *Strategiju razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji*¹⁴. Strategijom se formulišu smernice i osnovni principi normativnopravnog i institucionalnog okvira sistema besplatne pravne pomoći, čija bi implementacija obezbedila sistemsku promenu u oblasti pružanja pravne pomoći. Ona pruža odgovore na bazična pitanja za uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći, kao novog javnog servisa građana: 1) ko i pod kojim uslovima ima pravo na besplatnu pravnu pomoć; 2) ko i pod kojim uslovima pruža besplatnu pravnu pomoć; 3) kako se ostvaruje pravo na besplatnu pravnu pomoć; 4) kako se upravlja sistemom besplatne pravne pomoći; 5) kako se kontroliše i obezbeđuje kvalitet besplatne pravne pomoći.

Za oblasti koje su obuhvaćene Strategijom definisani su opšti cilj i posebni ciljevi koji se tiču korisnika i pružalaca besplatne pravne pomoći, postupak za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, način upravljanja, kontrole i obezbeđivanja kvaliteta besplatne pravne pomoći, kao i način njenog finansiranja. Takođe, definisane su mere koje bi trebalo preduzeti radi ostvarivanja svakog od posebnih ciljeva, a sastavni deo Strategije čini i Akcioni plan. Strategijom je predviđeno i da Vlada izradi Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kojim bi bio razvijen i regulisan sistem besplatne pravne pomoći u Srbiji.

1.3. NACRT ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI I NJEGOVE KRITIKE

U skladu sa Strategijom, Vlada je izradila Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, nakon čega je započet proces javne rasprave¹⁵. Na inicijativu Direktora za ljudska prava i poslove Saveta Evrope, izrađena je stručna analiza Nacrta zakona: *Komentari na Nacrt zakona u smislu primenljivih evropskih standarda i iskustava zemalja iz regiona*¹⁶.

14 Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, br. 74/2010).

15 Prva javna rasprava, uz učešće većeg broj zainteresovanih strana, održana je 12. decembra 2011. godine u Palati Srbije. Javnoj raspravi su prisustvovali predstavnici advokatskih komora, sudova, Ministarstva pravde, nevladinih organizacija, međunarodnih organizacija i ambasada.

16 Prof. dr Alan Uzelac (Univerzitet u Zagrebu), *Komentari na Nacrt zakona u smislu primenljivih evropskih standarda i iskustava zemalja iz regiona*, Savet Evrope – Generalni sekretarijat – Generalni direktorat za ljudska prava i pravne poslove – Odsek za nezavisnost i efikasnost pravosuđa, DG-I [2012]3, 5. mart 2012.

Načelno, u komentarima je iskazan pozitivan stav prema inicijativi da se normativno uredi sistem besplatne pravne pomoći i da Srbija počne da ispunjava svoje obaveze, predviđene međunarodnim dokumentima i Ustavom, koje se odnose na pravnu pomoć. Istaknuta je važnost pravne pomoći, pre svega pravnih saveta, u prevenciji, odnosno sprečavanju povrede prava ili izbegavanju nepotrebnih procedura, kao i da treba pojednostaviti postojeće zakonske procedure, ali i da procedure prijavljivanja za besplatnu pravnu pomoć treba osmisлити tako da budu lako razumljive tražiocima pravne pomoći. Takođe, naglašeno je da treba ukinuti sudske takse ukoliko sprečavaju pristup pravdi, a da potrošnja koja se tiče pravne pomoći treba da bude adekvatna i efikasna. Istaknuto je i da zakon treba da bude napisan rodno osetljivim jezikom, što sa Nacrtom zakona nije slučaj.

Početakom 2012. godine, i Komitet pravnikā za ljudska prava – YUCOM izradio je opšte komentare i komentare na pojedinačna rešenja Radne verzije teksta Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći nastale nakon javne rasprave.

1.3.1. Opšti komentari i primedbe Komiteta pravnikā za ljudska prava na Nacrt zakona

YUCOM je predložio da se razmotri mogućnost formiranja nezavisnog tela/institucije u čijoj bi nadležnosti bilo odlučivanje o pravu na besplatnu pravnu pomoć i vođenju registra, umesto u nadležnosti organa Ministarstva pravde, iz razloga pravičnosti i nepristrasnosti. Istaknuto je i da bi, ako se ostane pri predloženom rešenju, bilo neophodno da se propišu i dosledno primenjuju standardi stručnosti i dostojnosti državnih službenika koji bi donosili važne odluke o ovim pitanjima. U tom slučaju bi nezavisno telo moglo periodično da kontroliše kvalitet vršenja pravne pomoći.

Takođe, predloženo je da se razmotri opcija da o pravu na besplatnu pravnu pomoć, u slučaju isticanja interesa pravičnosti kao osnova, odluku donosi sud, kao i u drugostepenom postupku po zahtevu u svakom slučaju.

Osim toga, YUCOM je predložio potpunu promenu člana 26 i 26 (a) Nacrta:

Član. 26.

Udruženja građana, drugi oblici organizovanja i pravne klinike obrazovane na fakultetima mogu da pružaju besplatnu pravnu pomoć pod uslovom da su upisani u registar.

Udruženja građana, drugi oblici organizovanja i pravne klinike obrazovane na fakultetima podnose zahtev za upis u registar ministarstvu koje vodi registar.

Prilikom podnošenja zahteva za upis u registar, udruženja građana i drugi oblici organizovanja dostavljaju isprave kojima se potvrđuje da ispunjavaju uslove za pružanje besplatne pravne pomoći, i to:

- > odluku o upisu u registar udruženja;
- > dokaz o iskustvu i specijalizaciji zaposlenih ili angažovanih lica za pružanje usluga besplatne pravne pomoći u određenoj oblasti;
- > dokaz o tome da je u udruženju zaposlen ili angažovan na osnovu ugovora najmanje jedan diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom i iskustvom u zastupanju od najmanje tri godine, kojem će biti poveren nadzor nad pružanjem pravne pomoći;
- > dokaz da su ispunjeni uslovi tehničke opremljenosti za pružanje primarne pravne pomoći, ukoliko sredstva iz budžeta nisu planirana i za zakup službenih prostorija;
- > finansijski plan.

Pri podnošenju zahteva za upis pravne klinike u registar, pravni fakultet na kojem je pravna klinika obrazovana podnosi:

1. dokaz o obrazovanju pravne klinike i iskustvima u radu;
2. program rada pravne klinike;
3. oblast za koju je pravna klinika specijalizovana u vršenju pravne pomoći;
4. ukupan broj profesora, studenata, advokata i drugih diplomiranih pravnika angažovanih u realizaciji programa pravne klinike, kao i izjave o njihovoj spremnosti za pružanje pojedinih oblika besplatne pravne pomoći u slučaju upisa pravne klinike u registar pružalaca;
5. lično ime diplomiranog pravnika sa položenim pravosudnim ispitom i iskustvom u zastupanju pred pravosudnim organima koji će biti zadužen za nadzor nad pružanjem pravne pomoći;
6. dokaz da su ispunjeni uslovi tehničke opremljenosti za pružanje pojedinih oblika besplatne pravne pomoći;
7. finansijski plan.

Uz zahtev se dostavlja i analiza potrebe korisnika za pružanjem besplatne pravne pomoći.

Član 26a

Rešenje o upisu udruženja, drugih oblika organizovanja i pravnih klinika u registar

Ako ministarstvo rešenjem usvoji zahtev iz člana 26. ovog zakona, istovremeno će dozvoliti upis udruženja, drugih oblika organizovanja i pravnih klinika u registar *ako utvrdi da postoji potreba za pružanjem određenih oblika besplatne pravne pomoći i ako su za finansiranje pružanja pojedinih oblika besplatne pravne pomoći obezbeđena sredstva u budžetu Republike Srbije, odnosno u budžetu autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.* (isticanje kurzivom naše)

Potreba iz stava 1. ovog člana postoji ako se utvrdi da advokatura i službe organizovane u jedinicama lokalne samouprave ne mogu da obezbede ostvarivanje ciljeva utvrđenih članom 2. ovog zakona – dostupnosti i zadovoljavajućeg kvaliteta besplatne pravne pomoći, određenim korisnicima iz reda osetljivih društvenih grupa i ako bi zadovoljavanje takve potrebe bilo društveno opravdano. Ministarstvo, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave mogu, jednom godišnje, zajednički da utvrde postojanje potrebe iz stava 6. ovog člana, nezavisno od podnetog zahteva, na osnovu javnog poziva ili na drugi način, radi planiranja troškova u budžetima, sa ciljem zajedničkog finansiranja pružalaca za zadovoljavanje ove potrebe, u skladu sa posebnim zakonom. (isticanje kurzivom naše)

Pre donošenja odluke o zahtevu, *ministarstvo može o potrebi pružanja besplatne pravne pomoći da pribavi mišljenje Advokatske komore Srbije i jedinica lokalne samouprave u kojima korisnici kojima je pravna pomoć namenjena imaju pretežno prebivalište ili boravište.* Ako se korisnici nalaze na teritoriji više jedinica lokalne samouprave ili na celokupnoj teritoriji Republike Srbije, pribaviće i mišljenje ministarstva nadležnog za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, odnosno od drugog ministarstva u čijem je delokrugu pružanje pravne pomoći. Mišljenje se može zatražiti i od privremenog tela vlade osnovanog za savetodavne poslove u vezi sa implementacijom sistema besplatne pravne pomoći. (isticanje kurzivom naše)

Rešenjem o usvajanju zahteva utvrđuje se kojim pružaocima se dodeljuju sredstva iz budžeta Republike Srbije, u kojem iznosu, za koje namene, vidovi, oblici, odnosno pojedine radnje besplatne pravne pomoći koje pružaoci mogu da pružaju, korisnici kojima će se besplatna pravna pomoć pružati, ako je utvrđena potreba specifična, i period pružanja usluga besplatne pravne pomoći.

U postupku odlučivanja o zahtevu primenjuje se Zakon o opštem upravnom postupku.

Rešenje kojim se odlučuje o zahtevu je konačno i protiv njega se može voditi upravni spor.

Uslovi za upis udruženja i drugog oblika organizovanja ili pravne klinike u registar obuhvataju i one koji bi po svojoj prirodi pre mogli biti uslovi za, na primer, dobijanje sredstava za pružanje pravne pomoći na godišnjem nivou ili u konkretnom slučaju. Upis u registar bi trebalo da bude pitanje statusnog karaktera pa je za to, na primer, nepotreban uslov „finansijski plan“, koji je promenljiva kategorija.

Dalje, ne vidi se zašto je za upis u registar svih pružalaca koji pružaju sve oblike pravne pomoći neophodan uslov da udruženje zapošljava pravnika koji mora da ispuni iste uslove koje ispunjava advokat radi upisa u registar (za advokata u smislu ovog zakona nije ni postavljen uslov iskustva u zastupanju od najmanje tri godine) jer to ne mora da bude presudno za pružanje primarne pravne pomoći. Ako se htelo drugačije rešenje, zastupanje se moglo ograničiti davanjem mogućnosti da ovaj oblik pomoći pružaju samo udruženja koja zapošljavaju bar jednog pravnika koji ispunjava navedene uslove uz, na primer, preciziranje: u postupcima zaštite ljudskih prava pred domaćim i međunarodnim organima/telima ili prema specijalizovanosti za određenu vrstu postupka od posebnog značaja (nasilje u porodici, korupcija, restitucija i sl.). Ta bi se činjenica mogla istaći u registru, u statusu pružaoca, dok bi drugim udruženjima koja ne ispunjavaju ovaj uslov svakako trebalo dozvoliti upis uz mogućnost pružanja primarne pravne pomoći (i eventualne promene statusa uz promenjene okolnosti). Ovako i za primarnu pravnu pomoć mora biti ispunjen uslov koji nije neophodan za jednostavnije pravne radnje i usluge.

Udruženja, među kojima i organizacije specijalizovane za zaštitu ljudskih prava, stavljaju se u položaj supsidijarnog pružaoca pravne pomoći potpuno neopravdano s obzirom na kompleksne postupke iz oblasti ljudskih prava koje bi trebalo da vode obučeni pravnici (koji ispunjavaju pomenute uslove), a imajući u vidu poznavanje konkretnih pravnih oblasti i upoznatost sa problemima određenih korisnika za koje se navedene organizacije specijalizuju.

Odluka o godišnjem opredeljivanju sredstava za konkretne oblasti bila bi korisna, ali uz šire konsultacije i dijalog svih relevantnih faktora, posebno pružalaca koji bi ravnopravno učestvovali u pružanju pravne pomoći. Ovo nikako ne bi trebalo da bude uslov za upis pružalaca u registar nego način planiranja politike pravne pomoći.

1.3.2. Komentari Komiteta pravnika za ljudska prava na pojedinačna rešenja

Imajući u vidu pojedinačna rešenja Radne verzije Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, YUCOM je, između ostalog, skrenuo pažnju na potrebu da u Zakonu postoji posebna odredba, po ugledu na Zakon o zabrani diskriminacije, kojom bi se odredilo da svi pojmovi koji se u Zakonu koriste u muškom rodu budu navedeni i u ženskom rodu.

Kada je u pitanju interes pravičnosti kao osnov ostvarenja prava na besplatnu pravnu pomoć, YUCOM je predložio da se proširi krug lica kojima se pravo na besplatnu pravnu pomoć priznaje na osnovu pravičnosti, naročito kada su u pitanju deca.

Osim toga, kada je reč o odredbi kojom se regulišu pružaoci sekundarne pravne pomoći, YUCOM smatra da je nejasan razlog zbog kojeg nisu precizirani oblici sekundarne pravne pomoći kao za ostale pružaocce. To mora da bude ujednačeno zbog moguće široke diskrecije i pristrasnosti prilikom odlučivanja o statusu i dodeli sredstava.

U vezi sa ostvarivanjem prava na besplatnu pravnu pomoć, YUCOM ima dve primedbe na rešenja iz Nacrta. Prva se odnosi na rešenje da se ostvarivanje prava osoba kojima je potrebna određena vrsta pomoći reguliše podzakonskim aktom. S obzirom na obimnost primarnog propisa i osetljivost teme, treba razmotriti da se i ova odredba uključi u sam zakon. Druga primedba se odnosi na samu formulaciju i korišćenje neodgovarajućih termina.

1.4. POTREBE ZA BESPLATNOM PRAVNOM POMOĆI U SRBIJI

S obzirom na to da je pravo na pravnu pomoć garantovano svima i da podrazumeva troškove koje nije svako u mogućnosti da snosi, država ima obavezu da obezbedi besplatnu pravnu pomoć ili pravnu pomoć sa smanjenim troškovima, kada to zahtevaju razlozi pravičnosti. To je naročito važno imajući u vidu da se broj siromašnih u Srbiji dramatično povećava.

Prema zvaničnim podacima Republičkog zavoda za statistiku u 2010. godini, 9,2% stanovnika Srbije živelo je ispod apsolutne linije siromaštva¹⁷, dok je broj

17 Ispod apsolutne linije siromaštva nalaze se punoletna lica čija je potrošnja na mesečnom nivou niža od minimalnog iznosa neophodnog za hranu (nutricionistički minimum propisan od FAO) i druge izdatke koji ne obuhvataju hranu (osim trajnih dobara i imputirane rente). – Cf. Vlada Republike Srbije, *Praćenje stanja socijalne isključenosti: pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja 2006–2012*, drugo dopunjeno izdanje, Beograd 2012, str. 23.

siromašnih u 2010. godini, u odnosu na 2009. godinu, porastao za 2,3%¹⁸. Prema podacima iz 2010. godine, stopa rizika od siromaštva¹⁹ u opštoj populaciji iznosila je 18,3%, dok je među posebno ugroženim segmentima populacije daleko veća. Stopa rizika od siromaštva među kategorijama koje natprosečno koriste usluge besplatne pravne pomoći daleko je veća, pa je u kategoriji nezaposlenih 33,9%, dece 24%, samohranih roditelja 25,9%, a u porodicama sa dvoje i više dece čak 44,9%²⁰. Osim ovih grupa, veliki procenat siromašnih je i među pripadnicima marginalizovanih i ugroženih grupa kojima je besplatna pravna pomoć najpotrebnija (Romi, izbegla i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom itd.)²¹.

Prema popisu Roma Republičkog zavoda za statistiku iz 2009. godine, na pitanje o izvorima sredstava za život u poslednjih godinu dana, 58% ispitanih je izjavilo da nije imalo nikakve prihode, dok je oko 12% živelo od socijalne pomoći, a 1,3% isključivo od pomoći drugih lica²².

Posebno ugrožena kategorija su deca. Prosečno, godišnje bude prijavljeno 3.500 do 4.000 prekršaja koje su izvršila deca. Dok prijavljeni prekršaji maloletnika čine oko 4% ukupnog broja krivičnih dela, u porastu je broj ozbiljnih prekršaja koja vrše deca, kao i broj mladih prestupnika koji imaju samo 14 ili 15 godina²³.

Tokom pripreme Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji, urađene su studije slučaja koje su pokazale da u Srbiji 60% osoba sa invaliditetom živi na granici ili ispod granice siromaštva²⁴.

Prema izveštaju Komesarijata za izbeglice i migracije iz 2010. godine, lične prihode ima manje od polovine interno raseljenih lica smeštenih u kolektivnim centrima, dok 32% ima potrebu za pravnom pomoći pred sudovima na Kosovu i Metohiji²⁵.

18 <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=532>

19 Stopa rizika od siromaštva definisana je kao učešće lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici.

20 Vlada Republike Srbije, *Praćenje stanja socijalne isključenosti: pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja 2006–2012*, drugo dopunjeno izdanje, Beograd 2012.

21 Dragan Vukmirović i Rachel Govoni (ur.), *Studija o životnom standardu: Srbija 2002–2007*, Republički zavod za statistiku, Beograd 2008.

22 <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/22/38/G20114001.pdf>

23 <http://www.unicef.rs/pravda-za-decu.html>

24 http://www.euprava.gov.rs/eusluge/opis_usluge?generatedServiceId=1218&alphabet=lat

25 http://www.kirs.gov.rs/docs/Analiza_i_potrebe_IRL_u_kc.pdf

Potreba za uslugama pravne pomoći stalno raste jer su pravnozaštitne potrebe sve veće, o čemu svedoči i povećanje broja pokrenutih sudskih i drugih postupaka. Tako su, na primer, 2002. godine pokrenuta ukupno 1.096.323 postupka, 2004. godine 1.196.620 postupaka, dok se 2006. godine broj pokrenutih postupaka povećao na 1.610.659.²⁶

Trenutno ne postoji adekvatan pravni okvir za regulisanje sistema besplatne pravne pomoći, dok je motivisanost pružalaca na niskom nivou (posebno advokatskih komora).

Iz svega navedenog proizilazi da je uspostavljanje efikasnog i modernog sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji nužno. Time bi bio omogućen ne samo pristup pravdi najugroženijim licima, već bi to vodilo i smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti.

26 Strategija razvoja sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, br. 74/2010).

GLAVA 2. ISTRAŽIVANJE O PRAVNOJ POMOĆI U SRBIJI

2.1. METOD I UZORAK

Izveštaj je nastao na osnovu podataka dobijenih kvalitativnim i kvantitativnim istraživanjem. Kvalitativno istraživanje sprovedeno je tokom januara i februara 2013. godine kroz 30 dubinskih polustrukturisanih intervju sa pružiocima i korisnicima besplatne pravne pomoći. Istraživanjem je obuhvaćeno pet organizacija različitog profila: nevladine organizacije, opštinske službe besplatne pravne pomoći i sindikati. Kvantitativno istraživanje sprovedeno je tokom decembra 2012. godine na reprezentativnom uzorku za Republiku Srbiju. U skladu sa ciljevima istraživanja, kreiran je uzorak ispitanika koji kombinuje nacionalno reprezentativni uzorak i poduzorak korisnika besplatne pravne pomoći. Poduzorak je predviđen i sproveden zato što smo očekivali da će u opštoj populaciji broj korisnika besplatne pravne pomoći biti premali da bismo mogli da izvedemo statistički pouzdane zaključke.

Prikupljanje podataka izvršeno je metodom anketiranja licem u lice (face to face). Tip uzorka koji je korišćen za potrebe ovog istraživanja je višestepni stratifikovani uzorak. Stratumi su formirani na nivou statističkih regiona, a izbor pojedinaca vršen je na osnovu datuma rođenja u okviru domaćinstava odabranih iz spiska domaćinstava iz popisa stanovništva 2002. godine. Ispitivanje je obavljeno u 25 opština u Srbiji. Pored ovoga, za posebne ciljeve istraživanja biran je poseban poduzorak (booster) od 100 korisnika besplatne pravne pomoći kako bi se izmjerilo i njihovo zadovoljstvo uslugama koje su koristili. Uzorak je obuhvatio 1200 ispitanika iz opšte populacije i 100 ispitanika koji su koristili besplatnu pravnu pomoć. Tokom logičke i telefonske kontrole upitnika izbačeno je 47 upitnika iz opšte populacije i 4 upitnika iz poduzorka korisnika besplatne pravne pomoći.

2.2. PROBLEMI U OSTVARIVANJU PRAVA

Pristup pravdi i mogućnost ostvarivanja prava pred državnim organima i sudovima pitanje je kojem se može pristupiti iz više perspektiva. Pre svega, ono se tiče mogućnosti ostvarivanja ljudskih prava i predstavlja indikator stanja jednog pravnog, političkog i institucionalnog sistema. U ovom kontekstu posmatrano, mogućnosti za ostvarivanje prava proističu iz dominantnih političkih opredeljenja, efikasnosti i otvorenosti institucija. S druge strane, ovo pitanje se može staviti i u kontekst socijalne isključenosti²⁷, pa pitanje ostvarivanja prava zavisi od mehanizama uključivanja, odnosno isključivanja, koji postoje u datom društvu i koji se kreću od socio-ekonomskog položaja pojedinaca, preko uvreženih shvatanja i vrednosti, do institucionalnih mehanizama.²⁸ U ovoj analizi pokušaćemo da pitanje pristupa pravdi postavimo u dvostruku perspektivu: (a) kao *par excellence* pitanje pravednosti i efikasnosti pravnog i institucionalnog sistema i (b) kao pitanje društvenih faktora i mehanizama koji deluju podsticajno ili inhibirajuće na procese ostvarivanja prava, analizirajući veze koje problem pristupa pravdi ima sa drugim dimenzijama socijalne uključenosti, kao što su položaj na tržištu rada, materijalni položaj itd.

Prvi korak u istraživanju mogućnosti za ostvarivanje prava i pristupa pravdi uopšte, bilo je mapiranje problema sa kojima se suočavaju građani Srbije, kao i korisnici besplatne pravne pomoći. U istraživanju problema s kojima se ispitanici suočavaju primenili smo sledeći pristup: da bismo osigurali precizne podatke o problemima i strategijama za njihovo rešavanje, najpre smo izlistali 29 tipova problema:

1. Razvodio/la sam se, prošao/la sam kroz razvod braka
2. Nisam mogao/la da naplatim alimentaciju od bivšeg supruga/ge
3. Nisam mogao/la da ostvarim pravo starateljstva nad detetom
4. Nisam mogao/la da ostvarim pravo viđanja deteta

27 Cf. Cvejić Slobodan et al. *Studija o humanom razvoju: Izvori i ishodi socijalnog isključivanja*, Beograd, UNDP, 2011

Socijalnu isključenost posmatramo kao proces kojim pojedinci i grupe bivaju istisnuti iz ekonomskog, političkog, kulturnog ili društvenog sistema preko kojih se integrišu u društvo. To je proces kidanja veza između pojedinca i šire zajednice koji se može odvijati na jednom ili više polja: zapošljavanja, obrazovanja, učestvovanja u političkom životu, društvenim, kulturnim aktivnostima, mreža socijalne brige i podrške. Na isti način mogu biti isključene i čitave geografske oblasti: sela, gradske četvrti, gradovi, pa i regioni. Oni bivaju isključeni iz razvojnih procesa, tržišnih tokova, saobraćajnica, usluga koje pružaju različite institucije (obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita), zbog čega biva isključeno i njihovo stanovništvo; www.inkluzijakurs.info

28 Cf. Cvejić Slobodan et al. *Studija o humanom razvoju: Izvori i ishodi socijalnog isključivanja*, Beograd, UNDP, 2011

5. Prošao/la sam kroz proces podele imovine nakon razvoda braka
6. Nisam mogao/la da ostvarim svoja prava u ostavinskom postupku nasleđivanja imovine
7. Nisam mogao/la da ostvarim pravo na nasledstvo u vanbračnoj zajednici
8. Nisam mogao/la da ostvarim pravo na penziju u vanbračnoj zajednici
9. Bila su mi ugrožena imovinska prava (izvan ostavinskog postupka) npr: komšija prešao među; kupio stan a ne može da se uknjiži; saobraćajna nesreća i ne može da naplati osiguranje i sl.
10. Bilo mi je ugroženo pravo na stanovanje (iseljavanje Roma, iseljavanje iz opštinskih stanova, uskraćivanje stanarskog prava i sl.)
11. Član/ica uže porodice je ubijen/a (roditelji, deca, braća, sestre)
12. Bio/la sam žrtva silovanja
13. Bio/la sam žrtva uvrede, klevete
14. Doživeo/la sam teške telesne povrede
15. Doživeo/la sam lakše telesne povrede
16. Od mene se tražilo da platim mito, bio/la sam žrtva korupcije
17. Bio/la sam žrtva nasilja policije (zlostavljanje, tortura prilikom privođenja/hapšenja/istrage i sl.)
18. Bio/la sam žrtva nasilja u porodici
19. Bio/la sam žrtva pljačke
20. Imao/la sam problem neisplaćenih zarada na poslu
21. Dobio/la sam nezakonit otkaz
22. Otkaz zbog porodijskog odsustva / Neobnavljanje ugovora o radu
23. Nisu mi bili uplaćeni porezi i doprinosi u preduzeću u kome sam radio/la ili radim
24. Bio/la sam žrtva mobinga, zlostavljanja na radnom mestu
25. Bio/la sam žrtva seksualnog uznemiravanja na poslu
26. Nisam mogao/la da ostvarim pravo na penziju
27. Nisam mogao/la da ostvarim pravo na zdravstveno osiguranje
28. Nisam mogao/la da ostvarim pravo iz oblasti socijalne zaštite (socijalnu pomoć, dečji dodatak, pravo na uslugu socijalne zaštite kao što je pomoć u kući, domski smeštaj i sl.)
29. Nisam mogao/la da dobijem lična dokumenta (izvod iz matične knjige rođenih ili venčanih, smrtovnice, državljanstvo, prijava prebivališta i sl.)
30. Nešto drugo

Pri sastavljanju upitnika pošli smo od pretpostavke da je probleme potrebno razložiti na niz pojedinačnih situacija koje odgovaraju tipičnim problemima koje građani rešavaju pred sudovima i državnim organima i zbog kojih traže besplatnu pravnu pomoć. Istovremeno, očekivali smo da ćemo kod određenog broja problema imati mali broj ispitanika, te da ćemo probleme morati da grupišemo. Kada je dovoljan broj ispitanika odgovorio da je imao/la određeni problem, analizirali smo taj pojedinačan problem i načine na koje su ispitanici tražili rešenja. U ovom odeljku biće prikazani osnovni podaci o ovim problemima, pojedinačno i u grupama, za opštu populaciju, kao i za korisnike besplatne pravne pomoći.

2.2.1. Najčešći problemi

U opštem uzorku trećina ispitanika imala je jedan od ovih problema, dok je među korisnicima besplatne pravne pomoći taj procenat očekivano viši, tako da je svaki ispitanik iz ove grupe imao makar jedan od pomenutih problema. Već i taj prvi nalaz ukazuje na daleko veću depriviranost korisnika besplatne pravne pomoći.

Najdominantniji problem s kojim se susreću ispitanici u osnovnom uzorku jeste problem neisplaćenih zarada (10.1% ispitanika). Kada se ovaj problem grupiše sa sličnim problemima koji se tiču radnih odnosa i zapošljavanja, dolazimo do podatka da 17% stanovnika Srbije ima jedan ili više problema iz ove grupe (u sledećoj tabeli dati su grupisani problemi sa brojevima koji označavaju pojedinačne probleme sa spiska koji je dat na početku odeljka). Među onima koji su prijavili da imaju probleme, svaki drugi ispitanik imao je probleme upravo iz oblasti radnih odnosa i zapošljavanja.

U opštoj populaciji, iza radno-pravnih problema slede: lake i teške telesne povrede (5.4%), pljačka (5.3%), uvreda i kleveta (5.1%), problemi iz oblasti bračnih i porodičnih odnosa (4.6%) i imovinska pitanja (4.1%).

Tabela 1: Problemi s kojima se suočavaju ispitanici, po grupama

	SVI	Korisnici BPP
Radni odnosi i zapošljavanje (problemi 20-27)	17.0	38.5
Lake i teške telesne povrede (14 i 15)	5.4	18.7
Pljačka (19)	5.3	11.9
Uvreda i kleveta (13)	5.1	14.9
Brak i porodica (1,2,3,4,5,7,8)	4.6	19.3
Imovinska pitanja (6,9,10)	4.1	26.5
Korupcija (16)	3.8	7.4
Socijalna zaštita (28)	2.3	22.4
Nasilje policije (17)	1.4	6.7
Nasilje u porodici (18)	1.0	11.2
Lična dokumenta (29)	0.9	20

U dve trećine slučajeva, ispitanici se ne obraćaju nijednoj instituciji kada se suoče sa nekim od ovih problema. Kod korisnika besplatne pravne pomoći situacija je drugačija. Oni se daleko češće obraćaju institucijama za rešavanje problema, tako da se nikome nisu obraćali u trećini slučajeva, dok se 17% ispitanika obraćalo policiji, a centru za socijalni rad i opštini po 13%.

Kada se posmatraju ispitanici a ne slučajevi (jer jedan ispitanik može imati i više slučajeva, odnosno problema), dolazimo do sledećeg nalaza: u opštoj populaciji svaki ispitanik imao je najmanje jedan problem ali se nikome nije obratio, a 19% njih se makar jednom obraćalo policiji (ostali odgovori su veoma rasuti). S druge strane, 70% korisnika besplatne pravne pomoći makar jednom imalo je problem zbog koga se nikome nije obratilo, a trećina se obraćala policiji, opštini i centru za socijalni rad. Ovaj nalaz još jasnije pokazuje koliko su korisnici besplatne pravne pomoći intenzivnije koristili državne organe u zaštiti svojih prava (jer je manje ispitanika koji su makar jednom imali problem zbog koga se nisu obratili nijednoj instituciji ili organizaciji). U tom smislu, jačanje institucionalne mreže koja štiti različita zakonska i socio-ekonomska prava građana (a posebno siromašnih, socijalno isključenih i korisnika besplatne pravne pomoći) pokazuje se kao važan preduslov stvaranja društva u kome je pravda jednako dostupna svima.

Istovremeno, ta institucionalna mreža ima odlike mreže sigurnosti koja ublažava njihovo socijalno isključivanje.

Tabela 2: Problemi s kojima se suočavaju ispitanici

Problem	Osnovni uzorak	Korisnici BPP
Neisplaćene zarade (20)	10.1	18.8
Neisplaćeni porezi i doprinosi (23)	5.5	12.8
Žrtva pljačke (19)	5.3	11.9
Žrtva uvrede ili klevete (13)	5.1	14.9
Žrtva korupcije (16)	3.8	7.4
Lake telesne povrede (15)	3.8	14.9
Razvod braka (1)	3.7	14.1
Zdravstveno osiguranje (27)	2.5	6.0
Nezakonit otkaz (21)	2.4	11.3
Pravo iz oblasti socijalne zaštite (28)	2.3	22.4
Mobing/zlostavljanje na radnom mestu (24)	2.2	9.8
Nešto drugo	2.1	0.0
Ostavinski postupak (7)	2.0	4.4
Nešto drugo (30)	2	10
Teške telesne povrede (14)	1.7	6.0
Naplata alimentacije (2)	1.6	10.4
Ugrožena imovinska prava (van ostavinskog postupka) (9)	1.6	14.7
Nasilje policije (17)	1.4	6.7
Pravo na penziju (26)	1.2	4.5
Podela imovine nakon razvoda (5)	1.1	3.0
Nasilje u porodici (18)	1.0	11.2

Problem	Osnovni uzorak	Korisnici BPP
Problem s dobijanjem ličnih dokumenata (29)	0.9	20
Pravo na stanovanje (10)	0.7	8.9
Otkaz zbog porodijskog (22)	0.6	0.0
Starateljstvo nad detetom (3)	0.4	4.5
Pravo na penziju u vanbračnoj zajednici (8)	0.3	0.0
Ubijen član porodice (11)	0.3	0.0
Ostvarivanje prava na viđanje deteta (4)	0.2	3.0
Seksualno uznemiravanje na poslu (25)	0.2	1.5
Pravo na nasledstvo u vanbračnoj zajednici	0.2	0.7

Iako naše istraživanje registruje mali broj potvrđenih odgovora, verujemo da su neki od problema koje smo analizirali zastupljeniji u opštoj populaciji. Pre svega, mislimo na nasilje u porodici. Istraživanja koja su se bavila isključivo ovim problemom ukazuju na veoma alarmantno stanje: u toku poslednjih godinu dana, u užoj Srbiji, 37.5% žena bilo je izloženo porodičnom nasilju, dok je 54.2% žena bilo izloženo nekom obliku porodičnog nasilja tokom života. U poslednjih godinu dana 10.1% žena bilo je izloženo fizičkom nasilju, a 21.6% najmanje jednom tokom svog života.²⁹

Ovim istraživanjem nismo očekivali da dobijemo precizne podatke o porodičnom nasilju zato što ovo pitanje spada u osetljiva istraživačka pitanja [jer izazivaju patnju i stres, dovode do osećaja stida i stigmatizacije, a i ispitanice se plaše posledica izjašnjavanja].³⁰ Ovaj nedostatak i manju zastupljenost ovog važnog društvenog problema pokušali smo, u kvalitativnom istraživanju, da kompenzujemo većim naglaskom na probleme i iskustva žrtava porodičnog nasilja. Ovakva strategija poduprta je i podacima o učestalosti problema porodičnog nasilja u uslugama besplatne pravne pomoći.³¹

29 Babović Marija, Katarina Ginić i Olivera Vuković, *Mapiranje porodičnog nasilja prema ženama u Centralnoj Srbiji, Uprava za rodnu ravnopravnost*, Beograd, 2010, str. 47-48

30 *Isto*, str. 37.

31 Cf. "Fond za pravnu pomoć – Finalni izveštaj", dokument dostupan na www.undp.org.rs i „Pregled dostavljenih izveštaja gradskih i opštinskih službi pravne pomoći“, radni dokument Ministarstva pravde.

2.2.1.1. Radno-pravna pitanja

Za potrebe ovog istraživanja, u radno-pravna pitanja uključili smo: neisplaćene zarade, nezakonit otkaz, otkaz zbog porodijskog odsustva, neisplaćene poreze i doprinose, mobing, seksualno uznemiravanje na poslu i probleme u ostvarivanju prava na penziju i zdravstveno osiguranje. Osim što predstavljaju najzastupljenije probleme s kojima se suočavaju ispitanici u opštem uzorku, pitanja iz radno-pravne oblasti su i dominantan skup problema kod korisnika besplatne pravne pomoći (38.5%). Među njima, skoro svaki peti ispitanik (18.8%) ima problem sa neisplaćenim zaradama a svaki deveti se žali na neisplaćene poreze i doprinose i nezakonit otkaz.

Visoka učestalost radno-pravnih problema očigledna je posledica duboke ekonomske krize iz koje Srbija praktično nije izašla pune dve decenije. U trenutku sprovođenja ovog istraživanja indikatori tržišta rada bili su alarmantni. Prema Anketi o radnoj snazi iz oktobra 2012. godine, stopa nezaposlenosti iznosila je 22.4% dok je u aprilu iste godine iznosila rekordnih 25.5%.³² Stopa zaposlenosti u ovom periodu iznosila je 37.7%, a stopa neformalne zaposlenosti čak 17.9% (samo četiri godine ranije, Anкета o životnom standardu registrovala je čak 35% radnika u neformalnoj ekonomiji³³). Najveći procenat nezaposlenih (78% svih nezaposlenih) nalazi se u tom statusu duže od godinu dana (tj. predstavljaju dugoročno nezaposlene). Ovi podaci ne govore samo o visokoj stopi nezaposlenosti i neformalne zaposlenosti koje se pretvaraju u visoke stope siromaštva, posebno kod nezaposlenih lica, već i o mrtvom tržištu radne snage na kome se otvara malo novih radnih mesta. U takvim okolnostima, ispadanje sa tržišta radne snage ili neisplaćivanje zarada ostavlja radnicima malo mogućnosti za poboljšanje sopstvenog socijalnog i ekonomskog položaja. Podatke o stepenu ugroženosti prava iz oblasti rada i zapošljavanja stavili smo u kontekst indikatora tržišta rada, upravo da bismo ukazali na to koliki udarac za pojedince i njihove porodice predstavljaju radno-pravni problemi.

32 Stopa nezaposlenosti je učešće lica koja su u posmatranom periodu bila u statusu nezaposlenosti (prema ILO definiciji) u odnosu na ukupan broj aktivnih lica. Stopa neformalno zaposlenih je učešće zaposlenih koji rade bez ugovora o radu, preduzetnika i samozaposlenih bez registrovane firme, poljoprivrednika bez registrovanog gazdinstva, u odnosu na ukupan broj zaposlenih lica. Stopa dugoročne nezaposlenosti predstavlja proporciju lica nezaposlenih 12 meseci i više u aktivnoj populaciji starosti 15–64 godine.

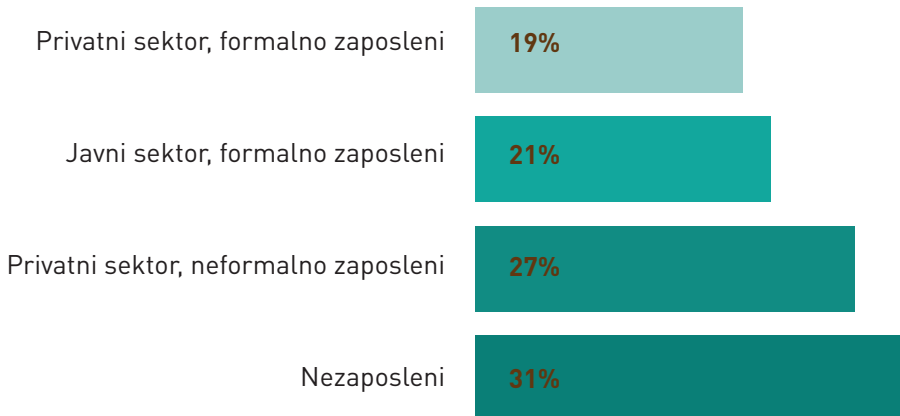
33 Vlada Republike Srbije, *Praćenje stanja socijalne uključenosti: pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja 2006–2012*. Drugo dopunjeno izdanje, Beograd, Vlada Republike Srbije, 2012, str.34

Autsajderi na tržištu radne snage, nezaposleni i radnici na crno, višestruko su ugroženi. Oni ne nailaze samo na prepreke pri pokušajima da uđu na regularno tržište radne snage, već se suočavaju sa daleko većom diskriminacijom. Zato je tržište radne snage u Srbiji obeleženo dualnošću između javnog i regularnog privatnog sektora, s jedne, i neformalne zaposlenosti i velikog broja nezaposlenih koji pokušavaju da uđu na tržište radne snage, s druge strane.³⁴ Ove nalaze potvrđuju i rezultati kvalitativnog istraživanja:

Ja sam radila, pa daju mi otkaz, pa mi je jedan ostao dužan plate, pa mi zadrže dokumenta, tako sam imala problema s jednim, zadržao mi je radnu knjižicu, pa mi je [ime advokata iz službe besplatne pravne pomoći] jurio i pomogao mi (januar 2013).

Naredni grafikon pokazuje udeo osoba sa radno-pravnim problemima prema radnom statusu. Kao što vidimo, čak trećina nezaposlenih i više od četvrtine radnika u privatnom sektoru koji rade neformalno, odnosno bez ugovora o radu, imaju radno-pravne probleme. Posebno su ugroženi radnici koji rade na crno kao i nezaposleni.

Grafikon 1: Radno-pravni problemi prema radnom statusu



Ovi nalazi pokazuju da što je gori položaj na tržištu rada, to je veća verovatnoća da takve osobe budu žrtve diskriminacije ili da se suoče sa problemima u

34 Cf. Krstić Gorana *et al.*, *Položaj ranjivih grupa na tržištu rada Srbije*, Beograd, Fond za razvoj ekonomske nauke, 2010

ostvarivanju svojih prava iz oblasti rada, socijalnog osiguranja ili zapošljavanja. Stepenn zaštite, očekivano, raste sa stepenom formalizacije radnih odnosa. Ovi podaci ukazuju na produbljenu dualnost tržišta radne snage u Srbiji i po ovoj osnovi. Kao što smo već rekli, ta dualnost se ogleda u teškoćama pri ulasku na formalno tržište radne snage, ali i u stepenu pravne zaštite potencijalnih i aktuelnih radnika.

2.2.1.2. Bračna i porodična pitanja

Pod bračna i porodična pitanja podveli smo: razvod braka, naplatu alimentacije, starateljstvo, viđanje deteta, podelu imovine nakon razvoda, nasledstvo i penzije u vanbračnoj zajednici. Pojedinačno gledano, razvod braka je najučestaliji problem (3.5%).³⁵ Bračna i porodična pitanja spadaju u zastupljenije probleme i u populaciji korisnika besplatne pravne pomoći. Svaki peti korisnik besplatne pravne pomoći imao je probleme u ostvarivanju prava u ovoj oblasti. U ovoj grupi dominiraju razvod braka (14.1%) i naplata alimentacije (10.4%).

Posebno je alarmantan nalaz da se u svakom drugom slučaju kada se javio problem iz ove grupe, ispitanici nisu obraćali nijednom državnom organu. U najvećem broju slučajeva obraćali su se centru za socijalni rad (16%) i policiji (15%). Ovi podaci mogu da ukazuju na druge resurse koji se u ovim slučajevima koriste (npr. mreže prijatelja i rođaka, advokati i sl.) ali i na činjenicu da su žene suočene sa ovim problemima vrlo često prepuštene same sebi u pokušajima da zaštite svoja prava i interese. Oslanjanje na centar za socijalni rad i policiju iziskuje ekonomsku samostalnost i druge resurse potrebne za samostalno vođenje domaćinstva, a to žene retko poseduju.³⁶

Niz nalaza iz kvalitativnog istraživanja ukazuje upravo na okolnosti u kojima žene štite svoja prava i interese. Posebno su alarmantni nalazi koji otkrivaju

35 Po stopi razvoda brakova na 1000 stanovnika (što je mera koja ne poredi broj razvoda u odnosu na određeni broj ljudi koji mogu da se venčavaju i razvode, već u tih 1000 ljudi spadaju i deca), Srbija se nalazi među zemljama sa manjim brojem razvoda. Kada se pogleda udeo razvoda u ukupnom broju sklopljenih brakova (a ta mera opet ima jednu manu, poredi broj razvoda nekih već sklopljenih brakova sa brojem novosklopljenih brakova), nalazimo se ispod većine evropskih zemalja (dakle, imamo manju stopu razvoda). Ova mera ukazuje na smanjenje broja sklopljenih brakova, stabilan broj razvoda i određenu nestabilnost starijih brakova.

36 Podaci (anketnog tipa) o bračnim odnosima i porodičnom nasilju mogu se naći u Babović Marija, Katarina Ginić i Olivera Vuković, *Mapiranje porodičnog nasilja prema ženama u Centralnoj Srbiji*, Uprava za rodnu ravnopravnost, Beograd, 2010

neadekvatne reakcije državnih organa. Svedočeći o svojim iskustvima sa centrom za socijalni rad, jedna ispitanica izjavljuje:

Sve što sam rekla i pričala oni su meni tražili dokaze. Ako sam rekla da je alkoholičar oni su meni tražili dokaze [...] Dok jednom nije otišao u socijalno mrtav pijan vozeći kola i onda sam otišla i rekla, evo vam dokaz (intervju, februar 2013).

2.2.1.3. Imovinska pitanja

Imovinska pitanja ne zauzimaju posebno visoko mesto među opštom populacijom (4.1%), ali su među korisnicima besplatne pravne pomoći na drugom mestu po učestalosti (26.5%), iza radno-pravnih pitanja. U ovu grupu problema uvrstili smo pitanja nasleđivanja imovine, imovinska prava van ostavinskog postupka (pod ugroženim imovinskim pravima van ostavinskog postupka podrazumevaju se situacije kao što su sukobi oko međa i zemljišta, nemogućnost uknjiženja kupljenog stana, problemi sa naplaćivanjem osiguranja i sl.) i pravo na stanovanje. Četvrtina korisnika besplatne pravne pomoći (26.5%) suočila se sa ovim problemima. Među njima dominiraju pitanja imovinskih prava van ostavinskog postupka (14.7%) i pravo na stanovanje (8.9%).

Ovi nalazi stoje u jasnoj korelaciji sa iskustvima pružalaca besplatne pravne pomoći koja ukazuju na to da su imovinski sporovi jedan od najčešćih predmeta sudskih sporova, kako u opštoj, tako i u populaciji korisnika besplatne pravne pomoći. Intervjui sa pružaocima besplatne pravne pomoći pokazuju ne samo učestalost ovih problema, već i jasnu tendenciju da se imovinska pitanja postave u kontekst ljudskih prava, te da se o pravu na imovinu govori kao o jednoj dimenziji ljudskih prava.

2.2.1.4. Socijalna zaštita i lična dokumenta

Još veću razliku u učestalosti odgovora između opšte populacije i korisnika besplatne pravne pomoći nalazimo kod prava iz oblasti socijalne zaštite i dobijanja ličnih dokumenata. Dok se samo 2.3% opšte populacije suočava sa problemima u ostvarivanju prava iz oblasti socijalne zaštite, kod korisnika besplatne pravne pomoći taj procenat je deset puta veći i iznosi 22.4%. Slična je situacija i kod izdavanja ličnih dokumenata. U opštem uzorku gotovo da nisu registrovani takvi slučajevi (0.9%), dok je među korisnicima besplatne pravne pomoći svaki peti imao problem sa izdavanjem ličnih dokumenata.

Ovi podaci predstavljaju jedan od najjasnijih pokazatelja socio-ekonomskog statusa korisnika besplatne pravne pomoći. U Srbiji, besplatnu pravnu pomoć koriste pojedinci nižeg socijalnog i ekonomskog statusa, te se, u skladu s tim, suočavaju sa problemima tipičnim za ove društvene grupe, kao što su prepreke u ostvarivanju prava na socijalnu zaštitu. Kada je reč o ličnim dokumentima, naš poduzorak korisnika besplatne pravne pomoći obuhvatio je i relativno veliki broj Roma interno raseljenih sa Kosova i Metohije, koji se natprosečno često suočavaju sa problemima pri izdavanju ličnih dokumenata.

2.2.1.5. Lake i teške telesne povrede

Lake telesne povrede relativno su učestali problem i u opštoj populaciji (3.8%) i među korisnicima besplatne pravne pomoći (14.8%). Teške telesne povrede imalo je 1.7% ispitanika u opštoj populaciji i 6% korisnika besplatne pravne pomoći. To znači da je svaki peti korisnik besplatne pravne pomoći imao lake ili teške telesne povrede.

Suočeni sa ovim problemom, ispitanici se najviše obraćaju zdravstvenim institucijama (30%) i policiji (19%), dok se više od jedne trećine ne obraća nikome (38%).

2.2.1.6. Korupcija

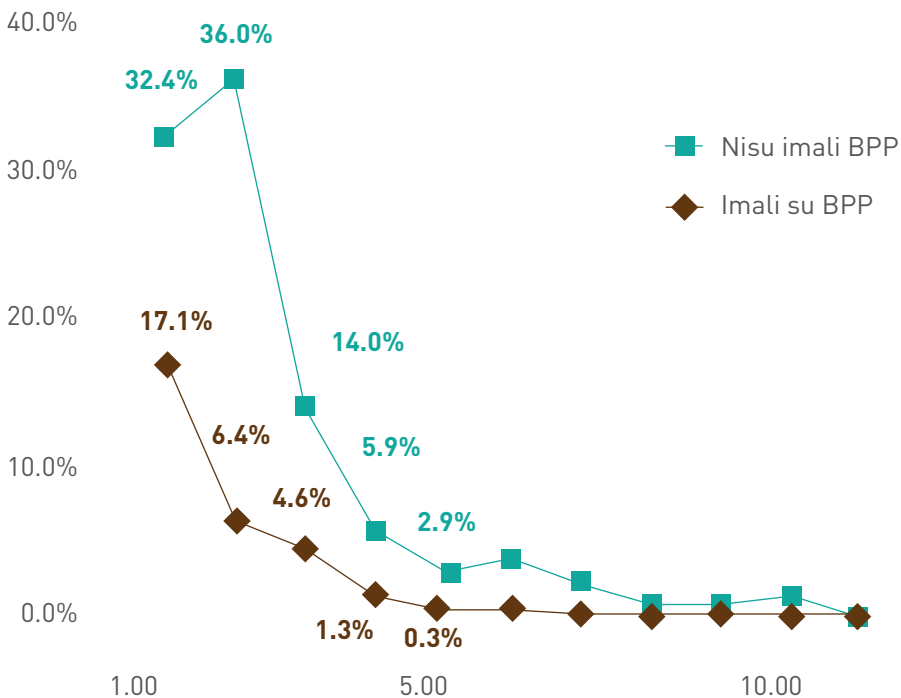
Istraživanje beleži određeni broj ispitanika koji tvrde da su žrtve korupcije (3.8%) i skoro svi dolaze iz opšteg uzorka. Za ovu grupu ispitanika zanimljivo je da se ne obraćaju nijednom državnom organu u 98% slučajeva, iako su žrtve korupcije.

2.2.1.7. Višestruke deprivacije

Višestruku deprivaciju posmatramo kao učestalost slučajeva u kojima se javlja više od jednog problema u ostvarivanju prava. Ova mera je pokazatelj intenziteta pravnih i socio-ekonomskih problema s kojima se pojedinci suočavaju. Višestruka deprivacija ima dve dimenzije: (a) pojedinci se mogu suočavati sa više pojedinačnih problema i (b) pojedinci mogu imati probleme iz više oblasti. Oba pokazatelja ukazuju na stepen složenosti socijalnog položaja pojedinaca i pokazuju kako jedan problem povlači drugi, kao i da suočavanje sa jednom grupom problema može lako voditi ka nizu problema iz druge grupe (npr. problemi iz socio-ekonomske sfere lako se prelivaju u porodične i imovinske).

U opštoj populaciji, stepen višestruke deprivacije nije tako velik. Jedan od navedenih problema ima 18% ispitanika, dva problema 8%, tri problema ima 5%, a četiri i više – nešto manje od 2% ispitanika. S druge strane, kod korisnika besplatne pravne pomoći situacija je dosta drugačija: jedna trećina ima jedan problem u ostvarivanju prava, 36% ima dva problema, 14% ima tri problema, a 18% ispitanika ima četiri i više problema.

Grafikon 2: Učestalost više problema u ostvarivanju prava

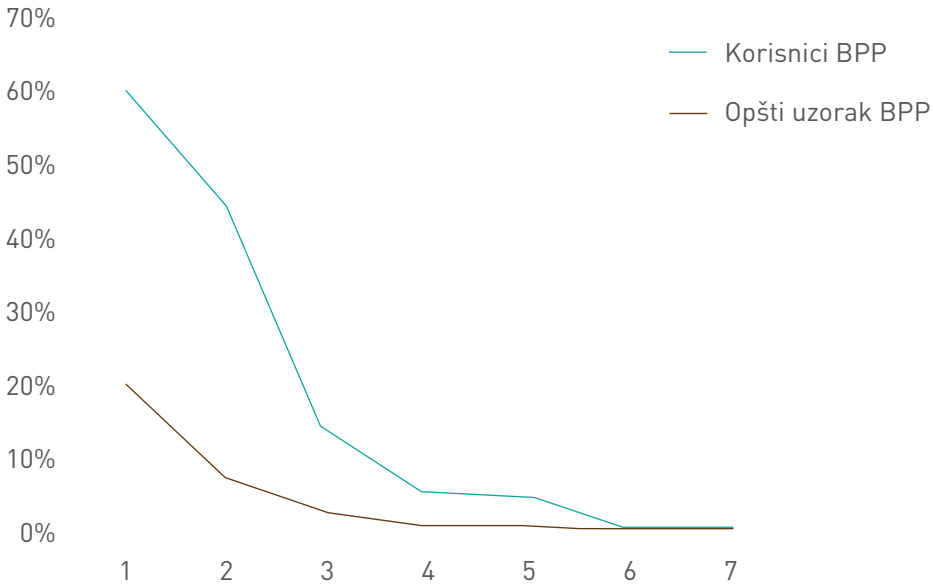


Slične razlike nalazimo i kada posmatramo probleme po oblastima. Sve probleme smo grupisali u sledeće oblasti: radni odnosi i zapošljavanje, lake i teške telesne povrede, pljačka, uvreda i kleveta, brak i porodica, imovinska pitanja, korupcija, socijalna zaštita, nasilje policije, nasilje u porodici i lična dokumenta.

U opštoj populaciji 20% ispitanika ima problem samo u jednoj oblasti, 7% u dve, 3% u tri, a nepuna 2% u četiri i više oblasti. Kod korisnika besplatne pravne

pomoći 40% ima problem iz jedne oblasti, 37% iz dve, 11% iz tri, a 10% iz četiri ili više oblasti.

Grafikon 3: Učestalost višestrukih problema iz više oblasti



Ovi podaci ukazuju na višestruku depriviranost korisnika besplatne pravne pomoći i njihovu posebnu ugroženost. Ona se ne ogleda samo u činjenici da se, po pravilu, suočavaju sa grupama problema, već i u činjenici da su ti problemi često iz različitih oblasti. Zbog očito malih ličnih i kolektivnih resursa s kojima pojedinci, porodice i zajednice raspolažu, jedan problem mnogo lakše povlači druge. U takvim okolnostima, svaki nalaz koji ukazuje na to da ovi pojedinci ne koriste dovoljno državne resurse koji im stoje na raspolaganju, dobija posebnu težinu.

Rezime:

Podaci pokazuju da se građani Srbije najčešće suočavaju sa problemima koji se tiču radnog statusa i socijalnih pitanja. U opštoj populaciji 17% ispitanika imalo je probleme ove vrste, dok među korisnicima besplatne pravne pomoći taj

procenat raste na 38.5%. S obzirom na dubinu ekonomske krize, dugotrajno siromaštvo, restrukturiranje ekonomije i probleme u generisanju novih radnih mesta, takav nalaz je očekivan.

Posle radno-pravnih, među korisnicima besplatne pravne pomoći slede: imovinska pitanja (26.5%), socijalna zaštita (22.4%), lična dokumenta (20), bračna i porodična pitanja (19.3%) i lake i teške povrede (18.7%). Osim toga, svaki deveti korisnik besplatne pravne pomoći je žrtva nasilja u porodici i pljačke, svaki trinaesti je žrtva korupcije, a svaki petnaesti žrtva nasilja u policiji.

Učestalost višestrukih uskraćenosti prava iz različitih oblasti u opštoj populaciji nije velika. Samo 12% ispitanika ima probleme sa ostvarivanjem prava u više oblasti. Kod korisnika besplatne pravne pomoći taj procenat je daleko veći i iznosi čak 54%.

Procenat neobraćanja državnim institucijama veoma je visok. U opštoj populaciji svaki ispitanik imao je najmanje jedan problem povodom kojeg se nikome nije obratio, dok je taj procenat među korisnicima besplatne pravne pomoći 70%.

2.3. ISKUSTVA SA DRŽAVNIM ORGANIMA I SUDOVIMA

Tokom istraživanja analizirali smo iskustva ispitanika u rešavanju problema pred državnim organima i pred sudovima. Zbog prirode problema i procesa ostvarivanja prava, nije bilo moguće razdvajati probleme koji su rešavani pred različitim državnim organima. U ovom odeljku bavimo se problemima koji su rešavani pred državnim organima, čak i ukoliko su završili na sudu.

2.3.1. Predmet koji je poslednji rešavan i pred državnim organom i pred sudom

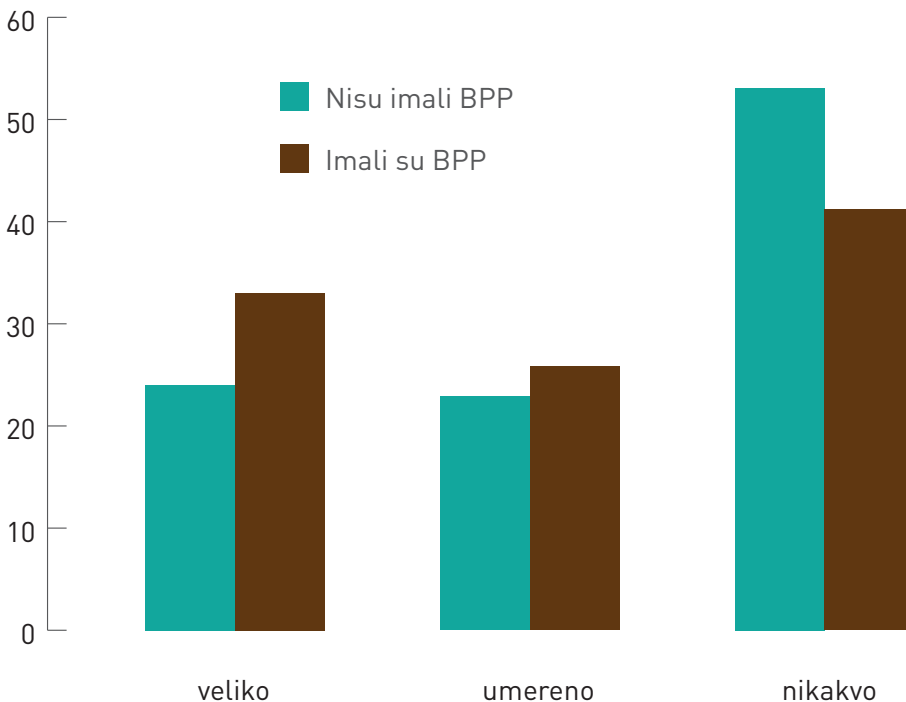
U opštoj populaciji dominiraju sledeće grupe problema zbog kojih su ispitanici započeli procese pred državnim organima i/ili sudovima: radno-pravna pitanja (27%), pljačke (15%), telesne povrede (15%), bračno-porodična pitanja (10%) i imovinska pitanja (9%). U grupi korisnika besplatne pravne pomoći dominiraju imovinska pitanja (25%), bračno porodična pitanja (14%), socijalna zaštita (14%), radno-pravna pitanja (11%) i telesne povrede (10%).

Ovi podaci pokazuju da veliki potencijal za pružaoce besplatne pravne pomoći leži u podršci pojedincima koji vode različite radno-pravne sporove. Ovim problemima bave se sindikati (doduše, oni pružaju pravnu pomoć samo svojim članovima) i donekle opštinske službe. Čini se da se nevladine organizacije ne bave u

većoj meri ovim pitanjima, kao što je приметно i njihovo odsustvo iz oblasti politike rada i zapošljavanja.³⁷

Za više od polovine ispitanika ovi sporovi ne predstavljaju nikakvo finansijsko opterećenje, za 23% umereno, a za 25% veliko. Naravno, sporovi predstavljaju veće finansijsko opterećenje za korisnike besplatne pravne pomoći.

Grafikon 4: Finansijsko opterećenje spora



Materijalno stanje često predstavlja uslov za ostvarivanje prava, posebno kada je potrebno platiti različite takse, participacije i uverenja. Jedna od intervjuisanih žrtava porodičnog nasilja o tome svedoči na sledeći način:

37 Babović Marija and Danilo Vuković, „*Shaping Social Policies in the Western Balkans: Legal and Institutional Changes in the Context of Globalization and Post-socialist Transformation*“ in *Public Policy Making in the Western Balkans: Case Studies of Networks, Actors and Coalitions*, London: Springer Publishers (u štampi).

Tamo sam rekla da je moj bivši muž bio u stanu i da me je udario i oni su to zapisali. Onda sam išla u sudsku medicinu i rekli su mi da može da me pogleda lekar, ali da platim 6.500 dinara [...] odakle mi 6.500 dinara [...] nisam mogla da dobijem nikakav dokument jer nemam 6.500 dinara (intervju, januar 2013).

Pored analize finansijskih resursa i finansijskog opterećenja, ovim istraživanjem pokušali smo da utvrdimo u kojoj meri se ljudi oslanjaju na veze i korupciju. Kada je reč o podmićivanju, treba imati u vidu da je istraživanje koruptivnih praksi složen istraživački zadatak i da se, pristupom koji smo mi svesno odabrali usled prostornih i vremenskih ograničenja ali i zato što to nije bilo centralno pitanje našeg istraživanja, može zahvatiti samo površina problema.³⁸

Za rešavanje problema veze je koristilo 16% ispitanika a 8% je davalo mito. Korisnici besplatne pravne pomoći još ređe prijavljuju korišćenje veza (14%) i mita (4%). Koliko će se veze koristiti zavisi od socio-ekonomskog statusa ispitanika tako da oni sa osnovnim obrazovanjem ne koriste veze. Trećina ispitanika sa visokim obrazovanjem izjavljuje da su koristili veze, što je gotovo tri puta više nego kod ispitanika sa srednjom školom. Očigledno je da je u ovom pogledu socijalni kapital u jakoj korelaciji sa stepenom obrazovanja.

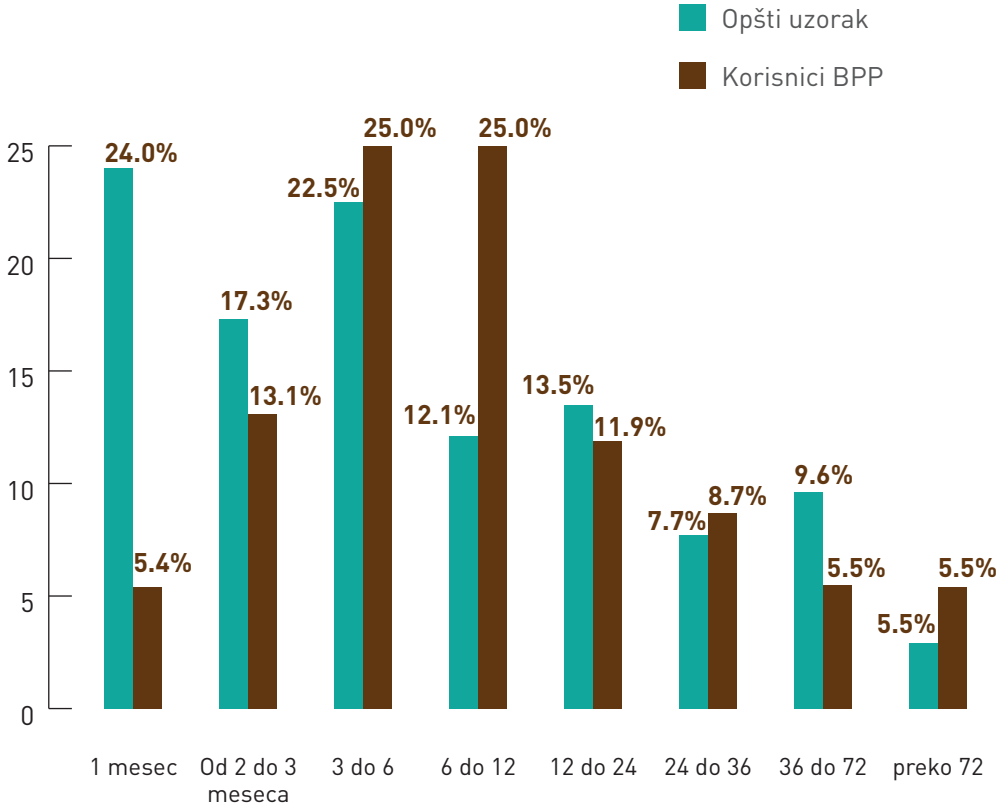
2.3.2. Trajanje spora

Svi izveštaji o pravosudnom sistemu Srbije insistiraju na dužini trajanja sporova i neefikasnom sudstvu.³⁹ Naše istraživanje takođe beleži poražavajuće rezultate: prosečna dužina rešavanja spora pred državnim institucijama i sudovima je 18 meseci, a kao što se vidi iz grafikona, najveći broj slučajeva traje do 12 meseci. Kod korisnika besplatne pravne pomoći prosečna dužina spora je još veća – 22 meseca.

38 Cf. Begović Boris et al., *Korupcija u pravosuđu*, Beograd, CLDS, 2004 i Slobodan Vuković, *Tranzicija i korupcija*, Beograd, Filip Višnjić, 2007

39 Cf. Jadranka Jelinčić (ur.), *Evropeizacija Srbije: Ljudska prava, prava manjina i inkluzija Roma*, Beograd, Fond za otvoreno društvo, 2007

Grafikon 5: Trajanje spora pred državnim institucijama



Najduže traje rešavanje imovinskih sporova, u proseku 36 meseci. Slede spорови u oblastima rada i zapošljavanja za čije rešavanje je potrebno u proseku 20 meseci, te bračno-porodični koji traju 18 meseci, a na kraju su telesne povrede sa 14 meseci.

Gotovo dve trećine ispitanika iz opšteg uzorka (tačnije, 61%) smatra da je problem rešavan sporo, dok 21% ispitanika smatra da je rešavan brzo. U skladu sa objektivno dužim trajanjem spora, korisnici besplatne pravne pomoći su nešto kritičniji. Dve trećine njih (66%) ocenjuje da su procesi spori, dok samo 12% smatra da su rešavani brzo.

2.3.3. Razumevanje procesa i upotreba različitih resursa

Imajući u vidu da su korisnici besplatne pravne pomoći, po pravilu, nižeg socio-ekonomskog statusa a često i smanjenih jezičkih kompetencija, ovim istraživanjem pokušali smo da identifikujemo i kulturno-jezičke barijere na koje nailaze dok rešavaju probleme pred sudovima i državnim organima. Među ispitanicima koji su rešavali problem pred sudom i državnim organom (posmatramo samo poslednje probleme kojima su se bavili), čak 38% imalo je problem da razume šta treba da uradi da bi ostvario/la svoja prava. Konkretna uputstva u vezi s neophodnim dokumentima (gde ih prikupiti i kome ih dati) ne razume svaki četvrti ispitanik.

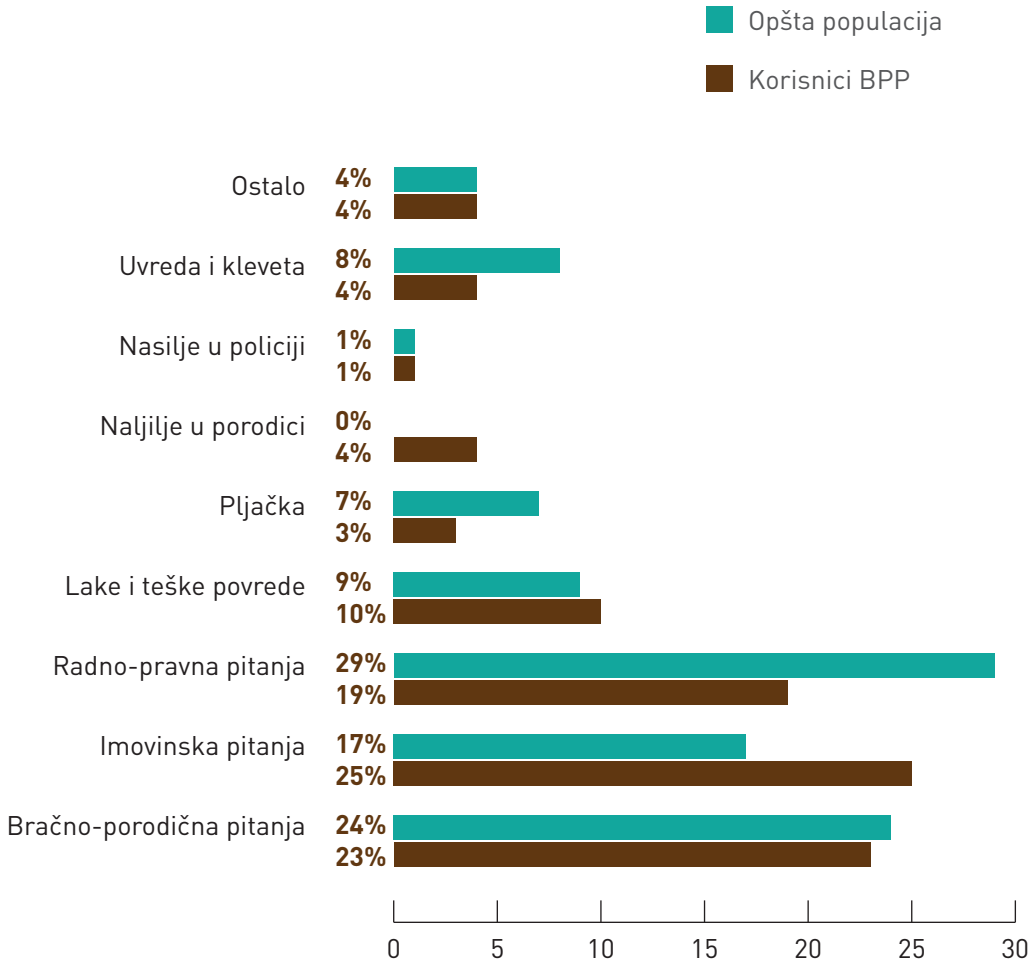
Pojedinačno gledano, najčešće im nisu bila jasna opšta objašnjenja kako da postupe da bi ostvarili svoja prava (27%). Slede oni koji nisu razumeli koju dokumentaciju treba da sakupe (20%), gde da je prikupe (19%) i kome da je predaju (17%). Korisnici besplatne pravne pomoći i ovde pokazuju nešto manje resurse, ovoga puta kulturne, tako da njih 41% ne razume neko od pomenutih pitanja.

Kvalitativno istraživanje takođe beleži niz situacija u kojima ispitanicima nije jasno kako treba da postupaju, koje dokumente da prikupljaju i kome da ih predaju. U nedostatku veza i poznanstava, oni se oslanjaju na pružaoce besplatne pravne pomoći i smatraju ih svojim najvećim resursom. Mnogi korisnici besplatne pravne pomoći govore o pravnim službama koristeći termine kojima se opisuju mnogo intimnije veze: „meni je [ime] sve“, „kad ne znam šta ću, ja zovem [ime i prezime]“ i sl.

Probleme u razumevanju procedura identifikovali smo kod ispitanika svih obrazovnih kategorija, iako ispitanici sa nižim stepenom obrazovanja nešto češće imaju probleme sa razumevanjem procedura.

2.3.4. Poslednji sudski spor

Sledeći predmet analize bili su poslednji sudski sporovi koje su ispitanici vodili. I u ovoj grupi dominiraju radno-pravna, bračno-porodična i imovinska pitanja, lake i teške telesne povrede, te uvreda, kleveta i pljačka. Kada je reč o korisnicima besplatne pravne pomoći podaci se neznatno razlikuju, pa na prvo mesto izbijaju imovinska, a slede bračno-porodična i radno-pravna pitanja.

Grafikon 6: Problemi koji se rešavaju na sudu, u opštoj populaciji i među korisnicima BPP

2.3.5. Oblici zastupanja pred sudom

Građani koriste različite metode zastupanja u toku rešavanja spora. Advokati predstavljaju najčešći oblik zastupanja. Ipak, izloženi podaci govore o relativno velikom broju učesnika (u poslednjim sudskim procesima) koji nemaju zastupnike i sami sebe zastupaju. Četvrtina ispitanika su, u jednoj fazi postupka, sami

sebe zastupali pred sudom. Svaki deveti učesnik u sudskim procesima je barem jednom koristio besplatnu pravnu pomoć.

Tabela 3: Vrste zastupanja pred sudom koje su ispitanici koristili tokom procesa

Tip zastupanja	Opšti uzorak	Korisnici BPP
Sam se zastupao/la	24%	26%
Advokat	72%	55%
Pravnik (bez pravosudnog ispita, komšija, prijatelj, student i sl.)	5%	0%
Advokat ili pravnik kao BPP	11%	36%

Dakle, korisnici besplatne pravne pomoći ređe koriste pravnike koje ne plaćaju, što takođe predstavlja izraz njihovog manjeg socijalnog kapitala. Očekivano, oni daleko manje koriste advokate, kako zbog nedostatka novca kojim bi platili njihove usluge, tako i zbog manjka poverenja i osećanja intimnosti nekih pitanja kojima se bave (taj osećaj da su pravne problemi koje rešavaju delikatni povlači i potrebu da se rešavaju sa ljudima koji su za njih specijalizovani i senzibilisani). Nasuprot tome, svaki treći korisnik besplatne pravne pomoći imao je upravo tu vrstu zastupanja, tj. besplatnu pravnu pomoć, tokom svog *poslednjeg* suđenja.

Tabela 4: Poslednje zastupanje pred sudom

Tip zastupanja	Opšti uzorak	Korisnici BPP
Sam se zastupao/la	22%	25%
Advokat	74%	53%
Pravnik (bez pravosudnog ispita, komšija, prijatelj, student i sl.)	0%	0%
Advokat ili pravnik kao BPP	3%	23%

Plaćanje advokata je bilo finansijsko opterećenje za dve trećine ispitanika (za 45% njih veliko opterećenje). Ipak, treba imati na umu da ispitanici nisu uvek plaćali advokata. Iako je 72% imalo advokata na poslednjem sudskom slučaju, 65%

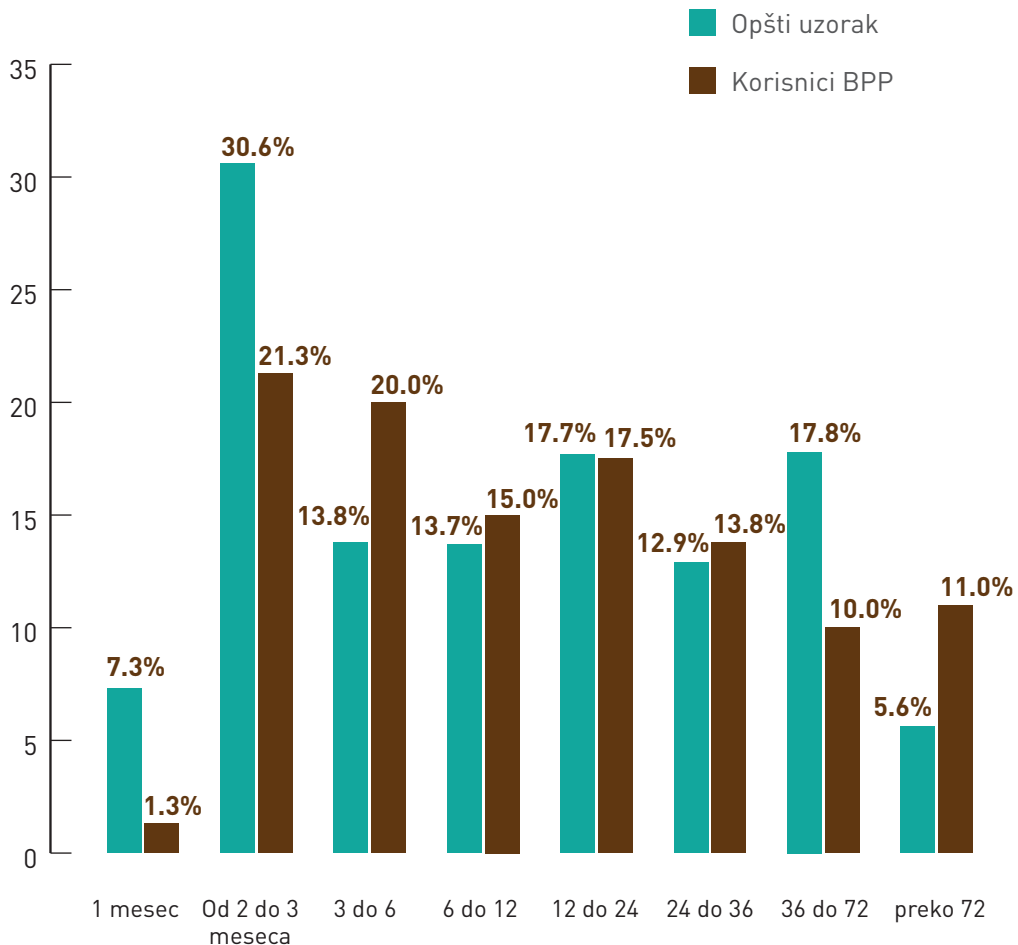
je plaćalo advokatske usluge. Taj procenat je znatno manji kod korisnika besplatne pravne pomoći i iznosi 51%.

Udeo onih koji koriste veze (14%) ili daju mito (8%) ne razlikuje se bitno od prethodnih nalaza koji se odnose na sporove pred državnim organima (koji se mogu nastaviti pred sudovima). Među korisnicima besplatne pravne pomoći 12% je koristilo veze, a 7% davalo mito.

2.3.6. Trajanje procesa

Sporovi pred sudovima u proseku traju 27 meseci i duži su nego procesi koji se vode pred državnim organima. U 46% slučajeva proces traje do godinu dana, u 18% između jedne i dve godine, što znači da je udeo sporova koji traju više od dve godine pred sudovima osetno veći od udela onih pred državnim organima (za 16%).

Grafikon 7: Trajanje spora pred sudovima



Najduže traju procesi u oblasti rada i zapošljavanja (38 meseci) i imovinski procesi (35 meseci). Sudski procesi za telesne povrede u proseku traju 25 meseci, dok se suđenja u oblasti bračnih i porodičnih pitanja u proseku završavaju nakon 13 meseci. Ovi nalazi potkrepljeni su i iskustvima pružalaca besplatne pravne pomoći.

Radni sporovi su veoma dugi, u proseku traju 3 godine. Nedavno je završen jedan spor u Čačku koji je trajao 21 godinu i čovek je vraćen na posao. Šta će on na poslu posle 21 godine, kada je zaboravio sve što je znao (intervju, januar 2013)

Dugi sporovi ne ostavljaju samo teške posledice na materijalno stanje radnika, već se postavlja i pitanje do koje mere je, nakon tako dugih sporova, uopšte moguća ponovna integracija u društvo i na tržište rada. Kao što prethodni iskaz ilustruje, tokom dugih procesa radnici postepeno gube svoje veštine i radne navike, kao i socijalne kontakte koji bi im možda omogućili lakše socijalno integrisanje, samopouzdanje i osećaj samopoštovanja. Ovaj zaključak potkrepljuju i drugi nalazi o dugotrajnoj nezaposlenosti kao faktoru socijalne isključenosti.⁴⁰ Na kraju, ovi nalazi ukazuju na to koliko je pitanje ostvarivanja prava povezano sa pitanjima socijalnog uključivanja.

2.3.7. Zašto ne idu na sud?

Istraživanje je zabeležilo relativno visok stepen poverenja u sudstvo o čemu će više biti reči u narednim odeljcima. Ovi nalazi su u skladu sa rezultatima drugih istraživanja koja mere stepen poverenja građana Srbije u državne organe.⁴¹ Upravo je nepoverenje u sudstvo najvažniji razlog zbog kojeg se ispitanici iz opšteg uzorka ne odlučuju za suđenja. Jedna trećina, odnosno 30% ispitanika je, u jednom ili više slučajeva, odlučila da se ne sudi upravo zbog nepoverenja u pravosuđe. Sledeći po učestalosti su odgovori koji ukazuju na nedostatak znanja i kompetencija (ukupno blizu trećine ispitanika): 17% nije znalo kome da se obrati, a 13% nije ni znalo da može da se sudi.

Nepoverenje u državne institucije je još učestaliji razlog od nepoverenja u sudove, tako da 37% ispitanika nije tražilo zadovoljenje svojih prava pred državnim organima upravo iz ovog razloga. Sledeću grupu razloga čini nedostatak znanja i informacija o tome kome mogu da se obrate (21%), dok dodatnih 6% nije ni znalo da može da traži rešenje pred državnim organom.

40 Babović Marija (ur.), *Socijalno uključivanje: koncepti, stanje i politike*, Beograd, SeConS i Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 2011

41 Na primer, istraživanje CESID-a „Socijalni i politički milje predsedničkih izbora“ iz 2008. godine dostupno na http://www.mc.rs/upload/documents/izbori_2008/Izvestaj_CeSID_decembar_januar.pdf

Nepoverenje je još uočljivije kod korisnika besplatne pravne pomoći, tako da se 41% nije obratilo državnom organu iz tog razloga, a 30% sudu. Kod sudova se, kao važni faktori, pojavljuju i neznanje (40%) i visoke takse (30%).

Rezime

Rezultati istraživanja pokazuju da se najveći broj sporova koje ispitanici iz opšteg uzorka vode pred sudovima, odnosi na radno-pravna pitanja (29%). Nasuprot tome, među korisnicima besplatne pravne pomoći najčešći su imovinski i bračno-porodični sporovi (po 25%), dok se radno-pravnim pitanjima bavi 19% korisnika. Ovi podaci pokazuju da veliki potencijal za pružaoce besplatne pravne pomoći leži u podršci pojedincima koji vode različite radno-pravne sporove. Taj zaključak potvrđuje i činjenica da su radno-pravna pitanja najzastupljenija i među problemima koje građani rešavaju pred državnim organima (27%).

Sporovi koji se vode pred sudovima veoma su dugi. Kod ispitanika iz opšteg uzorka traju 18 meseci, a kod korisnika besplatne pravne pomoći još duže, 22 meseca.

Čak 38% ispitanika koji su rešavali problem pred sudom i državnim organom (a posmatramo samo poslednje probleme kojima su se bavili) imalo je problem da razume šta treba da uradi da bi ostvarili svoja prava. Konkretna uputstva u vezi s neophodnim dokumentima (gde ih prikupiti i kome ih dati) ne razume svaki četvrti ispitanik.

Korisnici besplatne pravne pomoći znatno manje koriste advokatske usluge, dok je samozastupanje relativno rašireno. Otprilike četvrtina ispitanika u oba uzorka imala je iskustvo samostalnog nastupa pred sudovima, a sličan je i procenat onih koji su na poslednjem suđenju sami sebe zastupali.

Najvažniji razlog zbog kojeg se ispitanici iz opšteg uzorka ne odlučuju za suđenja ili obraćanja državnom organu je nepoverenje. Skoro trećina (30%) ispitanika je u jednom ili više slučajeva odlučila da se ne sudi upravo zbog nepoverenja u pravosuđe, a 37% ispitanika nije tražilo zadovoljenje svojih prava pred državnim organima iz tog razloga.

2.4. USLUGE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

U ukupnoj populaciji ima 4% onih koji su koristili besplatnu pravnu pomoć pred sudovima ili državnim organima.⁴² Očekivano, udeo korisnika besplatne pravne pomoći je daleko veći u populaciji koja se sudila i on iznosi 11%. To praktično znači da je svaki deveti učesnik sudskih sporova imao neku vrstu besplatne pravne pomoći.

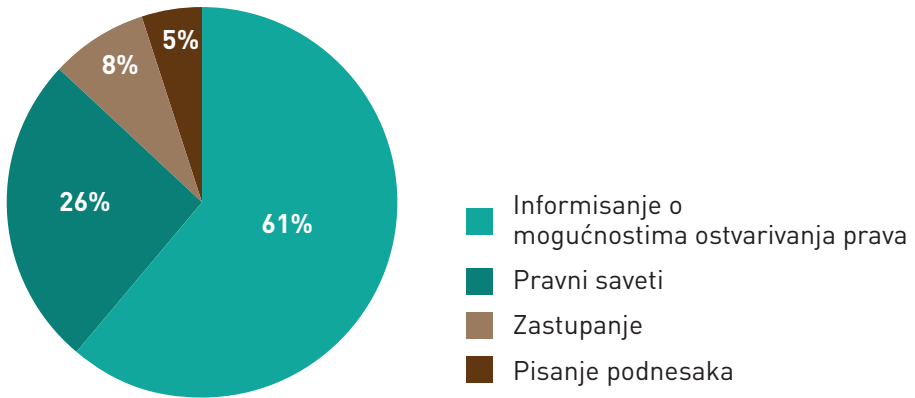
2.4.1. Besplatna pravna pomoć pred sudom

U ovom delu izveštaja bavimo se ispitanicima koji su imali iskustva sa besplatnom pravnom pomoći pred sudovima. U poduzorku korisnika besplatne pravne pomoći, struktura problema koje su rešavali pred sudovima razlikuje se od uzorka opšte populacije. Tako se 22% njih bavilo radno-pravnim pitanjima, 19% bračno-porodičnim problemima, 15% je imalo problema sa dobijanjem ličnih dokumenata, 13% se bavilo različitim imovinskim pitanjima, 8% telesnim povredama, a treba dodati još 5% žrtava pljačke i 3% onih koji su se bavili pitanjima porodičnog nasilja.

Budući da je poduzorak napravljen od korisnika besplatne pravne pomoći koje pružaju NVO, istraživanje je pokazalo da se najčešće javljaju nevladinim organizacijama tražeći pomoć (57%), mada nije zanemarljiv ni procenat onih koji besplatnu pravnu pomoć traže od lokalne samouprave (20%), centra za socijalni rad (11%) i sindikata (5%). Podaci o dobijenoj besplatnoj pravnoj pomoći su slični: 60% je dobilo pomoć od NVO, 20% od lokalne samouprave, 8% od CSR i 11% od sindikata.

42 I ovaj podatak je u skladu sa ranijim istraživačkim nalazima, npr. istraživanje CESID-a „Percepcija besplatne pravne pomoći u kontekstu odnosa prema pravnom sistemu i ostvarivanju građanskih prava” iz 2008. godine.

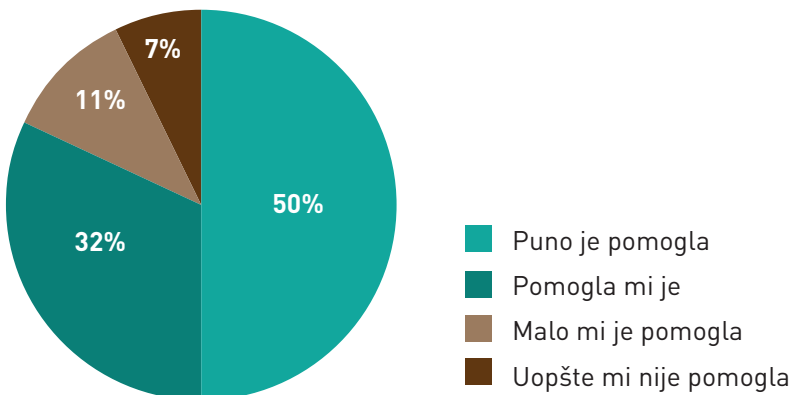
Grafikon 8: Vrsta dobijene besplatne pravne pomoći



Kao što podaci drugih istraživanja pokazuju, u strukturi besplatne pravne pomoći dominiraju jednostavne radnje kao što su pružanje informacija i davanje pravnih saveta (primarna pravna pomoć). Sekundarna pravna pomoć, odnosno zastupanje i pisanje podnesaka, predstavlja tek svaki osmi slučaj besplatne pravne pomoći (ukupno 13%).

Korisnici besplatne pravne pomoći su zadovoljni njome. Na pitanje koliko im je pomogla, polovina ispitanika odgovara da im je puno pomogla a jedna trećina da je pomogla. S druge strane, samo 11% smatra da im je malo pomogla, dok 7% misli da im uopšte nije pomogla.

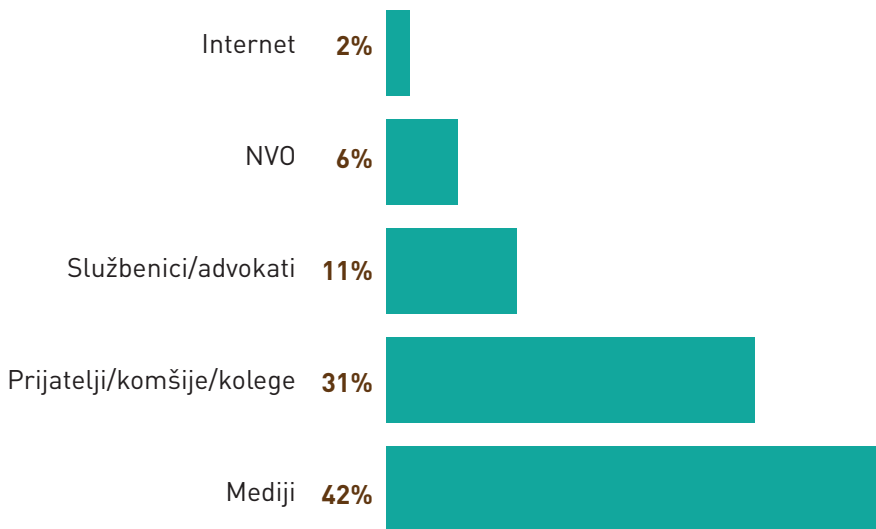
Grafikon 9: Vrsta dobijene besplatne pravne pomoći



2.4.2. Kanali informisanja o besplatnoj pravnoj pomoći

Mediji su dominantan kanal informisanja o besplatnoj pravnoj pomoći. Slede prijatelji, komšije, kolege, kao i službenici suda, državne ustanove i advokati. Internet se i ovde pokazuje kao najmanje zastupljen kanal informisanja. Podaci takođe pokazuju da je relativno mali broj ispitanika koji su za besplatnu pravnu pomoć čuli direktno od NVO ili od terenske službe koja ih je posećivala.

Grafikon 10: Kanali informisanja o NVO



Kvalitativno istraživanje delimično potvrđuje ove nalaze. Intervjuisani pružaoci besplatne pravne pomoći ukazuju na značaj promovisanja ove usluge u medijima. S druge strane, ispitanici iz unutrašnjosti često naglašavaju značaj preporuka i informacija koje dobijaju od komšija i prijatelja. Jedna ispitanica tako svedoči:

Za besplatnu pravnu pomoć sam čula od građana, malo toga ima u medijima (intervju, februar 2013)

2.4.3. Odlučivanje za besplatnu pravnu pomoć

Ispitanici odlučuju da koriste besplatnu pravnu pomoć najčešće zbog nedostatka sredstava da plate advokata (60%). Ovaj nalaz je u skladu sa opštom pretpostavkom da je besplatna pravna pomoć primarno sredstvo koje bi nižim

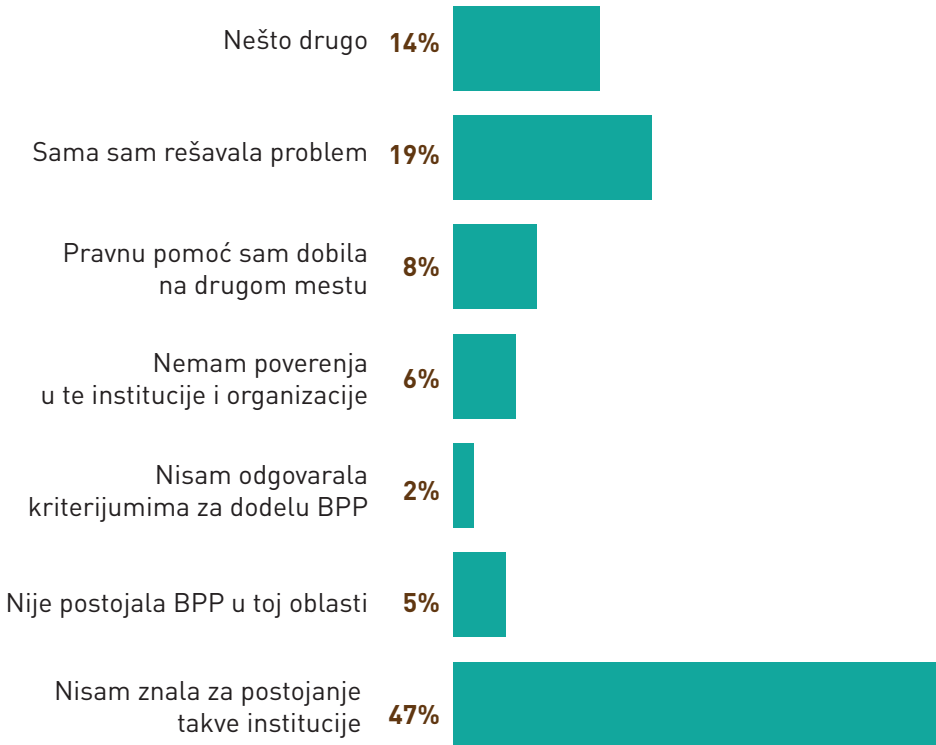
socio-ekonomskim slojevima omogućilo pristup pravdi i ostvarivanje prava. Drugi važan razlog je nepoverenje u advokate (15%), dok u ređe pominjane razloge spadaju preporuke prijatelja ili institucije (5%), želja da se dobije drugo mišljenje (5%) i poverenje u NVO (2%).

Sam izbor pružaoca usluge primarno se zasniva na preporuci, poznanstvu i srodstvu (64%), dok je svaki deseti korisnik besplatne pravne pomoći izabrao pružaoca ove usluge za koga je saznao preko medija. Istraživanje beleži i da je određeni broj korisnika pomoći koristio pružaoca pomoći koji mu je dodeljen ili je jednostavno bio dostupan (ponovo svaki deseti korisnik). Na kraju, 7% ispitanika izabralo je NVO na osnovu posete terenskih radnika i ponuđene pomoći. Ovaj poslednji podatak govori o tome da je procenat korisnika koji informacije o besplatnoj pravnoj pomoći dobiju preko NVO tek neznatno manji od procenta onih koji *de facto* izaberu ponuđenu pomoć od strane terenskih radnika. Iz toga zaključujemo da je ova vrsta posete relativno uspešan mehanizam za pribavljanje novih klijenata.

2.4.4. Svest o besplatnoj pravnoj pomoći

Odsustvo informacija i znanja o institucijama i organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, dominantan je razlog zbog kojeg se korisnici ne određuju za ovu vrstu usluge (47%). Ovaj nalaz ima jasne praktične implikacije. Da bi promovisali svoj rad, ali i da bi razvili svest o postojanju besplatne pravne pomoći među potencijalnim korisnicima, organizacije koje pružaju ove usluge moraju da promovišu kako svoje usluge, tako i sam koncept besplatne pravne pomoći.

Sledeću grupu čine oni ispitanici koji su na drugi način, tj. samostalno ili uz pomoć neke druge vrste pravne pomoći (27%), rešavali svoje pravne probleme. Na kraju, ohrabruje podatak da samo 6% ispitanika izjavljuje da nema poverenja u institucije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Grafikon 11: Razlozi zbog kojih se ne koristi besplatna pravna pomoć

2.4.5. Traženje besplatne pravne pomoći preko Interneta

Podaci dobijeni ovim istraživanjem pokazuju da Internet još uvek nije kanal kojim se traže ili dobijaju korisni i upotrebljivi pravni saveti. Velika većina korisnika besplatne pravne pomoći nije tražila besplatni pravni savet preko Interneta (76%). Besplatni pravni savet preko Interneta najčešće je tražen direktno od NVO (11%), preko internet foruma (9%), studentskih foruma i advokata (po 2%). Podaci o tome koliko su ovi saveti pomogli su ambivalentni: 11% ispitanika nije dobilo odgovor ili je dobilo odgovor koji im nije koristio, dok je 16% dobilo odgovor koji im je koristio.

Najveći broj korisnika besplatne pravne pomoći nije koristio druge vrste pravne pomoći (64%). Među onima koji jesu, najviše je onih koji su koristili plaćenog (23%) ili neplaćenog advokata (10%).

Pružaoци besplatne pravne pomoći naglašavaju da Internet ima brojna ograničenja koja se uglavnom tiču nemogućnosti da se stekne potpun uvid u dokumentaciju. Pravnici ne mogu da se oslone na interpretaciju problema i procesa koju sami građani daju i neposredan uvid u dokumentaciju smatraju ključnim preduslovom za uspešno rešavanje problema.

2.4.6. Ustavna žalba

Jedno od pitanja koje smo ovim istraživanjem tretirali jeste i ustavna žalba kao mehanizam zaštite građanskih prava. Na pitanje da li znaju šta je ustavna žalba odgovorilo je 43% ispitanika. Među njima najviše je onih koji ne poznaju ovaj mehanizam (79%), dok 24% daje specifične odgovore (npr. pozivanje na Ustav prilikom povrede prava, žalba najvišem sudu, žalba kad su ugrožena prava i sl.), a samo 7% kaže da zna šta je ustavna žalba.

Rezime

Najučestaliji problemi zbog kojih ljudi traže besplatnu pravnu pomoć su radno-pravni (22%) i porodično-bračni odnosi (19%), dobijanje ličnih dokumenata (15%) i različita imovinska pitanja (13%).

Na primarnu pomoć otpada 87% usluga, a 13% na sekundarnu (pisanje podnesaka i zastupanje).

Stepen zadovoljstva besplatnom pravnom pomoći veoma je visok: 82% ispitanika kaže da im je pomogla, 11% da im je malo pomogla, a 7% da im uopšte nije pomogla.

Najvažniji kanali informisanja o besplatnoj pravnoj pomoći su: mediji (42%), preporuka prijatelja, komšija ili kolega (31%), službenici i advokati (11%), NVO (6%) i Internet (2%).

Ispitanici najčešće odlučuju da koriste besplatnu pravnu pomoć zbog nedostatka sredstava da plate advokata (60%).

Odsustvo informacija i znanja o institucijama i organizacijama koje pružaju besplatnu pravnu pomoć je dominantan razlog zbog kojeg se korisnici ne opredeljuju za ovu vrstu usluge (47%). Ovaj nalaz ukazuje na potrebu da se građani dodatno informišu i da se promoviše sistem besplatne pravne pomoći.

Velika većina korisnika besplatne pravne pomoći nije tražila besplatni pravni savet preko Interneta (76%). Besplatni pravni savet preko Interneta najčešće je tražen direktno od NVO (11%) i preko foruma (9%).

2.5. KORISNICI BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Besplatna pravna pomoć osmišljena je kao mehanizam podrške materijalno ugroženim građanima u njihovim nastojanjima da ostvare svoja prava pred sudovima i državnim organima. Međutim, istraživački podaci pokazuju da besplatnu pravnu pomoć traže i dobijaju i građani višeg materijalnog statusa i obrazovanja. To je posebno vidljivo u oblastima kao što su zaštita žrtava porodičnog nasilja i zaštita ljudskih prava, gde se korisnici oslanjaju na veliko iskustvo i široku institucionalnu podršku pružalaca specijalizovane besplatne pravne pomoći. Osim toga, kvalitativno istraživanje ukazuje i na važnost poverenja i ugleda pravника koji pružaju pomoć, što predstavlja važan razlog koji opredeljuje ispitanike da se odluče za ovu uslugu. Jedan ispitanik sumira ove stavove na sledeći način:

Odakle mi pare da ga plaćam. Drugo, ne mogu da idem od advokata do advokata kad ga ne poznajem (intervju, januar 2013).

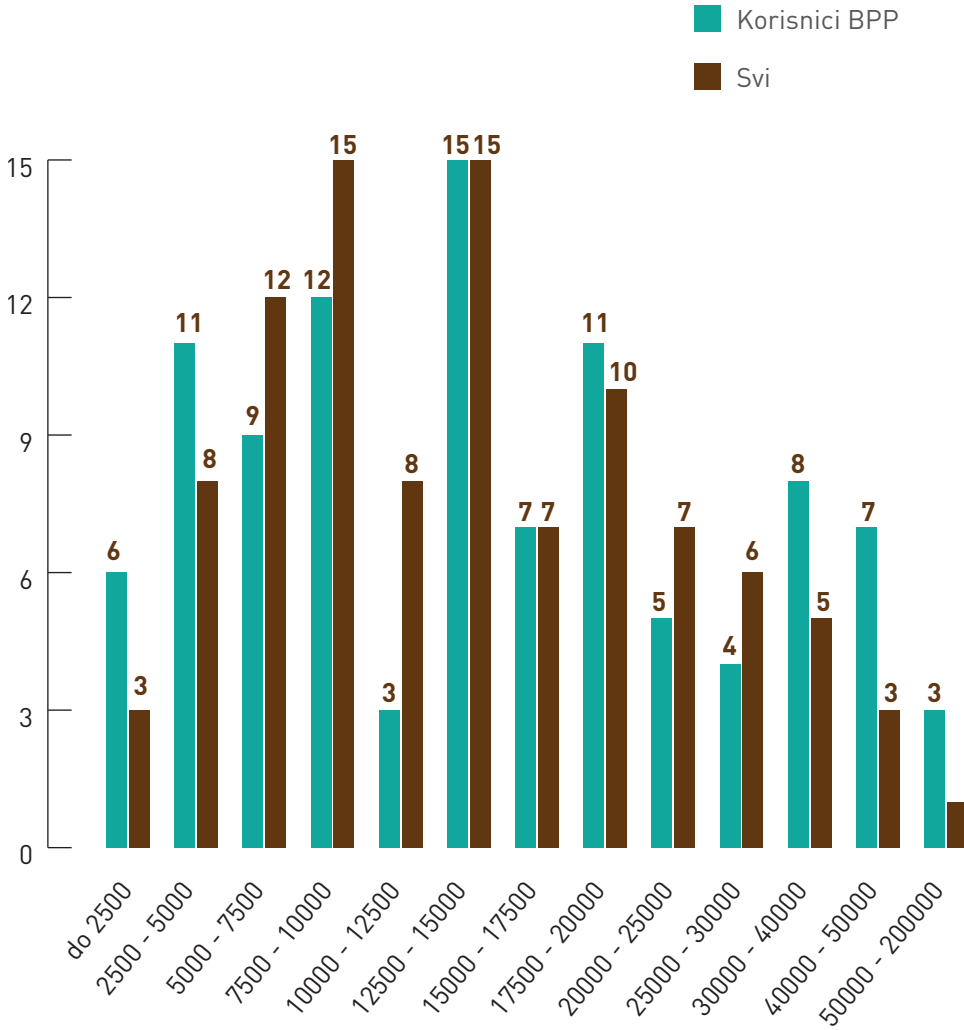
U ovom odeljku izložićemo osnovne nalaze istraživanja o odlikama korisnika besplatne pravne pomoći. Najviše pažnje posvetićemo njihovim socio-ekonomskim karakteristikama ali ćemo se detaljno baviti i njihovim stavovima prema zakonima i državnim institucijama.

2.5.1. Materijalni status

Jedna četvrtina registrovanih korisnika besplatne pravne pomoći u ovom istraživanju su lica čiji je mesečni prihod manji od granice za novčanu socijalnu pomoć, dakle oni čiji je prijavljeni prihod po članu domaćinstva manji od 7.500 dinara. Taj udeo je nešto manji nego u opštoj populaciji (22.5%). Značajnije učešće korisnika besplatne pravne pomoći registrujemo kod domaćinstava sa najnižim prihodom po članu domaćinstva (u kategorijama do 5.000 dinara po članu domaćinstva).

Kada raspodelu posmatramo po ukрупnjenim kategorijama, tendencije su mnogo jasnije. Vidljivo je da je udeo korisnika pomoći među onima sa prihodima do 7.500 dinara nešto veći nego u opštoj populaciji (25.2% naspram 22.5%), kod ispod-prosečnih je manji (63% prema 68%), dok je u grupi sa prihodima većim od 30.000 njihov udeo značajniji (18%) nego u u opštoj populaciji (9%). Dakle, besplatnu pravnu pomoć češće koriste najsiromašniji i najbogatiji. Najverovatnije objašnjenje je da ispitanici sa višim prihodima imaju i viši stepen obrazovanja kao i veći kulturni i socijalni kapital na osnovu kojeg uspevaju da iskoriste sve raspoložive društvene i individualne resurse, pa i besplatnu pravnu pomoć.

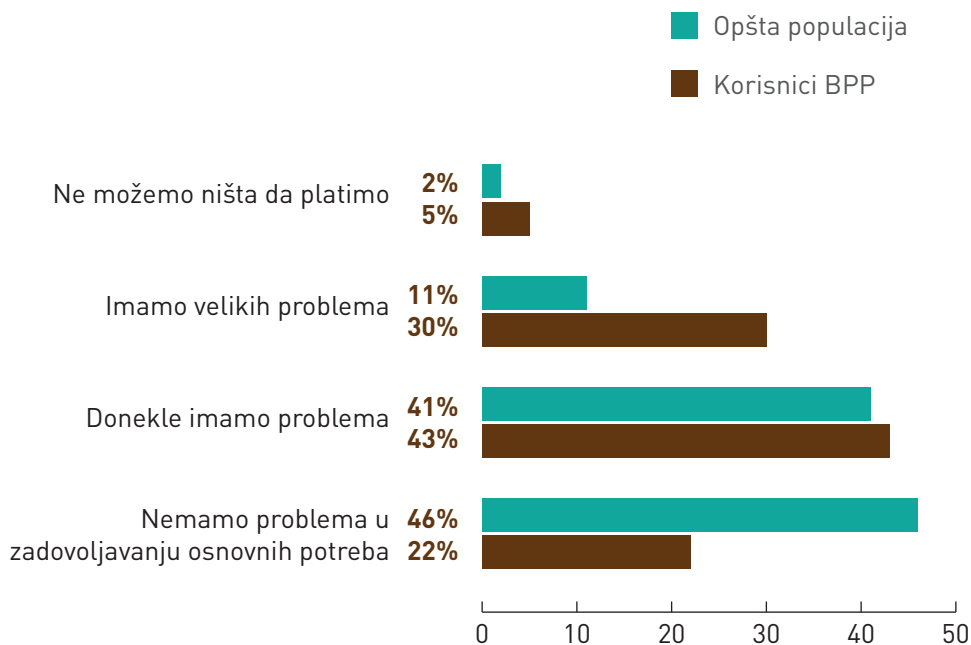
Grafikon 12: Materijalni status korisnika BPP u poređenju sa opštom populacijom



Kada je reč o prijavljivanju mesečne potrošnje ili prihoda istraživanjima javnog mnjenja, niži socio-ekonomski slojevi pokazuju tendenciju da prijavljuju veću potrošnju ili prihode od stvarnih, dok viši slojevi prijavljuju manje prihode

od stvarnih. Zato smo materijalni standard korisnika besplatne pravne pomoći kontrolisali uz pomoć još jednog pokazatelja, samoprocene materijalnog statusa. Kada smo ispitanike pitali da ocene svoj materijalni status na skali koja se kreće od iskaza „ne možemo ništa da platimo“ do „nemamo problema u zadovoljavanju osnovnih potreba“, razlike između korisnika besplatne pravne pomoći i opšte populacije postaju još vidljivije. Trećina korisnika besplatne pravne pomoći prijavljuje velike probleme u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba, a samo 22% nema probleme te vrste nasuprot 46% u opštoj populaciji. To znači da, nezavisno od mesečne potrošnje koju prijavljuju, ispitanici koji koriste besplatnu pravnu pomoć svoj materijalni položaj vide kao daleko gori nego ispitanici iz opšteg uzorka. Ovaj nalaz predstavlja pouzdan indikator da se korisnici besplatne pravne pomoći suočavaju sa velikim ekonomskim teškoćama.

Grafikon 13: Samoprocena materijalnog statusa korisnika besplatne pravne pomoći i opšte populacije



Korisnici besplatne pravne pomoći suočavaju se sa nizom finansijskih prepreka u ostvarivanju svojih prava: ne mogu da plate advokata, takse u sudovima i državnim organima a veliki problem predstavlja i participacija u troškovima besplatne pravne pomoći. Na ove teškoće ukazuju i pružaoci pravne pomoći:

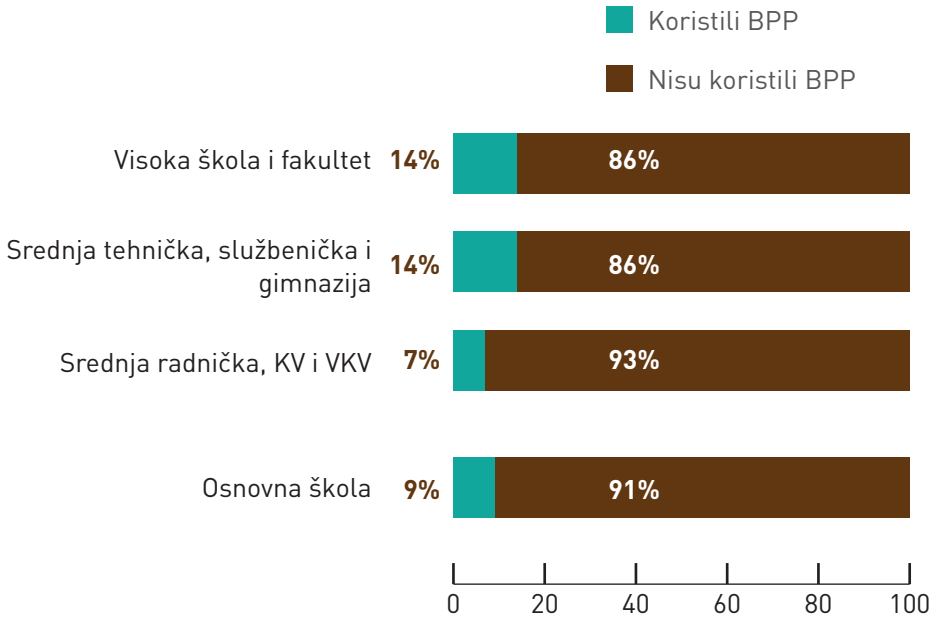
Ili na primer, uradite tužbu, a šta ćemo sa taksom? Ljudi se ne razvode jer ne mogu da plate takse (intervju, februar 2013).

Na kraju, već smo napomenuli da za 59% ispitanika sudski troškovi predstavljaju veliku ili umerenu prepreku. Ovi podaci potvrđuju opšte nalaze koji pokazuju koliko materijalni status građana utiče na njihovu mogućnost da se adekvatno uključe u društveni život. Finansijske prepreke socijalnom uključivanju vidljive su na kontinuumu koji se kreće od porodičnih pitanja do ostvarivanja prava pred državnim organima:

Sinovi kreću u školu, a ćerkica ne znam kako ćemo. Treba da se plati da ide u vrtić [...] Kad treba da idu u školu, treba da ih obučesh [...] sve je to zbog para, nemaš patike, treba knjige da kupiš, treba ovo, treba ono, nemaš para ni da ih hraniš (intervju, februar 2013).

2.5.2. Obrazovanje i radni status

Istraživanje pokazuje da osobe sa višim stepenom obrazovanja više koriste usluge besplatne pravne pomoći. Među korisnicima besplatne pravne pomoći 14.8% ima osnovnu školu, 10.4% ima srednju školu za radnička zanimanja ili za KV i VKV zanimanja, čak 45.2% ima srednju tehničku, službeničku ili gimnaziju, a 29.6% višu školu ili fakultet. Ove razlike u stepenu korišćenja besplatne pravne pomoći vide se i iz sledećeg grafikona na kome su obrazovne grupe podeljene na korisnike i one koji nisu koristili besplatnu pravnu pomoć.

Grafikon 14: Obrazovna struktura i iskustvo sa besplatnom pravnom pomoći

Dakle, udeo korisnika besplatne pravne pomoći raste sa obrazovanjem ispitanika. Ovakva raspodela nastala je jer su niže obrazovne kategorije manje obuhvaćene upitnikom (na primer, usled malog obuhvata Roma iz nehipijenskih naselja koje ovakva istraživanja imaju), ali i zato što veći socijalni i kulturni kapital omogućava obrazovanijim ispitanicima aktivniji pristup rešavanju problema i aktivaciju raspoloživih resursa, među koje spada i besplatna pravna pomoć.

Kada je reč o radnom statusu, usluge besplatne pravne pomoći najviše koriste nezaposleni (čine 28% svih korisnika ove usluge). Slede zaposleni u javnom sektoru (16%), penzioneri (15%), zaposleni u privatnom sektoru (13%) i radnici na crno (12%). Ovakvi nalazi ne iznenađuju, između ostalog i zbog činjenice da su nezaposleni posebno pogođeni siromaštvom. Stepenn rizika od siromaštva⁴³ među nezaposlenima je 33.9% i gotovo je dvostruko veći nego u opštoj populaciji, gde

43 Stopa rizika od siromaštva je definisana kao učešće lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici. Za detaljnija objašnjenja cf. Vlada Republike Srbije, *Praćenje stanja socijalne uključenosti: pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja 2006–2012*. Drugo dopunjeno izdanje, Beograd, Vlada Republike Srbije, 2012

iznosi 18.3%. Kao što smo rekli, dugotrajna nezaposlenost (a 78% nezaposlenih čekaju na posao duže od godinu dana) dovodi ne samo do materijalne deprivacije, već smanjuje i druge resurse kojima pojedinci raspolažu, a koji se mogu aktivirati u slučaju sudskih i upravnih sporova (npr. socijalni kapital, odnosno veze i poznanstva na koja se mogu osloniti).

2.5.3. Posebno ugrožene kategorije

Korisnici besplatne pravne pomoći, posebno one koju pružaju specijalizovane nevladine organizacije, često spadaju i u posebno ugrožene kategorije stanovništva kao što su etničke i seksualne manjine, samohrane majke i žrtve porodičnog nasilja. Pravnici koji rade u službama pravne pomoći naglašavaju da je često reč o osobama sa smanjenim jezičkim kompetencijama, niskog obrazovanja i nizom ličnih i porodičnih problema koji dovode do višestrukih patologija. U takvim okolnostima, pružaoci pravne pomoći suočavaju se sa pitanjem kako obezbediti da klijenti daju potpune informacije o problemu i toku postupka i kako osigurati da klijenti primene savete pravne službe u daljem postupanju pred državnim organima i sudovima.

Kvalitativno i kvantitativno istraživanje pokazuje visok stepen diskriminacije s kojom se suočavaju. Skoro svaki drugi korisnik besplatne pravne pomoći ujedno je i žrtva diskriminacije. Mnogi nisu u stanju ni da prepoznaju direktnu diskriminaciju. Ovaj nalaz posebno je značajan za Rome i pripadnike pojedinih nacionalnih manjina. Jedan ispitanik iz reda pružalaca besplatne pravne pomoći izjavljuje:

Neka šefica uprave mi je pričala... Romi, pa šta sve oni dobijaju. U kancelariji pričaju, u autobusu slušam, sve su nezadovoljni njima, niko ne voli Rome, a vi što dobijate pare ko zna od kojih organizacija i tako dalje i tako dalje (intervju, januar 2013).

Različita posredna ili neposredna iskustva koja govore o stereotipima, predrasudama i diskriminaciji Roma i drugih etničkih manjina, žena, samohranih majki, nezaposlenih i drugih posebno ranjivih grupa, zabeležena su u svim fazama istraživanja. Ovi nalazi govore da se pri ostvarivanju prava pojedinci i grupe ne suočavaju samo sa nedostatkom sopstvenih resursa, već i sa aktivnim isključivanjem kako od strane pojedinaca, tako i institucija.

Vrlo često ispitanici nisu u stanju da prepoznaju direktnu diskriminaciju niti da je tako imenuju, budući da je njihov odnos sa državnim organima inače obeležen omalovažanjem i odbacivanjem. Niz intervjuisanih korisnika besplatne pravne pomoći dosledno svedoči o praksi omalovažavanja od strane službenika u državnim ustanovama, opštinskim upravama, sudovima. U takvim okolnostima, neki od ispitanika imaju teškoće da razgraniče obrasce uobičajenog i profesionalnog ponašanja od diskriminatornog, pogotovo kada je reč o složenim pravnim procedurama ili mehanizmima za ostvarivanje zakonskih prava. Jedan od pružalaca besplatne pravne pomoći o tome svedoči:

Naši korisnici nekada i ne znaju da postoji diskriminacija. Ako mi prepoznamo, mi reagujemo (intervju, januar 2013).

S druge strane, neki učesnici u istraživanju otvoreno govore o diskriminaciji:

Imala sam utisak da su malo gledali to što sam ja [pripadnica nacionalne manjine] [...] kad je tu advokat, oni su malo drugačiji (intervju, januar 2013).

2.5.4. Stavovi prema zakonu i poverenje u institucije

Stavovi i vrednosti korisnika besplatne pravne pomoći u velikoj su meri uslovljeni iskustvima koja su stekli prilikom korišćenja ove usluge. Korisnici besplatne pravne pomoći imaju daleko veće poverenje u nevladine organizacije (62%) nego ispitanici iz opšteg uzorka (40%). Slična situacija je i sa nekim segmentima pravosudnog sistema, pa tako ispitanici iz reda korisnika pravne pomoći imaju veće poverenje u advokate, tužioce, službenike u sudu, državne službe besplatne pravne pomoći, nevladine organizacije i sindikate koji pružaju besplatnu pravnu pomoć. U nekim slučajevima taj procenat je i duplo veći, kao što je slučaj kod nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Ovaj nalaz je posebno važan ako se ima u vidu da nevladine organizacije spadaju u grupu organizacija i institucija u koje građani Srbije imaju veoma malo poverenja. S druge strane, korisnici besplatne pravne pomoći imaju manje poverenja u institucije vlasti kao što su vlada i policija, a podjednako malo poverenja u sudstvo kao i ispitanici iz opšte populacije.

Tabela 4: Poverenje u institucije (odgovori: „donekle imam poverenje“ i „u potpunosti imam poverenje“)

	Korisnici besplatne pravne po- moći	Svi ispita- nici
Crkva	63.4%	72.3%
Država Srbija	50.8%	58.2%
Vojska	55.2%	66.3%
Predsednik Republike	47.6%	57.7%
Policija	56.4%	59.4%
Predsednik Vlade	48.8%	56.8%
Vlada	43.6%	52.4%
Nevladine organizacije	62.0%	40.1%
Narodna skupština RS	38.9%	46.1%
Sindikati	38.8%	38.6%
Sudstvo	45.6%	45.5%
Advokati	52.4%	46.1%
Sudije	51.2%	44.7%
Tužioci	49.2%	41.7%
Državne službe koje pružaju besplatnu pravnu pomoć	57.2%	42.9%
Nevladine organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć	75.2%	38.3%
Advokati koji pružaju besplatnu pravnu pomoć	59.2%	40.8%
Sindikati koji pružaju besplatnu pravnu pomoć	47.6%	37.9%
Službenici u sudu	51.5%	46.7%
Studenti prava - budući pravnici	64.3%	63.3%

Predstavljeni podaci nedvosmisleno pokazuju da iskustvo neposrednog kontakta sa nevladinim organizacijama dovodi do rasta poverenja među građanima. Istovremeno, to je i dobra preporuka za razvijanje rada u zajednici i sa građanima, kao način da se prevaziđu stereotipi o nevladinim organizacijama koje dosledno beleže istraživanja javnog mnjenja u Srbiji.

S druge strane, iskustvo besplatne pravne pomoći i borbe za ostvarivanje prava i interesa pred državnim organima uticalo je i na percepciju samog zakona među korisnicima besplatne pravne pomoći. Ove stavove testirali smo pitanjima koja mere stepen otuđenja od zakona (prva dva stava), kao i stavovima koji mere sklonost ka pravdanju kršenja zakona. Rezultati su prikazani u tabeli 7.

Tabela 5. Stavovi prema zakonima i kršenju zakona (ponuđeni odgovori: u potpunosti se slažem i slažem se)

	Slazu se korisnici BPP	Slazu se svi ispitanici
Zakon je retko na mojoj strani, zakoni me obično ograničavaju i suprotni su mojim interesima	52.4%	36.1%
Moji interesi su retko predstavljeni u zakonu, zakon obično oslikava interese onih koji žele da me kontrolišu	56%	36.1%
Nekada je bolje da se ignoriše zakon i odmah reši problem nego da se čeka pravno rešenje	32.2%	32.6%
U redu je da zaobilazimo zakon ako ga pri tome ne kršimo	34.7%	35.1%
Ako se baš ne slažemo sa zakonom, u redu je da ga prekršimo, samo da pazimo da nas ne uhvate	11%	11.2%

Stepen otuđenosti od zakona daleko je veći kod korisnika besplatne pravne pomoći nego u opštoj populaciji. Oni mnogo češće izjavljuju da zakone doživljavaju kao odraz želja i interesa dominantnih društvenih grupa, kao i spoljašnji pritisak koji ih ograničava u ponašanju i težnji da ostvare svoje interese. Po pravilu, ovakvi stavovi posledica su opšteg socio-ekonomskog statusa ispitanika, ali i

neposrednih iskustava u interakciji sa zakonima i institucijama koje su zadužene za njihovo sprovođenje.

Rezime

Korišćenje besplatne pravne pomoći učestalije je među najsiromašnijim ispitanicima. U grupama sa najnižim prihodima (do zvanične granice siromaštva, odnosno socijalne pomoći), udeo korisnika je delimično do znatno veći. S druge strane, evidentno je i određeno „zakrivljenje“ podataka ka bogatijima. Oni takođe češće koriste besplatnu pravnu pomoć, kao i ispitanici sa višim stepenom obrazovanja.

Nezavisno od mesečne potrošnje koju prijavljuju, ispitanici koji koriste besplatnu pravnu pomoć svoj materijalni položaj vide kao daleko gori nego ispitanici iz opšteg uzorka. Velike probleme u zadovoljenju osnovnih životnih potreba ima trećina korisnika besplatne pravne pomoći, nasuprot 13% u opštem uzorku.

Izloženi podaci pokazuju da korišćenje besplatne pravne pomoći ima dve strane: najsiromašniji su česti korisnici ove usluge, ali i obrazovani i ispitanici sa višim prihodima, kojima socijalni i kulturni kapital koji poseduju omogućava da češće koriste usluge besplatne pravne pomoći.

Korisnici besplatne pravne pomoći imaju više poverenja u neke segmente pravosudnog sistema, a posebno u nevladine organizacije uopšte i nevladine organizacije koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći. Ovi nalazi pokazuju kako iskustvo neposrednog kontakta sa nevladinim organizacijama povećava stepen poverenja koje građani imaju u njih.

Korisnici besplatne pravne pomoći pokazuju veći stepen otuđenja od zakona ne doživljavajući ih kao mehanizme zaštite njihovih prava i interesa, već kao odraz interesa dominantnih društvenih grupa. To ih, međutim, ne sprečava da pokažu jednak stepen opredeljenosti da poštuju zakone i podrže poštovanje zakona kao i opšta populacija.

2.6. PRUŽAOCI BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Usluge besplatne pravne pomoći u Srbiji pružaju opštinske kancelarije za pružanje besplatne pravne pomoći, nevladine organizacije, sindikati i pravne klinike pri pravnim fakultetima. Prema dostupnim podacima, opštinske kancelarije su organizovane na različite načine: neke su uspostavljene kao zasebne

organizacione jedinice, uglavnom u okviru Odeljenja za opštu upravu, Odseka za pravne poslove i sl. a kod nekih se besplatna pravna pomoć pruža od strane pravnika kojima je taj zadatak pridodat opisu poslova i zadataka. Kada je reč o nevladinim organizacijama, primetna je razlika između onih kojima je pružanje besplatne pravne pomoći misija i onih kojima je to usputna delatnost. Ove prve imaju daleko veće resurse na raspolaganju, ali su često usmerene na usko definisane oblasti, kao što su prava LGBT populacije, Roma, interno raseljenih lica i sl. Treću posmatranu grupu čine sindikati. Prema dostupnim podacima, dva nacionalno reprezentativna sindikata imaju pravnu službu. Njihov rad je ograničen na članove sindikata i u tom smislu njihovi predstavnici naglašavaju da nije reč o klasičnoj besplatnoj pravnoj pomoći, budući da je uplata sindikalne članarine uslov za dobijanje pomoći.

U ovom odeljku ukazaćemo na ključne nalaze istraživanja o izazovima sa kojima se ove organizacije sreću u svom radu. Ti izazovi mogu proisticati iz zakonskih, organizacionih i širih društvenih i institucionalnih okolnosti.

2.6.1. Organizaciona pitanja

Izazovi koji se tiču organizacione strukture zavise, naravno, od toga o kom tipu pružaoca pravne pomoći je reč. Kada je reč o opštinskim kancelarijama, jedan od identifikovanih izazova je niži društveni i profesionalni status pravnika koji rade poslove pravne pomoći. Takav niži status zaposlenih u okvirima opštinske administracije negativno utiče na njihovo profesionalno i lično samopouzdanje i performanse, ali i na mogućnost unapređenja samog sistema. Ovakvo stanje ilustruju reči jednog ispitanika:

Služba pravne pomoći je bila kao kolonija. Ako si loš pravnik, ako se alkoholišeš, onda radiš besplatnu pravnu pomoć (intervju, februar 2013).

Neke opštine pokušavaju to da promene i pri tome se primenjuju različite strategije. Rukovodioci pojedinih opština identifikovali su besplatnu pravnu pomoć kao jedan od mogućih načina da dobiju političku podršku građana. U nekim opštinama u službama besplatne pravne pomoći angažovani su ambiciozni pravници koji pokazuju veliku posvećenost svom poslu, te uspevaju i da podignu kvalitet usluge i ugled same službe. Međutim, sve ove strategije su posledica

individualnih odluka i afiniteta, a ne pokušaja države ili samih lokalnih samouprava da koordinisano i sistematično uvedu sistem kvaliteta.

Dodatni problem predstavlja i sukob interesa u širim okvirima opštinske administracije. U nekoliko slučajeva zabeleženo je da su se pravnici koji pružaju besplatnu pravnu pomoć u opštinama žalili na to što moraju da se bave pitanjima koja su u nadležnosti ili same opštine ili baš odeljenja kojem pripada besplatna pravna pomoć, pa neminovno dolaze u konflikt sa svojim kolegama i u situaciju da osporavaju njihov rad ili odluke.

Sprovedeni intervjui pokazuju da opštinske službe pravne pomoći pružaju sledeće usluge:

- > Davanje usmenih pravnih saveta,
- > Davanje opštih informacija o tome gde i kako mogu da ostvare svoja prava,
- > Sastavljanje podnesaka (tužbi, žalbi, predstavki, molbi, prijava itd.)
- > Sastavljanje ugovora, testamenata i sl.

Najčešće oblasti u kojima se pružaju pravni saveti su iz domena socijalne zaštite (ostvarivanje prava na socijalnu pomoć i dečiji dodatak), bračna i porodična pitanja (porodično nasilje, vrlo često zajedno sa drugim problemima, npr. narkomanije), problemi iz oblasti radnog prava (uplata zarada i socijalnog osiguranja i sl.), pitanja izbeglica i interno raseljenih, osoba sa invaliditetom i komunalnih, stambenih i imovinskih pitanja.

Svi sprovedeni intervjui, podaci sa terenskog istraživanja, kao i podaci iz sekundarnih izvora ukazuju na to da na primarnu pravnu pomoć otpada više od dve trećine usluga, a na sekundarnu oko jedne trećine.⁴⁴ Kod sindikata taj odnos je obrnut, tako da oko 70% slučajeva predstavljaju zastupanja, a oko 30% saveti i konsultacije. Istovremeno, u sindikatima su svesni koliko su suđenja veliki problem, kako zbog dužine sporova, tako i zbog troškova. Zato poseban naglasak u svojim aktivnostima stavljaju na preventivni rad, podršku inspekcijском nadzoru i promociju primene zakona.

44 Pod primarnom pravnom pomoći podrazumevamo davanje informacija i pravnih saveta, a pod sekundarnom pisanje podnesaka i zastupanje. Cf. "Fond za pravnu pomoć – Finalni izveštaj", dokument dostupan na www.undp.org.rs i „Pregled dostavljenih izveštaja gradskih i opštinskih službi pravne pomoći“, dokument Ministarstva pravde.

Kada krene sudski spor, svi gube. Prevencija je mnogo bolja strategija – odlazak kod poslodavca, u resorno ministarstvo i slično (intervju, januar 2013).

Nevladine organizacije i sindikati prijavljuju da često dobijaju klijente koje im šalju opštinske službe, sa obrazloženjem da ne mogu da izađu u susret svima koji traže besplatnu pravnu pomoć. Ova činjenica ukazuje na ograničene kapacitete opštinskih službi koji se tiču kako malog broja zaposlenih pravnika (obično su to jedna ili dve osobe), tako i drugih ograničenja, od kojih je verovatno najvažnije to što ne mogu da zastupaju klijente pred sudom.

U nevladinim organizacijama situacija je drugačija. Pravnici koji rade na poslovima besplatne pravne pomoći obično su taj posao i izabrali. Dostupni podaci ukazuju na to da pravnici u nevladinim organizacijama rade u boljim uslovima od njihovih kolega u opštinskim kancelarijama. Međutim, njihove aktivnosti zavise od donatorske podrške i definisane su projektnim okvirima. Samim projektom određuju se ciljne grupe koje će dobijati besplatnu pravnu pomoć i taj izbor zavisi koliko od realnih potreba potencijalnih korisnika, toliko i od ciljeva i interesa organizacija koje finansiraju projekte. Neke grupe prestaju da budu u fokusu zato što međunarodne organizacije ne finansiraju projekte koji se bave tim grupama. Najčešće pominjani primer su izbeglice, ali i interno raseljena lica:

Oni godinama dolaze, ali nema ponude, nema više nikoga ko hoće da finansira projekte koji se bave izbeglicama i interno raseljenim. Iako je prošlo više od 15 godina, oni i dalje dolaze i potrebna im je pravna pomoć. Nekima ne možemo da pomognemo, zato što nemamo više projekata (intervju, januar 2013).

Različite prakse identifikovane su u slučajevima kada osoba koja traži pravnu pomoć ne spada u društvenu grupu kojom se ta organizacija bavi ili barem trenutno nema takav projekat. Ispitanici najčešće izjavljuju da takve osobe upućuju gde da traže pomoć ili im ipak na neki način pruže pravni savet.

Ako nemamo projekat, mi ćemo tu osobu uputiti na organizaciju kojoj mogu da se obrate i objasnimo kako mogu da ostvare prava (intervju, januar 2013).

Svi ispitanici, nezavisno od organizacije u kojoj rade, prijavljuju veliki pritisak klijenata. Neke od intervjuisanih osoba dnevno imaju i do 30 klijenata, te se sa pravom postavlja pitanje koliko je taj sistem održiv imajući u vidu pritisak koji ovaj obim posla vrši na zaposlene i potencijalni uticaj koji može imati na kvalitet usluge.

2.6.2. Zastupanje

Pravnu pomoć pružaju pravnici, pravnici sa položenim pravosudnim ispitom i advokati. Svi ispitanici naglašavaju da je veliki problem u pružanju pravne pomoći zakonska regulativa koja kaže da samo advokati mogu zastupati pred sudom.

Veliki problem je Zakon o parničnom postupku, član 85, stav 1, koji kaže da samo advokati mogu da zastupaju pred sudom [...] Lično očekujem da će odredba 85 pasti pred Ustavnim sudom. Skeptična sam i prema Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, on ništa neće omogućiti. Sudska zaštita će i dalje ostati nedostupna, naročito u ruralnim sredinama. Zašto seljak ne može da ode u opštinsku kancelariju već mora kod advokata? (intervju, januar 2013).

Pojedine organizacije primenile su strategije kojima izlaze u susret ovim zakonskim regulativama. Neki od intervjuisanih pravnika već su se upisali u registar advokata, da bi bili sigurni da će i u budućnosti moći da zastupaju svoje klijente. Ova strategija posebno je važna za nevladine organizacije.

Mnoge organizacije imaju ugovore sa advokatima koji u njihovo ime pružaju besplatnu pravnu pomoć. Advokati se angažuju preko Advokatske komore ili direktno. U nekoliko slučajeva zabeležili smo praksu angažovanja mlađih advokata jer to donosi uzajamnu korist. Po rečima jedne ispitanice, „mi dobijamo jeftinu radnu snagu, a mladi advokati ne bi mogli sami da dođu do toliko sporova“.

Međutim, angažovanje advokata ima i negativne strane. U jednom intervjuu zabeleženo je i sledeće:

Prvo rade sa klijentima od kojih direktno naplaćuju usluge, pa tek onda sa našim klijentima. Dodatni problem je što se namiruju kroz izvršenje, a proces izvršenja ide sporo, tako da oni nemaju finansijski podsticaj da rade naše klijente (intervju, januar 2013).

I opštinske kancelarije koje uvode zastupanje imaju slične probleme.

Advokati koje smo angažovali dnevno rade za 3.000 dinara. To su u startu advokati koji nemaju posla, a nemaju posla jer i nisu nešto (intervju, februar 2013).

Istraživanjem su zabeleženi ambivalentni stavovi u pogledu zastupanja klijenata i uloge advokata. S jedne strane, ispitanici naglašavaju potrebu da se klijenti zastupaju pred sudovima. Iako dobiju instrukcije šta da kažu na ročištima, pravni savetnici ne znaju šta je tačno klijent rekao/la i da li je dobro interpretirao/la njihove reči. Ovo je posebno značajno ako se ima u vidu struktura korisnika besplatne pravne pomoći i visoki udeo nižih obrazovnih kategorija, kao i osoba sa manjim jezičkim kompetencijama. Na kraju, sasvim je neizvesno i šta se dešava kada sudija postavlja pitanja i zato je tokom svih razgovora naglašena važnost zastupanja.

Osim angažovanja advokata (eksternih ili angažovanih na nekoj vrsti trajnog ugovora u organizaciji), pružaoci besplatne pravne pomoći imaju i saradnju sa penzionisanim advokatima koji rade kao volonteri, ali i sa stažistima (npr. preko pravne klinike pri Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu).

2.6.3. Institucionalno okruženje

Pružaoци besplatne pravne pomoći upućeni su na saradnju sa različitim državnim institucijama, među kojima su centri za socijalni rad, policijske uprave, sudovi, opštinske službe i sl. Ovo kvalitativno istraživanje ukazuje na rašireno nezadovoljstvo radom državnih organa. Reči kojima se njihov rad opisuje su: „nezainteresovani“, „neće ništa sami da urade“, „neprofesionalni“, „boje se“ i sl. Ispitanici se žale da različiti državni organi nisu zainteresovani ni da se minimalno dodatno angažuju na pojedinom slučaju, da retko pokazuju samostalnu inicijativu i da su službenici u stalnom strahu od reakcija nadređenih. Istraživanjem smo, doduše, zabeležili i oštrije kritike:

Oni ne znaju zakone, drže se onog što su navikli, niko neće ni za živu glavu da iskoči iz toga, plaše se da ne zabrljaju, pa traže da se zove šef ili ministarstvo, da provere. Čak neće ni sami da zovu (intervju, januar 2013).

Kao veliki nedostatak naglašena je organizaciona kultura državnih institucija, koja je obeležena strogim linijama hijerarhije i ograničenim ovlašćenjima zaposlenih. Zanimljivo je da se sa ovakvim stavovima slažu i pravnici iz opštinskih službi koji rade upravo u takvom organizacionom okruženju. Do koje mere su zaposleni u opštinskoj administraciji lišeni mogućnosti samostalnog odlučivanja svedoči i proces zakazivanja intervjua za ovo istraživanje: nakon načelnog pristanka pravnika koji neposredno rade na poslovima pružanja besplatne pravne pomoći da učestvuju u istraživanju, postojala su još dva nivoa od kojih je bilo potrebno odobrenje za sprovođenje intervjua. Poslednja instanca je, po pravilu, bila mesto rukovodioca opštinske uprave.

Svi ispitanici naglašavaju značaj policije i centara za socijalni čiji rad utiče na proces rešavanja problema s kojima se suočavaju korisnici besplatne pravne pomoći. Druge institucije kao što su sudovi, katastar ili opštinska uprava bile su takođe predmet opservacija i komentara, ali u daleko manjoj meri. Posebna usmerenost službi besplatne pravne pomoći na korisnike iz nižih socio-ekonomskih slojeva i težina nekih problema s kojima se suočavaju korisnici (kao što su siromaštvo, porodično nasilje i sl.) ukazuju na posebnu važnost upravo ova dva sistema.

Niz istraživačkih nalaza potvrđuje da je centar za socijalni rad gatekeeper ne samo kada je reč o ekonomskom, već i širem društvenom položaju posebno ugroženih građana Srbije. Zato je proaktivna uloga, otvorenost i orijentisanost ka klijentima važan segment rada centara za socijalni rad. To su osobine koje su i reformom sektora socijalne zaštite definisane kao problematične i na kojima su potrebne snažne intervencije⁴⁵ (neka od rešenja u novom Zakonu o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine idu u tom pravcu). Na žalost, ispitanici koji su učestvovali u kvalitativnom istraživanju stavljaju ozbiljne zamerke upravo na ove aspekte rada centara. Štaviše, centri za socijalni rad najčešće su izdvajani kao najslabija karika u lancu institucija koje su relevantne za rad službi besplatne pravne pomoći. Najčešće zamerke koje se upućuju centru za socijalni rad jesu neaktivnost i birokratizovanost. Mnogi predmeti kojima se bave službe pravne pomoći zahtevaju aktivno učešće stručnjaka iz centara za socijalni rad (npr. u domenu porodičnog nasilja, porodičnih odnosa ili siromaštva) ali takva pomoć često izostaje. S druge strane, centri za socijalni rad percipirani su i kao ustanove koje teško izlaze iz svog uobičajenog okvira rada, pa čak i iz svojih kancelarija.

45 Cf. *Strategija razvoja socijalne zaštite*, Beograd, Vlada Republike Srbije, 2005

Druga najčešće pominjana slaba karika jeste policija. Primedbe na rad policije posebno su uočljive u oblasti porodičnog nasilja, izdavanja dokumenata za interno raseljena lica romske nacionalnosti itd. U organizaciji specijalizovanoj za pružanje besplatne pravne pomoći žrtvama porodičnog nasilja to stanje ilustruju na sledeći način:

Policajci teško pokreću prijave. Njemu kažu no-no, a njoj kažu da se smiri, nemoj da ga izazivaš (intervju, februar 2013).

Intervjuisani pravnici iz jedne organizacije ovako sumiraju svoja iskustva sa policijom i centrima za socijalni rad:

Policija je najgora. Kad treba da se ode tamo, svima se diže kosa. Telefonom neće da pruže informaciju, neljubazni su. Centri za socijalni rad su mi drugi na listi [...] ili ne znaju ili neće da rade. Ima toga da su oni opterećeni [...] Nema opravdanja ako neko ko radi u centru za socijalni rad a nije senzibilisan za stanja osoba s kojima se bavi (intervju, februar 2013).

Uprkos ostrim i konzistentnim kritikama, ispitanici izveštavaju i o određenom napretku koji beleže kod državnih institucija od kojih zavisi njihov rad. Ovo istraživanje je zabeležilo različite faktore koji su delovali na proces unapređenja rada državnih institucija. Sve one prolazile su i prolaze kroz različite programe izgradnje kapaciteta, koji se kreću od obuka zaposlenih do uvođenja novih modela rada i informacionih tehnologija. U nekim lokalnim samoupravama sprovedeni su projekti razvoja besplatne pravne pomoći ili projekti umrežavanja i povezivanja lokalnih institucija u cilju njihovog boljeg koordinisanja u radu sa klijentima. Ovakva iskustva imala su posebno pozitivan uticaj na rad pružalaca besplatne pravne pomoći.

Za svaki proces je potrebno desetak godina, da nasilje u porodici postane stvar o kojoj svi moraju da vode računa. Tako sada imam slučaj da je advokat vodio slučaj razvoda, ali nije podneo zahtev za razvod zbog nasilja, ali je sud to prepoznao [...] Trebao je dobar period vremena da svima to legne u glavu (intervju, januar 2013).

Na kraju, ni sudovi nisu ostali pošteđeni kritike. Oni su posebno na meti pružalaca besplatne pravne pomoći koji imaju zastupnike. Tokom intervjuja istaknuli su spori procesi, ali i teškoće pri izvršenju presude:

Sud je uvek najveća zapreka. Sporovi dugo traju. Najveći problem je izvršenje presude. Niko neće dobrovoljno da izvrši presudu. Onda idemo u novi postupak izvršenja, ne možemo da naplatimo dugovanja, sve je to malo sređeno (intervju, januar 2113).

Na kraju, sindikati ističu i inspekcije, uključujući i inspekciju rada, kao slabu kariku u sistemu zaštite prava njihovih klijenata:

Razne inspekcije ne rade dobro, imaju mali broj ljudi i često su korumpirani. To je posebno veliki problem u malim sredinama, u Beogradu se te stvari ne vide toliko. Zato su potrebne izmene u inspekciji rada (intervju, januar 2113).

Jedan od mehanizama koji državnim organima stoji na raspolaganju kada hoće da pomognu građanima da ostvare svoja prava jeste davanje jasnih uputstava i obaveštenja o koracima koje u tom smislu treba da preduzmu. Kvantitativno istraživanje ukazuje na prilično ambivalentne stavove. Na pitanje da li su na početku procesa bili poučeni od strane sudije o svojim pravima i obavezama, potvrđan odgovor daje 45% ispitanika. U ovom pogledu, posebno je loš položaj ispitanika sa najmanjim stepenom obrazovanja, dok osobe sa srednjom školom uspevaju da iznad proseka iskoriste ovaj resurs. Kod korisnika besplatne pravne pomoći taj procenat je još veći i iznosi 52%, što u krajnjoj liniji ipak znači da svaki drugi građanin koji se našao pred sudom ili državnim organom izjavljuje da ipak nije dobio jasna uputstva, odnosno savet gde i kako da ostvari svoja prava.

Istraživanjem smo ustanovili da pružaoci besplatne pravne pomoći retko koriste veze i poznanstva (odnosno, svoje socijalne mreže) za rešavanje problema klijenata. Ovaj nalaz važi i za one organizacije (posebno nevladine) kod kojih smo identifikovali nešto prisniji odnos sa klijentima. Tokom jednog intervjuja zabeležili smo i sledeće:

Ne koristim lične veze i mreže za rešavanje problema, osim kada zovem inspekcijski nadzor da se ubrza. Taj sistem cimanja ne uspeva

uvek. Ljudi se plaše za radno mesto pa ne pružaju takve usluge. Smatram da to ne treba tako da funkcioniše, već da država treba da funkcioniše i radi svoj posao (intervju, januar 2013).

Rezime

Istraživanje ukazuje na već identifikovanu neujednačenost u praksi pružanja besplatne pravne pomoći. Značajne razlike postoje između opštinskih službi, nevladinih organizacija i sindikata, kao i unutar svake od ovih grupa.

Jedno od najvažnijih pitanja na koje smo naišli tokom istraživanja jeste zastupanje. Trenutno, zakonska rešenja postavljaju ograničenja u pogledu zastupanja i ta činjenica je identifikovana kao velika prepreka efikasnom radu službi pravne pomoći. Podugovaranje advokata preko Advokatske komore pokazalo je velike nedostatke u svim intervjuisanim organizacijama. Postoji jaka preferencija prema angažovanju neke vrste unutrašnjih resursa (advokati angažovani na ugovor, direktnim ugovaranjem, a ne preko Komore ili advokati koji imaju neku vrstu stalnog ugovora i praktično rade za organizaciju). Istraživanjem su identifikovane unutrašnje protivrečnosti u kombinovanju advokatskog rada koji je orijentisan ka profitu i *pro bono* rada.

Sistem besplatne pravne pomoći zavisi od institucionalnog okruženja a kao posebno problematične tačke tog okruženja navedeni su centri za socijalni rad, policija i sudovi. Njima se zamera birokratizovanost, sporost i nesenzibilisanost za potrebe i probleme tipičnih korisnika besplatne pravne pomoći.

GLAVA 3.

PREPORUKE ZA DALJI RAZVOJ SISTEMA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U SRBIJI

Radi dalje izgradnje sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji, u kontekstu rasprava o usvajanju zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, predlažu se sledeći koraci za unapređenje ostvarivanja prava i podizanje kapaciteta za pružanje besplatne pravne pomoći:

- 1. Uključivanje svih pružalaca pravne pomoći u pružanje svih oblika pravne pomoći.** Komitet pravnika za ljudska prava insistira na tome da se omogući da svi pružaoci pravne pomoći pod jednakim uslovima pružaju besplatnu pravnu pomoć, i to sve njene oblike, uključujući zastupanje, ukoliko pod jednakim uslovima ispunjavaju zahteve stručnosti.
- 2. Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći treba predvideti i osnivanje nezavisnog tela koje bi odlučivalo o pravu na besplatnu pravnu pomoć.** YUCOM predlaže da se, iz razloga pravičnosti i nepristrasnosti, razmotri mogućnost osnivanja nezavisnog tela/institucije u čijoj bi nadležnosti bilo odlučivanje o pravu na besplatnu pravnu pomoć i vođenje registra, umesto da to bude u nadležnosti organa Ministarstva pravde. Takvo nezavisno telo bi moglo i periodično da kontroliše kvalitet vršenja pravne pomoći. Pri osnivanju takvog tela treba voditi računa o troškovima funkcionisanja takve službe sa ciljem da što veći deo sredstava bude iskorišćen za potrebe korisnika.
- 3. Proširenje kruga korisnika pravne pomoći.** Zakonom treba šire definisati krug korisnika pravne pomoći kako bi se uključila i ona lica kojima se krše zajemčena ljudskih prava, a koji nisu socijalno ugrožena. Materijalni status

ne bi trebalo da bude jedini kriterijum i širom listom ljudskih prava trebalo bi omogućiti pristup besplatnoj pravnoj pomoći većem krugu lica.

- 4. Uspostavljanje standarda kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći u konsultativnom procesu svih pružalaca i zainteresovanih strana.** Standarde kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći neophodno je ustanoviti u širokom konsultativnom procesu kojim će biti obuhvaćene sve zainteresovane strane, uključujući organizacije civilnog društva koje pružaju pomoć.
- 5. Neophodno je promeniti procesno zakonodavstvo da bi omogućilo da sekundarnu pravnu pomoć pruža širi krug lica.** Promenama procesnog zakonodavstva treba omogućiti da zastupanje vrše i diplomirani pravnici sa položenim pravosudnim ispitom koji nisu upisani u advokatsku komoru. Na taj način bi se omogućilo da veći broj korisnika dobije besplatnu pravnu pomoć, koju bi pružali pravnici koji su već specijalizovani za određena pravna pitanja.
- 6. Treba organizaciono razdvojiti službe pravne pomoći na opštinskom nivou od organa lokalne samouprave.** Službe pravne pomoći treba da budu organizaciono odvojene od organa lokalne samouprave kako bi građanima mogle da pruže pomoć i u slučajevima kada je oni traže zbog postupanja ili nepostupanja samih organa lokalne samouprave, čime bi se izbegao sukob interesa.
- 7. Vlada bi trebalo da pomogne razvoj službi za besplatnu pravnu pomoć u svim lokalnim samoupravama u Srbiji.** Na osnovu prikupljenih podataka uočava se velika disproporcija u razvijenosti kapaciteta za pružanje besplatne pravne pomoći u različitim delovima Srbije. Takva situacija je pogotovo zabrinjavajuća imajući u vidu da je reč o manje razvijenim sredinama, u kojima je rizik od siromaštva i socijalne isključenosti veći i u kojima nije u dovoljnoj meri razvijen nevladin sektor koji bi mogao da pruža usluge besplatne pravne pomoći. U tom smislu se Vladi i Ministarstvu pravde i državne uprave predlaže da razviju poseban program kako bi se povećali kapaciteti opštinskih službi. Osim toga, mogućnost da opštinske službe pružaju pravnu pomoć prepoznaje se kao veoma korisno za rešavanje onih

pravnih pitanja koja su u nadležnosti same lokalne samouprave ili zahtevaju angažovanje zaposlenih u opštinskoj upravi koji rade druge poslove.

- 8. Razvijanje modaliteta pružanja besplatne pravne pomoći u manjim sredinama.** Imajući u vidu razlike između lokalnih samouprava, Komitet pravnika za ljudska prava predlaže da se, kao prelazno rešenje, razmotre mogućnosti formiranja zajedničkih službi za više opština radi smanjenja troškova i podele radnog vremena angažovanih pravnika. Ova rešenja mogu biti dopunjena dežurstvima pravnika u opštini određenim danima i omogućavanjem da građani dobiju odgovore na najčešća pitanja putem unapred snimljenih odgovora u kol centrima.
- 9. Neophodno je izraditi mape besplatne pravne pomoći.** Mape besplatne pravne pomoći građanima bi na jednostavan način predstavile sve mogućnosti, pružaoce besplatne pravne pomoći, uslove za besplatnu pravnu pomoć i najbližu službu pravne pomoći ili organizaciju koja je pruža. Te mape bi bilo poželjno izraditi u partnerstvu nadležnog ministarstva i svih pružalaca besplatne pravne pomoći.
- 10. Razvijanje *pro bono* aktivnosti advokata i advokatskih kancelarija.** Treba razvijati svest advokata o potrebi da deo svog vremena posvete pružanju besplatne pravne pomoći u vidu samostalnog angažovanja ili angažovanja putem nevladinih organizacija, sindikata ili pravnih klinika pri pravnim fakultetima.
- 11. Razvijanje kapaciteta javne uprave za sprovođenje načela pružanja pomoći stranci.** Treba kontinuirano edukovati zaposlene u organima državne uprave i lokalne samouprave kako da sprovode načelo pružanja pomoći stranci koje je definisano Zakonom o opštem upravnom postupku, čime bi se smanjio broj upita službama pravne pomoći koji se odnose na davanje osnovnih pravnih saveta. Osim toga, treba razmotriti modalitete sankcionisanja zaposlenih koji krše ovu obavezu.
- 12. Razvijanje kapaciteta nevladinih organizacija za pružanje besplatne pravne pomoći.** Neophodno je dalje razvijati kapacitete nevladinih organizacija

kako bi mogle da pruže adekvatnu besplatnu pravnu pomoć što većem broju korisnika, a naročito onima koji pripadaju ugroženim grupama.

- 13. Stalne konsultacije i razmene iskustava pružalaca pravne pomoći na svim nivoima.** Treba ustanoviti modalitete kontinuirane razmene iskustava i platforme za uspostavljanje standarda u pružanju pravne pomoći u vidu saradnje nadležnog ministarstva sa pružaocima.

