

КОМЕНТАРИ И ПРЕДЛОЗИ АМАНДМАНА на Нацрт закона о бесплатној правној помоћи објављен на сајту Министарства Правде јула 2018.г.

Аутономни женски центар, у складу са својим залагањима на успостављању што адекватнијег институционалног система заштите жена и деце жртава насиља у породици, партнерског и сексуалног насиља, доставља вам коментаре и предлоге за измене и допуне Нацрта закона о бесплатној правној помоћи објављеног јула 2018.г.

Приликом формулисања предлога и коментара руководиле смо се:

- двадесетпетогодишњим искуством у раду са женама жртвама насиља у породици, женама жртвама вишеструке дискриминације и сиромашним женама и њиховом децом
- ратификованом Конвенцијом Уједињених нација о елиминацији свих облика дискриминације жена
- ратификованом Конвенцијом Савета Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици (тзв. Истанбулска конвенција)¹
- ратификованом Конвенцијом Савета Европе о заштити деце од сексуалног искоришћавања и сексуалног злостављања (тзв. Ланцароте конвенција)²
- ратификованом Конвенцијом о правима детета
- ратификованом Ревидираном европском социјалном повељом³
- Законом о спречавању насиља у породици
- Стратегијом развоја бесплатне правне помоћи у Републици Србији
- Општим протоколом о заштити деце од злостављања и занемаривања
- Општим протоколом о поступању и сарадњи установа, органа и организација у ситуацијама насиља над женама у породици и у партнерским односима
- Закључним коментарима CEDAW Комитета упућеним Републици Србији 25. јула 2013. године (CEDAW/C/SRB/CO/2-3)
- Закључним запажањима Комитета за права детета упућеним Републици Србији 3. фебруара 2017. године (CRC/C/SRB/CO/2-3)
- и другим релевантним документима Уједињених нација, Европске уније и Савета Европе.

Ауторка:

Вања Мацановић, адвокатица и

координаторка тима који пружа бесплатну правну помоћ у Аутономном женском центру

Израду амандмана подржала је Европска унија својим програмом „Инструмент за цивилно друштво“ (Civil Society Facility) у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА). За садржај ових коментара и амандмана искључиво је одговорна предлагачица, а изнети ставови не представљају нужно и ставове Европске уније.

¹ Сл. гласник РС – „Међународни уговори“, бр. 12/2013

² ратификована 29.7.2010.г. („Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 1/2010)

³ "Сл. гласник РС – Међународни уговори" бр. 42/2009

Име и презиме, односно назив организације и институције :

Аутономни женски центар, Вања Мацановић

Контакт телефон:

011 /2687 190

Е-пошта:

dobre_prakse@azc.org.rs

Назив закона на који упућујете предлоге и сугестије:

Нацрт закона о бесплатној правној помоћи

Датум: 6.8.2018.

1. Општи коментари и сугестије у односу на Нацрт закона као целину

а) дискриминација пружалаца (чл. 9 и 58)

Аутономни женски центар сматра да и овај Нацрт закона о бесплатној правној помоћи садржи одредбе које су дискриминаторне, не само у односу на конкретне пружаоце бесплатне правне помоћи, већ у односу на све правнице/ке које/и су завршиле/и Правне факултете у Републици Србији.

Наиме, док се годинама расправља о томе да ли удружења грађанки/а могу бити пружаоци бесплатне правне помоћи, заборавља се на чињеницу да бесплатну правну помоћ не пружа удружење или институција као таква, већ појединка/ац, правница/к са или без положеног правосудног испита, запослен/а у удружењу, јединици локалне самоуправе и другим државним органима и организацијама.

Подсећамо и да адвокатуру такође чине ти исти појединци, правнице/ци, које су након положеног правосудног испита одлучиле/и да обављају самосталну адвокатску делатност. Неке/и друге/и правнице/и су одлучиле/и да наставе да раде као судије, тужиоци, правнице/ци у центрима за социјални рад или у јединицама локалне самоуправе, банкама, болницама и у удружењима грађанки/а.

Стога изненађују одредбе овог Нацрта закона којима се свима онима које/и имају завршен Правни факултет у Републици Србији, на коме су училе/и да пружају правну помоћ, забрањује, под претњом новчаног кажњавања, да грађанкама и грађанима пружају бесплатну правну помоћ, првенствено у форми правних савета и писања поднесака.

Држава има право да ограничи коју врсту бесплатне правне помоћи и од стране којих пружалаца ће моћи да финансира. Међутим не видимо *рацио* одредбе по којој се уводи општа забрана пружања свих облика бесплатне правне помоћи од стране правница/ка који не буду на листи пружалаца, ако за тај правни савет не желе да потражују накнаду од државе (нпр. у ситуацијама када дају правни савет пријатељици, колегиници, правно неугој грађанки са којом чекају у реду на шалтеру суда и сл.).

Одредбе овог Нацрта закона о бесплатној правној помоћи су и у супротности са чл. 85 Закона о парничном поступку којим чланом се одређује ко може да буде пуномоћник странке пред судом (адвокат/ица, крвни сродник у правој линији, брат, сестра или брачни друг, представник/ца службе правне помоћи јединице локалне самоуправе, у радном спору представник/ца синдиката чији је запослен/а чланиц/а, односно дипломирана/и правница/к са положеним правосудним испитом за правно лице код кога је у радном односу).

Одређеном кругу правница/ка је Законом о парничном поступку дато право да заступају странке у парничном поступку када то чине за новчану накнаду, а када би ти исти правници дали бесплатни правни савет или написали поднесак без икакве новчане накнаде, могли би да буду прекршајно кажњене/и по одредбама овог Нацрта закона.

Иако постоји правно правило по коме "ко може више може и мање", то правило је у Нацрту закона о бесплатној правној помоћи очигледно постављено наопачке да **"ко може више не може мање"**.

б) одрживост пружања бесплатне правне помоћи (чл. 1 и 9)

Следећа замерка Аутономног женског центра на Нацрт закона тиче се одређења бесплатне правне помоћи у ужем смислу и пружалаца исте у смислу одрживости тако постављеног система.

Наиме, Радна група се определила да бесплатну правну помоћ у ужем смислу пружају само адвокати/це.

Аутономном женском центру, који већ више од 20 година обезбеђује бесплатну правну помоћ свим женама жртвама насиља у породици, партнерског и сексуалног насиља, као и деци жртвама насиља у породици и сексуалног насиља, делује невероватно да је Република Србија толико богата држава да може себи да приушти да плаћа најскупље пружаоце услуге бесплатне правне помоћи у ужем смислу, у које услуге поред заступања спадају и давање бесплатних правних савета и писање поднесака.

Паралела би се могла направити са начином организовања здравствених услуга – **ово би било исто као када би држава донела закон по коме би све бесплатне здравствене услуге пружали само хирурзи**. Неспорно је да хирурзи знају да прегледају и преписују антибиотике, али да ли би такав систем у коме има 70% више лекара опште праксе него хирурга био одржив? Исто је и са пружањем бесплатне правне помоћи – да ли ће 7 до 10.000 адвоката/ица и 1000 правника/ца у јединицама локалне самоуправе успети да, поред редовног посла, дају бесплатне правне савете, пишу поднеске и заступају најмање 1.000.000 корисника/ца?

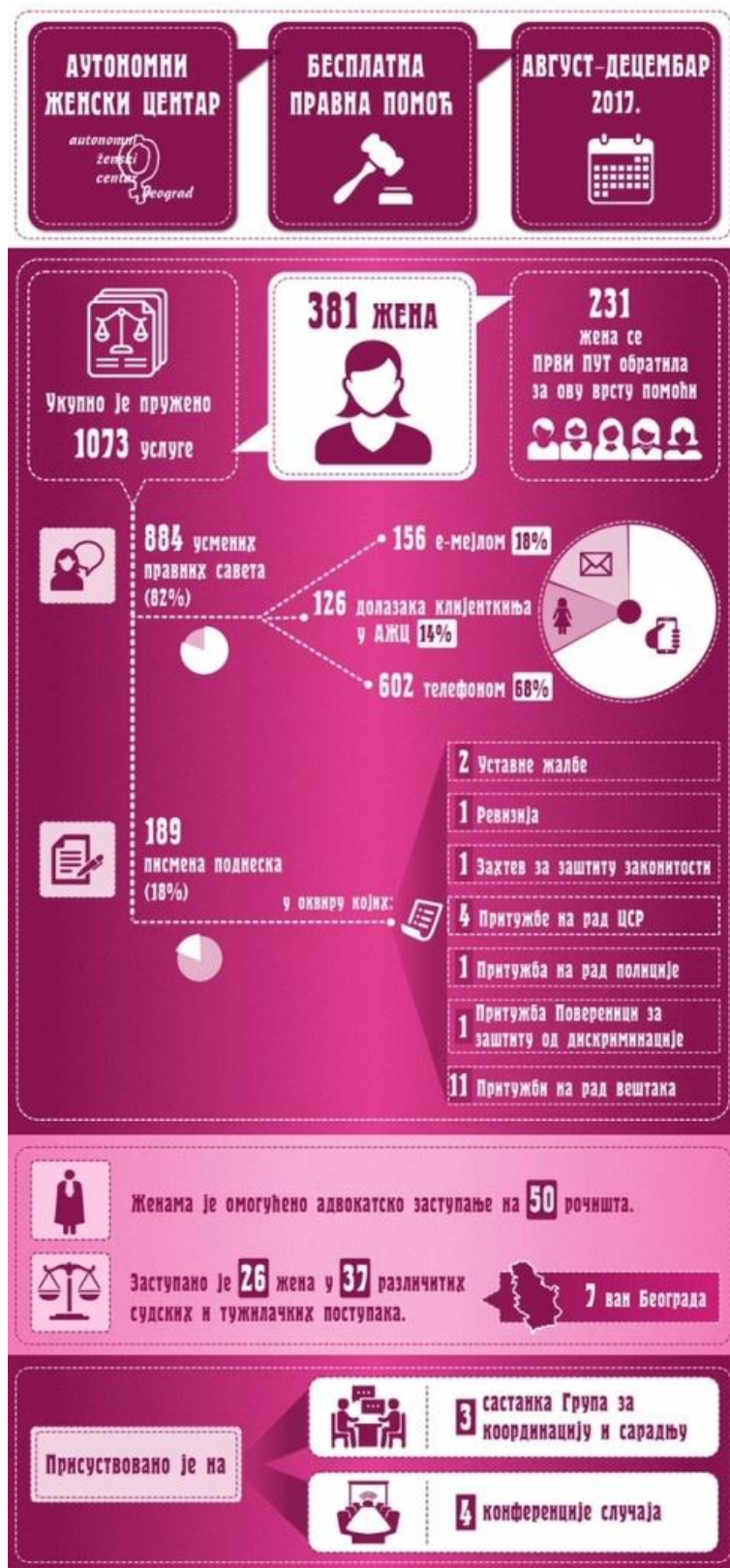
Иако су током претходних година рада на овом Закону рађене студије изводљивости и анализе постојеће ситуације када су у питању пружаоци бесплатне правне помоћи, чланови Радне групе очигледно нису разматрали питање одрживости предложеног законског решења.

На жалост и овај нацрт Закона су писали чланови Радне групе који никада нису пружали бесплатну правну помоћ грађанкама и грађанима Србије. Јер да јесу, знали би да највећи број услуга бесплатне правне помоћи представљају усмени правни савети (60-80%), затим писмени – писање поднесака (10-20%) а да је процентуално најмање одобрених бесплатних заступања (не више од 10%)⁴. Да ли ће за државу Србију бити економски исплативо да све

⁴ подаци о броју пружених услуга бесплатне правне помоћи и процентуалној заступљености сваке врсте бесплатне правне помоћи можете пронаћи у годишњим извештајима Аутономног женског центра

бесплатне правне савете пружају адвокати/це? За неке правне савете неопходно је да их пруже адвокати/це, јер имају специфична знања и искуство, али већину правних савета могу квалитетно да дају и правнице/и.

Да би представиле како то изгледа у пракси Аутономног женског центра, подсећамо на податке и Извештаја који је достављен Министарству правде након реализације пројекта пружања бесплатне правне помоћи који је у периоду од 1.8. до 31.12.2017.г. финансиран средствима Министарства правде о расподели средстава прикупљених по основу опортунитета. За укупно 1.094.400,00 дин. колико је одобрено пројектом, правнице и адвокатике ангажоване од стране Аутономног женског центра су пружиле **укупно 1073 услуга бесплатне правне помоћи 381 жени** у Србији.



в) одобравање и финансирање бесплатне правне помоћи (чл. 4, 7 и 39)

Аутономни женски центар је од 2005.г. активно укључен у процес коментарисања Нацрта закона о бесплатној правној помоћи. Начин одобравања и финансирања је и до сада био предлаган на различите начине и ни један, па ни сада предложени, није био без мана.

Основна замерка предложеног решења одобравања бесплатне правне помоћи у Нацрту закона тиче се обавеза посебно едукованих правница/ка у јединицама локалне самоуправе да процене да ли се ради о случају у коме није дозвољена бесплатна правна помоћ, и то посебно да процене да ли се ради о ст. 6 чл. 7 Нацрта закона:

б) поступку у коме је очигледно да тражилац бесплатне правне помоћи нема изгледа на успех, посебно ако се његова очекивања не заснивају на чињеницима и доказима које је предочио или су она супротна позитивним прописима, јавним поретком и добрим обичајима;

Због тога што се услуге бесплатне правне помоћи у ужем смислу третирају као једна нераздвојна целина, супротно циљу 2 *Стратегије развоја бесплатне правне помоћи у Републици Србији*, правник/ца која одобрава пружање бесплатне правне помоћи мора да цени све ове околности и у случају пружања бесплатног правног савета или писања поднеска. Сматрамо да процена свих ових услова има смисла само код одобравања бесплатног заступања од стране адвоката, мада и искусан адвокат, са вишедеценијским искуством, тешко да би могао у сваком случају да процени да ли тражилац има или нема изгледа за успех. Адвокати/це које пружају бесплатну правну помоћ знају да изглед за успех само једним делом зависи од чињеница и доказа које тражилац има, док много зависи од знања и умешности адвокати/це која заступа и ставова судија/тужилаца/правника у органу јавне управе.

Наша бојазан, као што је то било и код некадашњег предлога да бесплатну правну помоћ одобравају правници у центрима за социјални рад, јесте да правници у јединицама локалне самоуправе, са три године радног искуства, неће знати и поред најбоље едукације, али без икаквог искуства у заступању пред правосудним органима или у управним поступцима који се не воде пред органом локалне самоуправе (као што су азил, социјална заштита, дискриминација, повреда начела добре управе и сл.) да процене ове околности.

Из приложених података о пруженим услугама Аутономног женског центра може се видети да су пружане и услуге писања ванредних правних лекова, Уставних жалби и представки Европском суду за људска права (ЕСЉП), управо у ситуацијама које би по овом Нацрту закона биле третиране као поступци без игледа на успех. Уставне жалбе и представке ЕСЉП се и подносе у случајевима у којима позитивни прописи нису на адекватан начин регулисали одређену правну област или је нису уопште регулисали, због чега је дошло до кршења права грађанки.

Предлог начина финансирања бесплатне правне помоћи, према којем су јединице локалне самоуправе дужне да обезбеде средства за бесплатну правну помоћ коју пружају правници у тим јединицама локалне самоуправе и 50% за услуге бесплатне правне помоћи коју пружају адвокати, јавни бележници и медијатори делује нереална, посебно када се узме у обзир чињеница да је 30% општина у Србији неразвијено и да оне своје буџете добијају из републичког буџета.

Слична ситуација се десила и са Законом о социјалној заштити који је обавезу пружања услуга социјалне заштите пребацио на локални ниво, с тим што је остављена могућност наменских трансфера са републичког нивоа за одређене услуге социјалне заштите на локалном нивоу. Од када је усвојен Закон о социјалној заштити 2011.г., јединице локалне самоуправе нису много унапредиле услуге социјалне заштите које финансирају иако су на то обавезане. Наша бојазан је да ће исто да се догоди и са овим законом уколико буде усвојено предложено решење из овог Нацрта и да адвокати/це, јавни бележници и медијатори неће пружати услуге бесплатне правне помоћи у ужем смислу због недостатка одређених новчаних средстава за ту намену у буџету локалне самоуправе.

Сматрамо да ће прекршајно кажњавање сиромашних општина само додатно погоршати лошу материјалну ситуацију тих општина и да неће постићи сврху због које су прописане.

Аутономни женски центар се годинама залаже за установљавање једног Фонда (по угледу на Словенију), који би обухватио три подфонда – алиментациони, за бесплатну правну помоћ и за накнаду штете жртвама насилних кривичних дела. Сва три фонда је држава Србија дужна, у складу са ратификованим међународним уговорима, да оснује. Ми сматрамо да би било целисходније и економичније да то буде један Фонд, са једном Директорком, који би имао

три различита подрачуна и који би се пунио из истих извора (опортунитета, наплате потраживања од недаваоца издржавања или учинилаца кривичних дела, 1% од сваког Уговора о осигурању и сл.). Из Фонда би се могла финансирати услуга бесплатног правног заступања на територији целокупне државе, која је и најскупља, а уколико Фондом буде руковођено принципом "доброг домаћина" могле би се финансирати услуге пружања бесплатних правних савета и сачињавања поднесака које су јефтине и које би се могле плаћати паушално.

Сваком пружаоцу би требало дати овлашћење да, на основу јасних критеријума, одлучује о томе ком тражиоцу ће бити пружена одређена врста бесплатне правне помоћи, с тим што право на бесплатан правни савет требају да имају све грађанке Србије, без обзира на имовинско стање, онако како је то предвиђено циљем 2г) *Стратегије развоја бесплатне правне помоћи у Републици Србији*.

д) преузете међународне обавезе (чл. 4 и 9)

Аутономни женски центар је дошао до закључка да чланови Радне групе игноришу обавезе које је Република Србија преузела ратификацијом међународних конвенција, и то посебно оних у области заштите права жене и деце од свих облика насиља и дискриминације.

Подсећамо да је **Закључним коментарима Комитета за елиминацију свих облика дискриминације жена упућеним Републици Србији 25. јула 2013. године (CEDAW/C/SRB/CO/2-3)**, у складу са ратификованом Конвенцијом Уједињених нација о елиминацији свих облика дискриминације жена, у тачки 11(в) Републици Србији препоручено да

предузме неопходне мере да што пре усвоји нацрт закона о бесплатној правној помоћи да би се женама омогућило да ваљано и на задовољавајући начин траже своја права.

Подсећамо и да је ратификацијом **Конвенције Савета Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици**, Република Србија преузела обавезу из чл. 57 да обезбеди право на правну помоћ и бесплатну правну помоћ жртвама под условима које прописује национално законодавство и инкорпорирала га у чл. 29. Закона о спречавању насиља у породици којим је прописано да

Жртва насиља у породици и жртва кривичног дела из овог закона има право на бесплатну правну помоћ, према посебном закону.

Чланом 4 Нацрта закона као тражитељке и тражиоци бесплатне правне помоћи препознате/и су само жртве насиља у породици, тортуре и трговине људима, али не и све жртве кривичних дела којима је то право дато у складу са чл. 4 Закона о спречавању насиља у породици.

Чланом 9 Закона ограничен је круг досадашњих пружалаца бесплатне правне помоћи жртвама кривичних дела из чл. 4 Закона о спречавању насиља у породици. Нити се већина адвокати/ца као ни правнице/и у јединицама локалне самоуправе не баве специјализованим пружањем бесплатне правне помоћи за дела тзв. родно заснованог насиља. **Забрањивањем да ангажоване правнице и адвокатице у удружењима грађанки пружају бесплатну правну помоћ женама и деци жртвама насиља у породици, партнерског и сексуалног насиља, држава Србија ће тешко моћи да испуни обавезе које је преузела потврђивањем горе наведених Конвенција.**

2. Конкретан део Нацрта закона чију измену предлагете и Ваш предлог за измену

Члан 4.

Предлажемо измену тач. 4 ст. 2 чл. 4 како следи:

4) лицу које остварује правну заштиту у складу са Законом о спречавању насиља у породици;

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Потребно је ускладити овај члан са чл. 29. Закона о спречавању насиља у породици којим је прописано да:

Жртва насиља у породици и жртва кривичног дела из овог закона има право на бесплатну правну помоћ, према посебном закону.

Члан 7.

Предлажемо измену тач. 6 става 1 тако да гласи:

б) поступку у коме се очекивања тражиоца бесплатне правне помоћи не заснивају на чињеницима и доказима које је предочио или су она супротна ратификованим међународним уговорима, позитивним прописима, јавним поретком и добрим обичајима;

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Предлажемо другачију формулацију тач 6 тако да се не процењује успешност у поступку коју је немогуће проценити, већ само да ли тражилац свој захтев заснива на чињеницамаи доказима. Такође сматрамо да треба ставити кумулативан услов и да та очекивања нису у складу са ратификованим међународним уговорима.

Члан 9.

Предлажемо измену целокупног чл. 9 тако да гласи:

Бесплатну правну помоћ пружају адвокати и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе.

Бесплатну правну помоћ, у виду давања бесплатних правних савета и писања поднесака пружају и удружења грађана која имају ангажоване или запослене правнике, а у виду бесплатног заступања удружења грађана која има уговоре о сарадњи са адвокатима.

Бесплатну правну помоћ, у виду давања бесплатних правних савета и писања поднесака пружају и Правне клинике Правних факултета, под надзором професора Правних факултета, које имају уговоре о сарадњи са адвокатима.

Јединица локалне самоуправе може организовати заједничку службу бесплатне правне

помоћи са другим пружаоцем, у оквиру овлашћења која су тим пружаоцима поверена овим законом, али не може на њега пренети пружање бесплатне правне помоћи у потпуности.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Сматрамо да треба свим пружаоцима дати могућност да и даље пружају бесплатну правну помоћ, уз раздвајање врсте бесплатне правне помоћи коју могу да пружају правници у удружењима грађана односно студенти на Правним клиникама под надзором професора права и адвоката.

Члан 13.

Предлажемо измену целокупног чл. 13 тако да гласи:

Општа правна информација, попуњавање формулара и правни савети пружају се свим грађанима без обзира да ли испуњавају или не испуњавају услове одређене овим законом (члан 4).

Сачињавање поднесака, заступање, састављање јавнобележничке исправе и посредовање у решавању спорова пружају се само лицима која испуњавају услове одређене овим законом (члан 4).

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Сматрамо да овај члан треба изменити у складу са циљем 2 *Стратегије развоја бесплатне правне помоћи у Републици Србији*.

Члан 27.

Сматрамо да ст. 1 чл. 27 треба да гласи:

Захтев за одобравање бесплатне правне помоћи подноси се регистрованом пружаоцу.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Сматрамо да свим адвокатима и правницима ангажованим или запосленим код пружалаца бесплатне правне помоћи треба дати овлашћење да одлучују о праву и врсти бесплатне правне помоћи.

Члан 29.

Сматрамо да ст. 1 чл. 29 треба да гласи:

О захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи може да одлучује адвокат или правник ангажован или запослен код пружаоца који има дозволу за то, и чији рад надзире министарство.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Сматрамо да свим адвокатима и правницима ангажованим или запосленим код пружалаца бесплатне правне помоћи треба дати овлашћење да одлучују о праву и врсти бесплатне правне помоћи.

Члан 39.

Предлажемо измену целокупног чл. 39 тако да гласи:

Пружање опште правне информације, попуњавање формулара и правних савета финансира сваки пружалац из својих средстава (буџетских, пројектних, донација и сл.) односно одобравањем пореских олакшица након достављеног годишњег извештаја о пруженим услугама.

Бесплатне правне савете и заступања која пружа служба правне помоћи у јединици локалне самоуправе финансира се из буџета једнице локалне самоуправе.

Бесплатни правни савети, заступања, састављање јавнобележничке исправе и посредовање у решавању спорова финансира Фонд за бесплатну правну помоћ.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Сматрамо да би увођењем пореских олакшица за пружаоце онога што је некада називано примарном бесплатном правном помоћи од стране оних који обављају самосталну делатност од јавног значаја (адвокати, јавни бележници, медијатори) и непрофитних организација (удружења грађанки/а) била обезбеђена широка доступност бесплатних правних савета свим грађанкама и грађанима, уз обавезу органа јавне власти да из буџета финансирају ту врсту услуге.

Као што смо навеле у начелним коментарима на Нацрт закона, сматрамо да је раније понуђено решење да се финансирање секундарне правне помоћи обезбеђује средствима посебно основаног Фонда би могло да обезбеди одрживост система бесплатне правне помоћи.

Напомена:

Аутономни женски центар сматра да уколико се освоје предлози за измене предложених чланова, сходно би се мењали и усклађивали остали чланови закона.