

## **Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Нацрта закона о бесплатној правној помоћи**

### **I Општа процена ризика корупције**

Министарство правде и државне управе припремило је и објавило радну верзију Нацрта закона о бесплатној правној помоћи (у даљем тексту: Нацрт закона), поводом којег је у току јавна расправа.

Нацртом закона уређују се појам, врсте и облици бесплатне правне помоћи, основна начела, пружаоци и корисници бесплатне правне помоћи, регистар и обавезе пружалаца, поступак остваривања права на бесплатну правну помоћ, финансирање, контрола квалитета, надзор над применом овог закона и прекршајна одговорност за повреду законских одредби. Како је наведено, циљ Нацрта закона јесте да се сваком кориснику бесплатне правне помоћи обезбеди делотворан и једнак приступ правди, у складу са начелима владавине права и равноправности појединаца, у поступку пред судом, органом управе или другом органу јавне власти у којем се одлучује о његовом праву, обавези, односно интересу заснованом на закону, и то путем успостављања ефикасног и одрживог система бесплатне правне помоћи.

Устав Републике Србије сваком појединцу гарантује право на правну помоћ, а обавеза државе да створи услове за уживање и заштиту овог права, односно да законом уреди пружање правне помоћи, произилази из универзалних међународних докумената о људским правима и њеног чланства у релеватним међународним организацијама. Стратегијом развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 74/10) утврђене су смернице и кључни принципи будућег законског и институционалног оквира система бесплатне правне помоћи, стратешки правци његовог развоја и циљеви и мере за њихово остваривање. Такође, Националном стратегијом реформе правосуђа за период 2013-2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13) предвиђено је доношење закона који ће целовито уредити бесплатну правну помоћ. Како је истакнуто у Стратегији развоја система бесплатне правне помоћи, најзначајнија питања за успостављање система бесплатне правне помоћи су ко и под којим условима има право на бесплатну правну помоћ; ко и под којим условима пружа бесплатну правну помоћ; како се остварује право на бесплатну правну помоћ; како се управља системом бесплатне правне помоћи и како се контролише и обезбеђује квалитет бесплатне правне помоћи. Један од посебних циљева Стратегије јесте утврђивање круга корисника бесплатне правне помоћи прописивањем критеријума за остваривање овог права, чија примена, између осталог, обезбеђује да секундарна правна помоћ буде доступна особама слабог имовног стања и особама из угрожених и маргинализованих друштвених група, укључујући и могућност пружања правне помоћи из разлога правичности и на основу обавеза које проистичу из међународних уговора. Међу мерама које су Стратегијом предвиђене ради одговарајућег уређења поступка остваривања права на бесплатну правну помоћ налазе се и преиспитивање права на бесплатну правну помоћ у случају промене околности које су од значаја за остваривање овог права, прописивање обавезе самог корисника да пружи обавештење о тим околностима, као и предвиђање поступка издавања пута за коришћење секундарне правне помоћи. Такође, као посебан циљ

наведено је и обезбеђење одрживог финансирања система бесплатне правне помоћи, у оквиру чега је потребно обезбедити ефикасан механизам контроле финансирања пружалаца правне помоћи.

Један од основних недостатака Нацрта закона представља то што наведена питања, која су од изузетног значаја за ефикасно функционисање система бесплатне правне помоћи, нису довољно прецизно и јасно уређена постојећим одредбама. Поред тога, иако би их требало уредити законским одредбама, Министарству је остављено да одређена питања ближе уреди подзаконским актима. Конкретно, Нацртом закона предвиђено је да ће Министарство ближе уредити начин уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи; начин вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и њену садржину; питања образовања и рада жалбене комисије; ближа правила о повраћају примљених новчаних средстава и питања образовања и рада Комисије за контролу квалитета на основу претходно прибављеног мишљења адвокатске коморе.

Нацрт закона садржи ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација и појмова који нису дефинисани Нацртом закона, давање дискреционих овлашћења центру за социјални рад приликом одлучивања о захтеву за бесплатну правна помоћ коју пружају адвокати, бележници, односно медијатори, као и постојање правних празнина. Поред наведених, један од ризика корупције који се јавља у неколико одредаба Нацрта закона јесте погрешно упућивање на његове друге одредбе. Прецизније, у члану 32. став 6. речи *става 4.* потребно је заменити речима *става 5;* у члану 34. став 1. потребно је број *31* заменити бројем *30*, док је у члану 35. став 1. реч *четврте* потребно заменити речју *пете*. Такође, указујемо да очигледном техничком грешком у Нацрту закона постоје два члана под редним бројем 50. (последњи члан у глави која се односи на контролу квалитета и први члан у глави која се односи на надзор).

Нацртом закона предвиђени су прекршаји за повреде његових појединих одредаба. По нашем мишљењу, требало би предвидети да ће се повреде још неких одредаба Нацрта закона сматрати прекршајима. Прецизније, сматрамо да би требало предвидети да је прекршај уколико пружалац супротно обавези из члана 20. став 2. не достави министарству редован годишњи извештај, а на захтев министарства, у поступку контроле квалитета, и ванредан извештај; уколико супротно одредбама члана 22. став 3. и 4. не обезбеђује корисницима приступ информацијама које се односе на организацију рада на пословима пружања бесплатне правне помоћи и шири ове информације у облику огласних порука, као и уколико супротно одредби члана 39. став 2. не изврши повраћај новчаних средстава примљених на име надокнаде трошкова, односно пројектног финансирања из јавних прихода у року од 30 дана од дана доношења одлуке о повреди одредаба закона.

## **II Процена ризика корупције у појединим одредбама Нацрта закона**

У овом делу мишљења налази се приказ ризика корупције у општим одредбама, одредбама које се односе на регистар и обавезе пружалаца, поступак за

остваривање права на бесплатну правну помоћ, финансирање система бесплатне правне помоћи, контролу квалитета, надзор и у прелазним и завршним одредбама Нацрта закона.

### ***Опште одредбе***

#### **Члан 4.**

Одредбе овог члана односе се на значење израза који се употребљавају у Нацрту закона. Између осталог, предвиђено је да је *пужалац бесплатне правне помоћи* лице које је на основу овог закона овлашћено да пружи бесплатну правну помоћ, а *нарочито* адвокат, служба правне помоћи образована у јединици локалне самоуправе, јавни бележник, медијатор, удружење, правна клиника. Имајући у виду да је осталим одредбама Нацрта закона предвиђено да бесплатну правну помоћ пружају једино наведени субјекти, сматрамо да би требало брисати реч *нарочито*.

#### **Члан 7.**

У ставу 2. овог члана наведено је да *ако се трошкови за пружање бесплатне правне помоћи надокнађују из буџета Републике Србије у складу са одредбама овог закона, бесплатну правну помоћ може користити само физичко лице из става 1. овог члана, домаћи држављанин, страни држављанин и лице без држављанства, које је корисник услуге социјалне заштите или права на материјалну подршку у складу са законом којим се уређује социјална заштита, као и лице које је корисник права на дечији додатак у складу са законом којим се уређује финансијска подршка породици са децом.* С друге стране, према члану 10. став 2. Нацрта закона, *ако се правна помоћ јавног бележника у састављању исправе, адвоката у заступању пред судом, односно одбрани, као и овлашћеног медијатора у спровођењу поступка медијације пружа кориснику из члана 7. став 2. овог закона, трошкови бесплатне правне помоћи надокнађују се пружаоцу из буџета Републике Србије, у поступку прописаним овим законом.*

По нашем мишљењу, наведене одредбе је потребно повезати и појаснити да се из буџета Републике Србије, у поступку прописаним овим законом, трошкови бесплатне правне помоћи надокнађују у случајевима када се правна помоћ јавног бележника у састављању исправе, адвоката у заступању пред судом, односно одбрани, као и овлашћеног медијатора у спровођењу поступка медијације пружа физичком лицу које остварује или штити своја права и слободу зајамчене Уставом Републике Србије, а које је корисник услуге социјалне заштите или права на материјалну подршку у складу са законом којим се уређује социјална заштита, или корисник права на дечији додатак, у складу са законом којим се уређује финансијска подршка породици са децом.

### ***Одредбе о регистру пружалаца***

#### **Члан 12.**

Овим чланом прописано је да се пружаоци уписују у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи, који води министарство надлежно за послове правосуђа као јединствену јавну електронску базу података о пружаоцима бесплатне правне

помоћи. Према ставу 3, начин уписа и вођење Регистра ближе се уређује актом министарства. Сматрамо да би начин уписа у Регистар, укључујући ту и одређивање рока у којем Министарство доноси одлуку о упису и брисању из Регистра, требало детаљније уредити законским одредбама, па је препорука да се Нацрт закона допуни одредбама којима ће се уредити ова питања.

### **Члан 13.**

Овим чланом уређује се обавеза уписа у регистар. Ставом 2. предвиђено је да *адвокатска комора, односно комора јавних бележника, може доставити јединствени списак адвоката, односно јавних бележника, ради уписа у Регистар.* По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно или преформулисати, тако што ће се предвидети обавеза адвокатске коморе, односно коморе јавних бележника да доставе јединствени списак адвоката, односно јавних бележника ради уписа у Регистар, или брисати.

### **Одредбе о обавезама пружалаца**

#### **Члан 18.**

Ставом 3. овог члана прописано је да лице које је ангажовано на пружању бесплатне правне помоћи поступа самостално, у складу са својим професионалним уверењима и руководећи се *оправданим интересима корисника.* Имајући у виду да је формулација *оправдани интерес* недовољно јасна и да се може тумачити на различите начине, препорука је да се она измени и прецизира.

#### **Члан 19.**

Одредбама овог члана уређује се у којим случајевима пружалац није дужан да пружи бесплатну правну помоћ. Између осталог, првом, другом, четвртом и петом алинејом става 1. предвиђено је да пружалац није дужан да пружи бесплатну правну помоћ уколико: захтев корисника није правно дозвољен или *благовремен;* корисник захтева правну помоћ искључиво *из неморалних или нехуманих побуда;* *грубо крши правила пристojног понашања* у односу према лицу које је ангажовано на пружању бесплатне правне помоћи и ако *постоји сукоб интереса између корисника и пружаоца, односно лица које је ангажовано на пружању бесплатне правне помоћи.* Сматрамо да су формулације *благовремен, из неморалних или нехуманих побуда* и *грубо крши правила пристojног понашања* недовољно прецизне и да остављају простор за различита тумачења. С обзиром на наведено, препорука је да се ове формулације измене и појасне. Поред тога, потребно је одредити и шта се, у смислу Нацрта закона, сматра сукобом интереса.

Према ставу 2, ако одбије пружање бесплатне правне помоћи, пружалац *без одлагања* о томе обавештава корисника, као и орган надлежан за одлучивање о коришћењу права. Сматрамо да је у овој одредби, након речи *без одлагања,* потребно одредити и рок у којем је пружилац дужан да обавести корисника и орган надлежан за одлучивање о коришћењу права.

## **Члан 20.**

Овим чланом предвиђено је да пружалац води евиденцију о пруженој бесплатној правној помоћи, а нарочито о броју корисника и облицима пружене бесплатне правне помоћи. Поред тога, пружалац доставља министарству редован годишњи извештај са подацима из става 1. овог члана до 31. децембра текуће године, а на захтев министарства у поступку контроле квалитета и ванредни извештај. Имајући у виду да се, према ставу 3, начин вођења евиденције и њена садржина уређују актом који доноси министар надлежан за послове правосуђа, указујемо да би, по нашем мишљењу, одредбама Нацрта закона требало детаљније уредити ова питања.

## **Члан 23.**

Овим чланом уређују се посебне обавезе органа јавне власти. Ставом 3. прописано је да јединица локалне самоуправе *може организовати заједничку службу правне помоћи са другим пружаоцем*, али не може пренети своје обавезе из става 2. овог члана на другог пружаоца. Сматрамо да је наведену одредбу потребно прецизирати и појаснити да ли се она односи на организовање заједничке службе правне помоћи од стране две јединице локалне самоуправе, или на организовање заједничке службе правне помоћи јединице локалне самоуправе и другог пружаоца правне помоћи. Поред тога, Нацртом закона је потребно предвидети и одређене критеријуме за доношење овакве одлуке, па је препорука да се ове одредбе у том смислу допуне.

## ***Одредбе о поступку за остваривање права на бесплатну правну помоћ***

### **Члан 25.**

Одредбе овог члана тичу се садржине захтева. Према ставу 2, у захтеву за коришћење бесплатне правне помоћи тражилац *по правилу* назначује облик тражене помоћи. По нашем мишљењу, у овој одредби речи *по правилу* потребно је или брисати, или, поред тога, предвидети у којим случајевима тражилац нема обавезу да назначи облик тражене помоћи.

### **Члан 26.**

Одредбе овог члана односе се на утврђивање основаности захтева. Према ставу 2, ако се захтева бесплатна правна помоћ адвоката, бележника, односно медијатора из члана 10. став 2. овог закона, центар *процењује и да ли је тражилац учинио вероватним да се правна ствар односи на остваривање или заштиту његовог права или слободе зајамчене Уставом Републике Србије*. Сматрамо да је ова одредба недовољно прецизна и да оставља центру за социјални рад широка дискрециона овлашћења приликом одлучивања о испуњености услова за коришћење бесплатне правне помоћи. Поред тога, у ставу 3. наведено је да се сматра да се правна ствар односи на остваривање, односно заштиту права или слободе тражиоца *ако захтев подноси лице према коме се води поступак утврђивања кривичне одговорности*. На овај начин, Нацртом закона се претпоставља да се одређена правна ствар односи на остваривање, односно заштиту права или слободе тражиоца само уколико захтев подноси лице *према коме*

*се води поступак утврђивања кривичне одговорности.* Међутим, поставља се питање у којим ће се још случајевима сматрати да се одређена правна ствар односи на остваривање, односно заштиту права или слободе тражиоца. Имајући у виду наведено, указујемо да је одредбама Нацрта закона потребно предвидети јасне критеријуме за одлучивање о томе да ли се правна ствар односи на остваривање или заштиту права или слободе зајамчене Уставом Републике Србије. Поред тога, указујемо да би, у складу са терминологијом која се користи у Законнику о кривичном поступку, речи *поступак утврђивања кривичне одговорности* требало заменити речима *предистражни или кривични поступак*.

### **Члан 30.**

Овим чланом прописано је у којим случајевима центар доноси одлуку о одбијању захтева за коришћење бесплатне правне помоћи адвоката, бележника, односно медијатора из члана 10. став 2. Између осталог, другом и трећом алинејом предвиђено је да ће то бити случај ако је већ донета одлука о испуњености услова за коришћење бесплатне правне помоћи у истој правној ствари, али тражилац без *оправданих разлога* ову помоћ није искористио, односно уколико би *трошкови пружања бесплатне правне помоћи били несразмерно већи од користи, односно интереса који би корисник могао остварити коришћењем услуге*. Ове одредбе су, по нашем мишљењу, недовољно прецизне и остављају Центру широка дискрециона овлашћења приликом доношења одлуке о одбијању захтева. Имајући у виду наведено, препорука је да се ове одредбе измене и да се појасни шта се сматра *оправданим разлогом*, односно који су критеријуми за утврђивање да ли би трошкови пружања бесплатне правне помоћи били несразмерно већи од користи, односно интереса који би корисник могао остварити коришћењем услуге.

### **Члан 32.**

Ставом 4. овог члана предвиђено је да центар, изузетно, доноси одлуку о испуњености услова за коришћење бесплатне правне помоћи из члана 28. став 1. овог закона *у року од 24 сата од пријема захтева ако тражилац учини вероватним да је ову одлуку неопходно донети без одлагања ради заштите његовог права, слободе, односно законом заштићеног интереса од озбиљне повреде која се на други начин не може спречити*. По нашем мишљењу, ова одредба је недовољно прецизна и може се тумачити на различите начине. Имајући у виду наведено, препорука је да се прецизира у којим ситуацијама Центар доноси одлуку у року од 24 сата, као и да ли овај рок почиње да тече од часа, или од дана пријема захтева.

### **Члан 33.**

Ставом 3. прописано је да Министарство доноси акт којим се ближе уређују питања образовања и рада жалбене комисије. Имајући у виду да је Нацртом закона једино предвиђено да се жалба на одлуку о одбацивању и одлуку о одбијању захтева за коришћење бесплатне правне помоћи подноси жалбеној комисији министарства, указујемо да би законским одредбама требало детаљније уредити

питања образовања и рада ове комисије.

### ***Одредбе о финансирању система бесплатне правне помоћи***

#### **Члан 38.**

Овим чланом предвиђено је да се средства намењена пројектном финансирању пружања бесплатне правне помоћи, која се обезбеђују из јавних прихода, могу пренети само оном пружаоцу који је регистрован у складу са одредбама овог закона. Међутим, одредбама Нацрта закона није уређен поступак пројектног финансирања, односно ко спроводи поступак, који су критеријуми за оцену пријава, начин распоређивања средстава итд. Имајући у виду наведено, указујемо да је Нацртом закона потребно детаљније уредити поступак пројектног финансирања из јавних прихода.

#### **Члан 39.**

Одредбе овог члана тичу се повраћаја примљених средстава. Ставом 1. предвиђено је да ако је адвокат поднео захтев за надокнаду трошкова и ако су му ови трошкови надокнађени у складу са одлуком суда о надокнади трошкова пружене бесплатне правне помоћи на терет супротне стране, дужан је да *без одлагања* изврши повраћај примљених новчаних средстава на име пружене бесплатне правне помоћи, *под претњом брисања из Регистра и покретања поступка утврђивања казнене одговорности*. По нашем мишљењу, ову одредбу је потребно изменити тако што ће се предвидети рок у којем је адвокат дужан да изврши повраћај примљених новчаних средстава и што ће се појаснити формулација *под претњом брисања из Регистра и покретања поступка утврђивања казнене одговорности*. Поред наведеног, указујемо да према ставу 3. ближа правила о повраћају примљених новчаних средстава прописује министарство, иако би ова питања требало детаљније уредити одредбама Нацрта закона.

### ***Одредбе о контроли квалитета***

#### **Члан 40.**

Ставовима 2. и 3. овог члана предвиђено је да се Комисија за контролу квалитета формира *као самостално тело министарства*, које се састоји од седам чланова, и то два представника министарства и по један представник судске власти, јавног тужилаштва, адвокатуре, јединица локалне самоуправе и удружења. Међутим, одредбама Нацрта закона нису предвиђени услови, критеријуми и начин избора чланова ове Комисије, већ је једино чланом 49. став 2. прописано да Министарство доноси акт којим се ближе уређују питања образовања и рада Комисије *на основу претходно прибављеног мишљења адвокатске коморе*. Сматрамо да би одредбама Нацрта закона требало детаљније уредити питања која се тичу образовања Комисије, поготово у погледу прописивања критеријума и услова за избор чланова, као и начина избора. Поред тога, нејасно је и због чега Министарство доноси акт о ближе уређењу питања образовања и рада Комисије једино на основу претходно прибављеног мишљења адвокатске коморе.

#### **Члан 47.**

Овај члан односи се на одлуке Комисије. Према ставу 3, ако утврди да је пружалац поступио супротно обавезама предвиђеним у члановима 18-23. овог закона, Комисија му изриче следеће мере: *опомену, са упозорењем на могућност изрицања строжије мере у случају понављања акта повреде законских одредби и брисање из Регистра, са забраном поновног регистравања у трајању од једне до три године.* По нашем мишљењу, овом одредбом нису јасно и прецизно уређени критеријуми по којима Комисија одлучује да ли ће пружаоцу за кога је утврдила да је поступио супротно својим законским обавезама изрећи прву или другу меру.

#### **Одредбе о надзору**

##### **Члан 50.**

Ставом 2. овог члана прописано је да Министарство *јавно објављује редовни годишњи извештај о примени закона.* Међутим, није одређено у ком року и како ће Министарство јавно објавити овај извештај (нпр, на својој интернет страници), па је препорука да се то учини.

#### **Прелазне и завршне одредбе**

##### **Члан 59.**

Одредбама овог члана предвиђено је да Министарство усваја подзаконске акте који су неопходни за спровођење овог закона у року од шест месеци од дана његовог ступања на снагу и да Влада прописује тарифу за надокнаду трошкова за пружање бесплатне правне помоћи у року од шест месеци од дана његовог ступања на снагу. Поред тога, чланом 60. Нацрта закона, предвиђено је да овај закон почиње да се примењује од 1. јануара 2015. године. Имајући у виду да би без благовременог доношења наведених подзаконских аката било онемогућено адекватно спровођење закона, указујемо да је неопходно да они буду припремљени и донети у што краћем року.

### **III Закључак**

Нацртом закона нису довољно прецизно и јасно уређена питања која су од изузетног значаја за ефикасно функционисање система бесплатне правне помоћи. Такође, иако би их требало уредити законским одредбама, Министарству је остављено да нека питања ближе уреди подзаконским актима. Поред наведених недостатака, Нацрт закона садржи и ризике корупције који се односе на употребу недовољно прецизних формулација и појмова који нису дефинисани Нацртом закона, давање дискреционих овлашћења центру за социјални рад приликом одлучивања о захтеву за бесплатну правна помоћ коју пружају адвокати, бележници, односно медијатори, као и постојање правних празнина.

Отклањање наведених недостатака и ризика корупције из Нацрта закона би, по нашем мишљењу, допринело остваривању циљева из стратешких докумената и стварању одговарајућег правног оквира у овој области.