
БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – ИЗМЕЂУ ПРАВНЕ НОРМЕ И СТВАРНОСТИ

УДК 347.921.8:352(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1312020.1>

Прегледни рад

Мијодраг Радојевић

Сажетак

Предмет овог чланка је модел бесплатне правне помоћи у Србији који се примењује након доношења Закона од 2018. године. У наративном делу овог истраживања тежиште је на анализи најважнијих решења у позитивноправним прописима. У односу на друге правне системе у Србији је успостављен особен режим бесплатне правне помоћи. Законодавац разликује бесплатну правну помоћ и бесплатну правну подршку, са значајном улогом локалне самоуправе. Циљ истраживања је провера хипотезе о делотворности овог модела бесплатне правне помоћи. Узимајући у обзир и објективне тешкоће, које су утицале и на имплементацију прописа, аутор је евидентирао и објаснио слабости институционалног модела. Осим тога, указано је на могуће правце развитка система бесплатне правне помоћи у наредном периоду.

Кључне речи: бесплатна правна помоћ, владавина права, Устав,

Закон о бесплатној правној помоћи, локална самоуправа, бесплатна правна подршка, службе за бесплатну правну помоћ, корисници правне помоћи, пружаоци бесплатне правне помоћи, модел правне помоћи.

БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Бесплатна правна помоћ, као уставна категорија и међународноправни стандард (Радојевић 2018, 250-252), у Србији је делимично уређена до 2018. године. Доношењем Закона о бесплатној правној помоћи („Службени гласник РС“, број 87/18, у даљем тексту скраћено: Закон или ЗБПП), који се може означити као „кровни“ или „системски пропис“ (*lex generalis*), Република Србија се придружила државама у којима је право на бесплатну правну помоћ предвиђено особеним правним актом. Наредне године, усвојени су и подзаконски прописи, који детаљније разрађују одредбе овог закона и уређују целовиту правну основу за примену права. На тај начин, у складу с тзв. националним стратегијским документима,¹ остварене су обавезе у процесу евроинтеграција и значајан напредак у успостављању функционалног система бесплатне правне помоћи,² као претпоставке за делотворан приступ правди, других људских права и коначно – владавини права.³ Међутим, израду и примену ЗБПП пратиле су тешкоће

1 Стратегију реформе правосуђа за период 2013–2018 („Службени гласник РС“, број 57/13) и Стратегију развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији („Службени гласник РС“, број 74/10).

2 Упоредити последњи извештај ЕК о напретку Србије у процесу евроинтеграција у коме се констатује да се доношење Закона уклађује правни оквир са правним тековинама ЕУ и очекује да ће његова примена утицати на квалитет правосуђа и приступ правди (Европска комисија, *Република Србија Извештај за 2019*, Брисел, 29. 5. 2019, SWD(2019) 219 коначна верзија, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-REVIDIRANO.pdf, посећено: 21. јул 2020. године).

3 Акциони план за поглавље 23 (Правосуђе – борба против корупције – основна права).

– последице не само опречних доктринарних становишта, него и објективних неприлика у вези с концептом и применом решења и института правне помоћи.

Суштина спорења усредредила се на одговоре у вези с питањима – да ли је систем бесплатне правне помоћи усклађен са уставним оквиром и међународним стандардима, односно да ли одредбе Закона јамче делотворно остваривање права. Први део расправе тicao се различитог тумачења релевантне уставне норме, карактера корисника и пружаоца бесплатне правне помоћи. Тако ЗБПП омогућава да лица с посебним имовинско-материјалним статутом („сиромашко право“), односно одређене категорије грађана (тзв. рањиве друштвене групе) уживају ово право (Радојевић 2018, 251). С друге стране, предвиђен је мешовити модел, са активном улогом државе у пружању правне помоћи, али и учешћем других субјеката као пружалаца.

Јединствени модел бесплатне правне помоћи не постоји, већ државе располажу могућностима да уређују систем правне помоћи на различите начине у складу с мерилима прихваћеним у међународном праву (Сепи 2007, 107-222, Рељановић 2007, 223-272).⁴ Ипак, механизам бесплатне правне помоћи у Србији указује на то да је он неубичајен у односу на земље у нашем окружењу, па и атипичан у упоредном праву.⁵ Његово

Последњи ревидирани нацрт Акционог плана за поглавље 23, финална верзија, усвојен је у јуну 2015. године, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Kopacna%20verzija1.pdf>, посећено 19. јула 2020. године.

4 Опширније: Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, Pro Bono Institute, 2016, доступно: <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities.pdf>, посећено: 15. јул 2020. године; Светска банка, Мулти-донаторски фонд за подршку реформи правосуђа у Србији, *Упоредна анализа регионалних механизма за пружање бесплатне правне помоћи, јануар 2014*, [https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Uporedna%20analiza%20sistema%20za%20pruzanje%20besplatne%20pravne%20pomoci%20u%20regionu\(1\).pdf](https://www.mdtfjss.org.rs/archive//file/Uporedna%20analiza%20sistema%20za%20pruzanje%20besplatne%20pravne%20pomoci%20u%20regionu(1).pdf), посећено 31. јул 2020. године.

5 У упоредном праву појам бесплатне правне помоћи различито се одређује, а у складу с тим и одређује круг оних који пружају правну помоћ. У већини европских земаља бесплатну правну помоћ пружају искључиво адвокати – као независна правна професија, нарочито у случају правног заступања. Изузев адвоката, пружање правне помоћи може бити у надлежности посебних државних тела, дипломираних правника од којих се тражи одговарајуће искуство и обученост или поверено невладиним организацијама. Либералнији модел познају оне земље у којима правну помоћ може пружити свако лице. Видети: Марко Станковић, „Право на правну помоћ у уставном систему Републике Србије – прилог расправи о доношењу Закона о бесплатној правној помоћи, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, број 54/2018, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, стр. 174–176; Мијодраг Радојевић, *нав.*

обележје је да у оквиру општег појма установљава два режима – бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке. Бесплатну правну помоћ пружају адвокати и службе бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе. Удружења се појављују као адресат пружања овог права, на основу одредби који уређују право азила и забрану дискриминације. Бесплатна правна подршка је синоним за примарну правну помоћ, али она не обухвата само послове правног саветовања, па су њени пружаоци: јавни бележници и посредници, правни факултети и удружења, али и други пружаоци бесплатне правне помоћи. Друга важна особеност институционалног модела у Србији јесте место локалне самоуправе у бесплатној правној помоћи – као најважније карике чија се улога не састоји у обављању послова организовања и пружања правне помоћи, већ и финансирања система.

У наративном делу овог истраживања акценат је на анализи најважнијих решења у ЗБПП и другим прописима, с освртом на положај локалне самоуправе и искуствима у досадашњој примени ових решења. Циљ истраживања је провера хипотезе о томе да важећи модел бесплатне правне помоћи у Републици Србији садржи недостатке који утичу на његову ефикасност, као и да понуди назнаку о правцу развоја овог система у наредном периоду.

О ОСНОВНИМ ИНСТИТУТИМА У ЗАКОНУ О БЕСПЛАТНОЈ ПРАВНОЈ ПОМОЋИ

У правном систему Републике Србије бесплатна правна помоћ је по први пут конституционализована Уставом Републике Србије (члан 67), а детаљније уређена ЗБПП-ом од 2018. године и другим законима.⁶ Правна помоћ је одређена као индивидуално људско право, што значи да је зајемчена

дело, стр. 251; Јелена Миленковић, *Право на правично суђење у грађанским споровима – у пракси Европског суда за људска права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2019, стр. 124; Марио Рељановић, „Правна помоћ у земљама Централне и Источне Европе“, у: Саша Гајин (ур.) *Правна помоћ*, ЦУПС, Београд, 2007, стр. 236–242.

6 Право на бесплатног браниоца у кривичном поступку (члан 33. став 3. Устава) „не треба поистовећивати“ са правом на бесплатну правну помоћ. Право на бесплатног браниоца јесте посебно право окривљеног и припада групи основних уставних права. Међутим, у овом случају, као и код других закона, право на службену одбрану јесте и облик бесплатне правне помоћи, као и ослобађање од плаћања трошкова поступка. Марко Станковић, *нав. дело*, стр. 169.

сваком грађанину под одређеним условима. Гарантовање овог права сматра се и претпоставкама за уживање других права, а статус уставног права означава и највећи степен његове правне заштите – пред Уставним судом.

ЗБПП-ом је на „целовит начин“ уређена област бесплатне правне помоћи (Петровић 2020, 72), подробније су уређени критеријуми и мерила за кориснике, положај и улога пружаоца правне помоћи, поступак остваривања права, надзора и контроле квалитета пружања правне помоћи, казнене одредбе, финансирање и пружање правне помоћи у прекограничним споровима.⁷ Извори овог права, осим Устава и ЗБПП, јесу и тзв. процесни закони и подзаконски акти.⁸ Низом закона уређена је правна помоћ у правним поступцима (кривичном, прекршајном и управном, као и грађанским поступцима, попут парничног поступка, извршног поступка и ванпарничног поступка).⁹

У ЗБПП је, у складу са Стратегијом развоја система бесплатне правне помоћи („Службени гласник РС“, број 74/10) прихваћено решење о широком кругу бенефицијара бесплатне правне помоћи. Закон признаје право на бесплатну правну помоћ под одређеним условима домаћим држављанима, апатридима и страним држављанима. Наведене су 13 категорија корисника, они који су бенефицијари права на новчану социјалну помоћ и дечији додатак, права на новчану социјалну помоћ и дечији додатак и лица која припадају рањивим друштвеним групама у складу са Законом (видети члан 4). Правна лица не могу да

7 Одредбе о пружању правне помоћи у прекограничном спору (чл. 44–52) примењиваће се након пријема Србије у чланство Европске уније.

8 Правилник о изгледу и ближој садржини обрасца захтева за одобравање бесплатне правне помоћи; Правилник о начину вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци; Правилник о начину вођења евиденције органа управе јединице локалне самоуправе о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке; Правилник о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу Регистра; Правилник о организацији и начину спровођења обуке за примену Закона о бесплатној правној помоћи; Правилник о упућивању подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне помоћи (напомена: ови правилници су објављени у „Службеном гласнику РС“, број 68 од 25. септембра 2019. године) Уредба о тарифи за пружање бесплатне правне помоћи, „Службени гласник РС“, број 74/19 и Правилник о поступку плаћања накнаде за бесплатну правну помоћ и начину и поступку враћања примљених новчаних средстава, „Службени гласник РС“, број 80/19.

9 Пужање правне помоћи регулисано је Законом о кривичном поступку, Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, а у грађанским поступку је уређено Законом о парничном поступку, Законом о ванпарничном поступку и Породичним законом. Осим тога, пружање правне помоћи уређује и Закон о азилу.

добију бесплатну правну помоћ. Овакво решење у складу је с међународним стандардима, начелом забране дискриминације, односно праксом Европског суда за људска права и решењима у упоредном праву (Миленковић 2019, 121). ЗБПП онемогућава да тражилац добије бесплатну правну помоћ, иако испуњава услове, ако се ради о привредним споровима; поступку накнаде штете за повреду части и угледа; поступку пред прекршајним судом, ако за прекршај није забрањена казна затвора; у споровима у којима је вредност спора несразмерна са трошковима поступка; ако је очигледно да он нема изгледа на успех, ако се његова очекивања не заснивају на чињеницама и доказима које је предочио или су супротна позитивним прописима, јавном поретку и добрим обичајима; као и случају ако је очигледно да би злоупотребио право на бесплатну правну помоћ или неко друго право (члан 7).

Законом је пресечен и Гордијев чвор – разрешена дилема о пружаоцима бесплатне правне помоћи. Позадина расправе је различита интерпретација уставне одредбе (види члан 67. став 2. Устава, „Службени гласник РС“, број 98/06) – право на пружање бесплатне правне помоћи искључиво је овлашћење адвоката и локалне самоуправе или оно припада и цивилном друштву (невладином сектору и правним факултетима). Сукоб адвоката и невладиних организација, о чијим дубљим узроцима овом приликом неће бити речи, утицао је на то да се више од деценије одложи доношење закона.

Покушавајући да пронађе компромисно решење, упркос веригама наметнутим уставном нормом, ЗБПП је фактички проширио круг пружалаца, укључујући удружења и друге субјекте у систем бесплатне правне помоћи. При томе, законодавац је морао да води рачуна и о другим прописима, препознајући облике бесплатне правне помоћи и њене пружаоце. Због тога је он раздвојио, у оквиру општег појма правне помоћи, бесплатну правну помоћ од бесплатне правне подршке. Прва подразумева „пужање правних савета, састављање поднесака, заступање и одбрану“ (члан 6. ЗБПП), а друга „пужање опште правне информације, попуњавања формулара, састављање јавнобележничке исправе и посредовање у решавању спорова.“ (члан 11. ЗБПП). У складу с тим, држећи се *stricto sensu* терминологије, разликују се

пружаоци бесплатне правне помоћи од пружалаца бесплатне правне подршке (видети шему број 1). Прву категорију чине адвокати и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе, односно удружења у складу с правом азила и забраном дискриминације (члан 9. ст. 2 и 3. ЗБПП);¹⁰ а другу – удружења и правни факултети, односно јавни бележници и посредници. Они који пружају правну подршку, не могу да обављају и друге облике бесплатне правне помоћи.

Језичка гимнастика законодавца је на овом месту била оправдана. Јер, разликујући институте бесплатне правне подршке и бесплатне правне помоћи избегнуто је то да ЗБПП буде оспорен због неуставности.¹¹ Подсетимо се да је Уставни суд утврдио да се пружање правне помоћи може поверити само адвокатури, као самосталној и независној професионалној делатности,¹² и службама правне помоћи који се оснивају у јединицама локалне самоуправе. Уставни суд је констатовао и то да се обављање правне помоћи не може поверити другим институцијама, као што је у пракси био случај да јединице локалне самоуправе уступају вршење послова правне помоћи адвокатским канцеларијама. Од српског законодавца поменутој инвентивности у разликовању два различита режима у оквиру појма бесплатне правне помоћи не би се надали да је Устав, а што је случај и у погледу низа других института, написан

10 Члан 41. ст. 2–3. и члан 56. Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник РС“, број 24/18. Поступак пред Повереником за заштиту равноправности је бесплатан, а организације које се баве заштитом људских права или друго лице, уз сагласност лица чије је право повређено, могу поднети притужбу због дискриминације (члан 35. став 2. Закона о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/09). У тексту предлога измена и допуна Закона о забрани дискриминације налази се и решење према коме удружења или организације које се баве заштитом људских права могу у заштити од дискриминације поднети тзв. колективну тужбу и без сагласности појединца чије је право повређено (видети члан 11. Предлога закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације у вези са чланом 2. Тачка 1. Закона о забрани дискриминације, текст је доступан на веб-сајту: <https://www.istinomer.rs/multimedia/pdfs/115422668815581.pdf>, посећено 21. јул 2020. године)

11 Уставни суд је заузео становиште да свака законска норма која шири круг пружалаца правне помоћи јесте неуставна и „умањује достигнути ниво људских права у Републици Србији“. Видети Одлуку Уставног суда Уи број 45/2009 до 18. фебруара 2010. године, објављену у „Службеном гласнику РС“, број 55/10. Детаљније о овој одлуци и тумачењу члана 67. Устава Републике Србије видети у: Мијодраг Радојевић, *Омбудсман као механизам за пружање бесплатне правне помоћи – pro et contra* – (Овлашћења европских омбудсмана у пружању бесплатне правне помоћи), стр. 16–17, текст је доступан на <https://www.ombudsman.rs/index.php/4540-2016-01-15-08-19-55>, презето 25. јула 2020. године.

12 У ранијој пракси било је и случајева да су поједине општине поверавале вршење правних послова адвокатским канцеларијама, што је правно недозвољено.

тако да не оставља могућност за опречна тумачења. Иако одредба става 2. члана 67, како је оцењена од Венецијанске комисије „иде и даље“ од стандарда постављених у Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода,¹³ она није регистровала друге пружаоце правне помоћи у пракси. Због тога, је пожељно да се у случају промене највишег правног акта допуни наведена уставна одредба о пружаоцима бесплатне правне подршке. На тај начин, уподобиће се оба акта, то јест ускладиће се одговарајућа уставна и законска норма.

Преведено на терен теорије и упоредног права, термини бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке одговарају тзв. примарној и секундарној правној помоћи, односно бесплатна правна подршка је синоним за примарну правну помоћ.¹⁴ Ова врста правне помоћи се односи на помоћ у судском поступку, па тако и у ЗБПП је изричито уређено да се она „састоји од пружања правних савета, састављања поднесака, заступања и одбране“ (члан 6. став 1. ЗБПП). На пример, адекватно овом разликовању, и у Хрватској је заступљена подела на примарне и секундарне пружаоце. У Литванији службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе могу давати само примарну правну помоћ, а пружање секундарне правне помоћи је у надлежности служби при судовима, који закључују и уговоре са адвокатима. За разлику од Литваније, у Србији примарну правну помоћ пружају и субјекти изван државног система.

Пружаоци бесплатне правне помоћи и подршке могу да обављају ове послове само под одређеним условима. Адвокати ако су уписани у одговарајућу листу адвоката своје подручне коморе (члан 16. став 3).¹⁵ Удружења пружају бесплатну

¹³ Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), Мишљење број 405/2006 о Уставу Србије, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), мишљење усвојено на 70 пленарној седници (Венеција, 17–18. децембра 2007), стр. 10, доступно: http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf, посећено 6. 12. 2017. године.

¹⁴ Законодавац разликује три облика бесплатне правне помоћи: бесплатну правну помоћ у ужем смислу, бесплатну правну подршку и бесплатну правну помоћ у прекограничним споровима (члан 3. став 2. ЗБПП).

¹⁵ До сада краја марта, према Извештају о спровођењу ЗБПП Министарства правде, пријавило се више од 3.500 адвоката за пружање бесплатне правне помоћи. Адвокатска комора Србије доставља списак ових адвоката Министарству правде који су саставни део регистра (члан 16. став 2). Адвокати за пружене услуге по основу бесплатне правне помоћи остварују награду и накнаду трошкова у складу са Уредбом о тарифи на пружање бесплатне

правну помоћ имајући у виду следећа ограничења – прво, они пружају правне информације и попуњавају формуларе; друго, то чине у оквиру циљева због којих су основана; треће, у име удружења адвокати пружају ову врсту правне помоћи, односно дипломирани правници у складу са другим законима којима се уређује одговарајући поступак (члан 9. ст. 2–4. ЗБПП),¹⁶ четврто, удружења пружају правну подршку на основу Закона о праву на азил и Закона о забрани дискриминације и пето, удружења пружају правну помоћ и подршку ако су уписана у службени регистар. Међутим, законодавац не ограничава удружењима да бесплатну правну подршку, али и облике бесплатне правне помоћи, пружају лицима који не испуњавају услове предвиђеним овим законом (упоредити: члан 9. став 5. и члан 13. ЗБПП). Поменуте одредбе нису најјасније, то се посебно односи на члан 13. став. 1. Невешто номотехнички скројена, обесмишљава обавезу удружења да се региструју. *A contrario*, произилази да сва удружења могу пружати бесплатну правну помоћ и правну подршку свим лицима.

Јавни бележници пружају бесплатне правне услуге у виду састављања јавнобележничких исправа, посредници у поступку посредовања, а правни факултети „пружају опште правне услуге и попуњавају формулар“ (члан 12). Како би се пружила већа правна сигурност, предвиђен је упис у регистар и ових пружалаца правне помоћи.¹⁷ Спискови регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи налазе се на званичном веб-порталу Министарства правде.¹⁸

правне помоћи.

16 При томе, удружења морају узети адвоката са посебне листе регистрованих адвоката, коју АК Србије доставља Министарству правде.

17 Начин уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и начин вођења Регистра прописан је Правилником о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу регистра. Регистар је јаван и води се у електронској форми. Регистар садржи евиденцију пружалаца бесплатне правне помоћи и евиденцију пружалаца бесплатне правне подршке.

18 <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/26370/spisak-registrovanih-pruzalaca-besplatne-pravne-pomoci-lokalne-samouprave-i-udruzenja.php>., посећено 22. јула 2020. године.

Шема број 1. Пружаоци бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке

Пружаоци бесплатне правне помоћи	Пружаоци бесплатне правне подршке
↓	↓
1) адвокати	1) адвокати
2) јединице локалне самоуправе	2) јединице локалне самоуправе
3) удружења (адвокати/дип. правник)	3) удружења
у име удружења пружају БПП)	4) јавни бележници
	5) посредници
	6) правни факултети

Како би се превазишао проблем едукације кадрова у органима управе, Министарство правде је донело посебан правилник који је предвиђена „инстант“ обука. Према овом правилнику лица која одлучују о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи или састављање јавнобележничких исправа или посредовање у решавању спорова похађају обуку у трајању од 12 школских часова, подељених у два блока наставе – први део се односи на теоријску а други део на практичну наставу.¹⁹ Право на похађање наставе имају дипломирани правници који имају најмање три година искуства на пословима правне струке у јединицама локалне самоуправе. Скромни услови, минимална пракса па и формално стручно знање (не захтева се и положен правосудни испит) нису потврда да ће бити пружена квалитетна помоћ грађанима у јединицама локалне самоуправе

БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Основно обележје института бесплатне правне помоћи, пре усвајања одговарајућег Закона од 2018. године, био је раскорак између прописа и праксе. Правни систем углавном

¹⁹ Правилник о организацији и начину спровођења обуке за примену Закона о бесплатној правној помоћи.

није препознавао удружења (невладине организације), синдикате и тзв. правне клинике као пружаоце бесплатне правне помоћи (Станковић 2019, 173-174). С друге стране, успостављена је различита пракса у организовању службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе. У великом броју јединица локалне самоуправе није била успостављена служба за пружање правне помоћи, а у онима у којима је постојала била је организована на различите начине.²⁰

Пружање бесплатне правне заштите у јединицама локалне самоуправе расправљано је и поводом овлашћења заштитника грађана да обавља ове послове. Одлуком Уставног суда Србије утврђено је да „није у складу са Уставом и законом да стручна служба заштитника грађана може обављати послове пружања правне помоћи грађанима“ (Милосављевић, Јеринић 2020, 138-139). Нespoјиво је с природом независне институције, као што је омбудсман, обављање послова правне помоћи, него је њен задатак да у оквиру опште контроле поштовања права грађана надзире остваривање овог права.²¹

Према Уставу и Закону о локалној самоуправи једна од изворних надлежности јединица локалне самоуправе јесте пружање правне помоћи.²² Уставотворац се, дакле, определио за необично решење, о томе да се право на бесплатну

20 Према истраживању Покрајинског омбудсмана које је реализовано годину дана пре доношења ЗБПП на подручју АП Војводине, у трећини од укупног броја јединица локалне самоуправе постојале су службе за бесплатну правну помоћ, а у 9 од укупно 45 јединица локалне самоуправе успостављено је пружање правне помоћи кроз партнерски однос са Адвокатском комором Војводине и невладиним организацијама (видети: Покрајински заштитник грађана – омбудсман, *Остваривање права на бесплатну правну помоћ у АП Војводини 2017. године*, стр. 9, 11 и 13, <https://www.ombudsmanrp.org/riv/index.php/istravanje-ja/1991-2018-istravanje-besplatna-pravna-pomoc.html>, посећено: 29. јул 2020. године).

21 У последњем извештају Заштитника грађана је указао на то да иако није у могућности да се сагледају ефекти примене ЗБПП, јер је његова примена почела од 1. октобра 2019. године, констатовао је да повећање броја обраћања због тешкоћа са остваривањем права на бесплатну правну помоћ. Осим тога, он је упутио и препоруку за измену Закона о бесплатној правној помоћи у погледу корисника овог права (Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2019. годину*, стр. 48, 79, 109, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godinu.pdf>, посећено 29. јула 2020. године).

22 Видети Закон о локалној самоуправи (видети члан 20. став 1. тачка 11, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18). Надлежност се детаљније уређује и статутима општина (за поменуто овлашћење видети и члан 15. став 1. тачка 11, члан 40. став 1. тачка 58, члан 82. ст. 2–3. Модела статута општина, доступно на: http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/598/187/1535981878_SKGO%20MODEL%20STATUTA%20OPSTINE%202018.pdf, посећено 11. јул 2020. године).

правну помоћ остварује у локалној самоуправи, а Законом о локалној самоуправи је детаљније уређено тако да је у надлежности општина да „организују службу правне помоћи грађанима“. Овакво решење о бесплатној правној помоћи изузетно се појављује у упоредном праву (нпр. у Литванији, Мађарској) (Станковић 2018, 176, Рељановић 2007, 237-239). У већини других правних система, локална самоуправа не учествује у пружању бесплатне правне помоћи. Уобичајено је да функционише модел централизованог система БПП, у коме службе за правну помоћ се оснивају у саставу судова (Словенија,²³ Црна Гора), централизованог управног тела или канцеларија као унутрашњих (управних) организационих јединица у оквиру министарства правде (Босна и Херцеговина и Република Српска),²⁴ односно у зависности од облика правне помоћи појављују се мешовити модели са учешћем у пружању бесплатне правне помоћи органа управе, удружења, синдиката, тзв. правних клиника, општинских судова и центара за социјални рад (Хрватска).²⁵ У свим југословенским републикама, изузев Србије, о захтевима за бесплатну правну помоћ не одлучују јединице локалне самоуправе нити оне учествују у трошковима пружања правне помоћи,²⁶ него се подмиривање трошкова обезбеђује из државног буџета.

Према ЗБПП бесплатна правна помоћ коју пружа служба бесплатне правне помоћи финансира се из буџета јединице локалне самоуправе. Такође, она подмирује половину износа накнаде адвокате, састављање јавнобележничке исправе или посредовање у решавању спора када бесплатну правну помоћ

23 Правну помоћ пружају адвокати, али о захтевима за правну помоћ одлучују службе за бесплатну правну помоћ при окружним судовима (Словенија) или општинским судовима (Црна Гора).

24 Миодраг Н. Симовић, Милена Симовић, „Бесплатна правна помоћ у правно систему Босне и Херцеговине“, у: Станко Бејатовић и Милица Колаковић-Бојовић (ур.), *Бесплатна правна помоћ (ratio legis, обим и услови примене)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Министарство правде Републике Србије, Београд, 2017, стр. 28; Витомир Поповић, „Бесплатна правна помоћ у Републици Српској“, у: Станко Бејатовић и Милица Колаковић-Бојовић (ур.), *нав. дело*, стр. 52; Љубинко Митровић, Ивана Милаш Кларић, „Контрола квалитета пружања бесплатне правне помоћи у Босни и Херцеговини и Републици Хрватској“, у: Станко Бејатовић и Милица Колаковић-Бојовић (ур.), *нав. дело*, стр. 59.

25 Видети: Светска банка, Мулти-донаторски фонд за подршку реформи правосуђа у Србији, *нав. дело*. Чланак 6. Закона о бесплатној правној помоћи, „Narodne novine“, бр. 143/13 и 98/19.

26 У Хрватској се средства могу осигурати и из средстава јединица локалне и регионалне самоуправе. Видети: чланак 35(1) Закона о бесплатној правној помоћи.

пружају адвокати, јавни бележници или посредници (члан 39. ст. 2. и 3). Овакво решење сматрамо веома проблематичним, јер сматрамо да постоји тенденција да „сиромашко право“ углавном погађа оне општине које су најнеразвијене у Србији, односно у којима су најнижи приходи становништва. Логично је да ће остваривање права на бесплатну правну помоћ у овим јединицама локалне самоуправе наићи и на друге логистичке проблеме, као што је помањкање стручно оспособљених правника и техничких услова.

Пре него што је усвојен ЗБПП, овлашћење јединица локалне самоуправе да у оквиру општинске или градске управе организује службу правне помоћи тумачено је као дискреционо право, а не обавеза утврђена Уставом. То значи да су општине и градови слободно одлучивали о томе да ли ће увести службу правне помоћи. Због тога већина јединица локалне самоуправе није успоставила службу правне помоћи.²⁷ Штавише, било је и случајева да долазило је и до њиховог гашења у оним јединицама у којима су биле раније уведене, као последица недостатка новца у општинским касама, односно кадровских проблема и дефицита стручно обучених правника у локалним срединама. Слично стање је и са другим институцијама на локалном нивоу, као што су општински правобранилац и локални омбудсман.²⁸ Наредно обележје било је то да канцеларије за бесплатну правну помоћ нису успостављене као засебне организационе јединице у оквиру општинске, односно градске управе, него најчешће у оквиру других одељења управе (опште управе или правних послова). Било је и примера да су за обављање послова бесплатне правне помоћи ангажована лица

27 У Аутономној покрајини Војводини Покрајински омбудсман је спровео истраживање о правној помоћи у јединицама локалне самоуправе 2017. године, које је показало да у 28 од 45 јединицама локалне самоуправе постоји организовано пружање правне помоћи. Међутим, само у шест јединица је организовано у складу са Законом о локалној самоуправи, односно у овим јединицама локалне самоуправе постоји посебно организована служба правне помоћи (Покрајински омбудсман, *нав. дело*, стр. 18–20).

28 Локални омбудсман је, међутим, институција факултативног карактера (упоредити члан 97. Закона о локалној самоуправи). У пракси, веома мали број јединица локалне самоуправе увео је институцију локалног омбудсмана. Према подацима из 2014. године, у свега 16 јединица локалне самоуправе је успостављен локални омбудсман, што је око 10% од укупног броја јединица локалне самоуправе (N. N., *Значај и улога локалних омбудсмана, зборник радова са Међународне конференције поводом јубилеја 10 година рада првог омбудсмана у Републици Србији и Државној заједници Србија и Црна Гора*, Бачка Топола, 2014, стр. 1, доступно на: <http://www.ulos.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Znacaj%20i%20uloga%20lokalnih%20ombudsmana.pdf>, посећено: 29. јула 2020. године.

по основу уговора о делу или посебног овлашћења начелника општинске управе.²⁹

И у другим прописима пре усвајања Закона о бесплатној правној помоћи, утврђена је обавеза јединица локалне самоуправе да пружају правну помоћ у управним, кривичним и грађанским поступцима. На пример, до усвајања новела Закона о парничном поступку (2014) она се у грађанским поступцима ограничавала на примарну правну помоћ. Бесплатна правна помоћ у јединицама локалне самоуправе била је „искључиво саветодавног карактера или се састојала у писању иницијалних поднесака“ (Станковић 2019, 7). Након усвајања новела Закона о парничном поступку, запослени дипломирани правници са положеним правосудним испитом у службама правне помоћи могу да буду пуномоћници странака у грађанским судским поступцима.³⁰

Примена ЗБПП у јединицама локалне самоуправе подразумевала је: 1. Обавезу јединица локалне самоуправе да успоставе службу правне помоћи и 2. обуку ових лица. Овом приликом, нашу пажњу заокупља начин на који је законодавац одредио обавезу да у локалној самоуправи буде установљена служба бесплатне правне помоћи. Елем, Закон о локалној самоуправи, као *lex generalis*, не уређује стриктну обавезу. ЗБПП, међутим, користи дикцију – јединице локалне самоуправе „дужне су да образују службу правне помоћи која пружа бесплатну правну помоћ“ (члан 26. став 3. ЗБПП).

ЗБПП није детаљније предвидео организациони облик службе за бесплатну правну помоћ. Тумачењем члана 9. став 4. долазимо до закључка да ову службу чини и појединац – дипломирани правник, који обавља овлашћења одређена ЗБПП и у складу с другим прописима. Закон, при томе, не захтева да дипломирани правници имају и положени правосудни испит (изузев ЗПП у пословима заступања корисника). Дакле, правна помоћ у јединицама локалне самоуправе, према слову, закона

29 Упоредити: Д. Вуковић и др., *Приступ правди и бесплатна правна помоћ у Србији – изазови и реформе*, Комитет правника за људска права, Београд, стр. 61–62 (доступно на: http://yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363187570_GS0_BPP%20veliki%20_web.pdf, преузето 27. јула 2020. године); Покрајински омбудсман, *нав. дело*, стр. 11.

30 Упоредити: члан 4. Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“, 55/14).

поверена је служби правне помоћи, а то може бити једно или више лица у јединици локалне самоуправе. Закон допушта и могућност да више јединица локалне самоуправе оснива заједничку службу,³¹ што није коришћено у пракси до сада.

У значајном броју јединица локалне самоуправе,³² према информацијама којима располажемо, није организована служба правне помоћи (чл. 59–61. Закона) у складу са Законом,³³ нити је окончан поступак уписа пружалаца правне помоћи у регистар. Разлог је и у околности да је надлежно министарство свега пар дана пре примене закона³⁴ усвојило подзаконске прописе. Припреме за примену Закона обављане су у „минут до 12“, што се односило и на обуку дипломираних правника у јединицама локалне самоуправе. На основу Извештаја Министарства правде о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи (31. март 2020. године), Министарство правде је организовало два круга обуке за више од 300 запослених дипломираних правника у јединицама локалне самоуправе.³⁵ На основу ове обуке, дипломирани правници су овлашћени да одлучују о захтевима грађана. Осим тога, каснило се и са јавним позивом са упис пружалаца правне помоћи у регистар који води надлежно министарство.

Служба бесплатне правне помоћи, тј. дипломирани правник у органу јединице локалне самоуправе, најпре одлучује о захтеву за одобравање бесплатне правне помоћи (видети: члан 27. став 1. и члан 29. ЗБПП). Овлашћено лице, поводом захтева тражиоца, може донети решење којим се одобрава бесплатна права помоћ или упућује подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне помоћи који се не финансира

31 Ова могућност је такође предвиђена одредбама о сарадњи и удруживању јединица локалне самоуправе Законом о локалној самоуправи (члан 88). Слично решење постоји и за локалног омбудсмана (члан 97. став 2. Закона о локалној самоуправи).

32 У складу са Уставом (члан 188. став 1) и Законом о локалној самоуправи јединице локалне самоуправе јесу: општина, градови и град Београд.

33 У приближно четвртина јединица локалне самоуправ или 40 општина, од укупно 166 јединица локалне самоуправе, није успостављена служба правне помоћи до краја марта 2020. године. Видети: Анекс 1. Извештаја Министарства правде о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи, стр. 11–30. <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20sprowodjenju%20ZVPR%201.okt%20do%2031.%20marta.pdf>, посећено 23. јула 2020. године

34 Закон је ступио на снагу 21. новембра 2018. године, а примењује се од 1. октобра 2019. године.

35 Извештај Министарства правде о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи, стр. 2–3.

непосредно из буџета јединице локалне самоуправе. Такође, служба бесплатне правне помоћи процењује да ли може непосредно да пружи бесплатну правну помоћ или упућује на регистроване пружаоце. У зависности од врсте поступка, он усмерава корисника права на регистрованог пружаоца. Ако нема могућности за пружање помоћи, он упућује корисника на адвоката, односно на удружење које може да ангажује адвоката ако се захтев односи на право азила или дискриминације.³⁶ У случају бесплатне правне подршке, корисник се упућује на надлежног јавног бележника или изабраног посредника ако се ради о мирном решењу спора.

Поступак за бесплатну правну помоћ одвија се у управном поступку, који је двостепен. Надлежно министарство правде спроводи надзор над спровођењем ЗБПП. При томе, треба имати у виду да ресорно министарство располаже коначном одлуком о жалби против решења о одбијању захтева у другом степену и притужбе по основу члана 36. ЗБПП. С обзиром на ово дискреционо овлашћење, примереније је образовање посебног тела за одлучивање о жалбама и притужбама или одговарајућег механизма екстерне контроле, изузев контролних овлашћења Заштитника грађана (Петровић 2020, 7).

ЗАКЉУЧАК

У Републици Србији бесплатна правна помоћ је уставна категорија и индивидуално људско право, зајемчено за лица с финансијским проблемима или посебним статусом. Остваривање овог права је уређено и другим изворима, од којих је најважнији Закон о бесплатној правној помоћи од 2018. године. На тај начин, Србија се прикључила земљама у којима је област бесплатне правне помоћи уређена посебним прописом. Детаљно правно нормирање права на бесплатну правну помоћ је претпоставка за делотворан приступ правди и остваривање владавине права.

Упркос тешкоћама у истраживању, увођењу ванредног стања (од 15. марта до 6. маја 2020. године) и епидемији корона

³⁶ Закон наводи да је реч о дипломираном правнику, а у Правилнику о упућивању подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне подршке (члан 2. став 3) прецизирано је да удружење може да ангажује адвоката искључиво који је регистрован за пружање бесплатне правне помоћи.

вируса које су утицале и на успостављање новог система бесплатне правне помоћи, у могућности смо да утврдимо само делимичне последице примене ЗБПП. Савремен српски Закон о бесплатној правној помоћи од 2018. године, као своје врлине садржи: обухватање већег броја категорија рањивих друштвених група као корисника права, релативно једноставан поступак остваривања права, учешће и недржавног сектора у пружању правне помоћи, шире одређивања облика правне помоћи изван судских поступака, па и саветодавне помоћи, регистрацију пружаоца бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке чиме се гарантује правна сигурност и квалитет правних послова, финансирање система из различитих извора (републичког и локалног буџета, али и донација), као и мониторинг провере примене ЗБПП. Поступак регистрације је отворен и подложен променама списка регистрованих пружалаца. За похвалу је и то да је ова област детаљније разрађена подзаконским прописима, а Влада је усвојила и тарифу за награде и накнаде трошкова за пружену бесплатну правну помоћ. У систем бесплатне правне помоћи укључен је и невладин сектор, додуше у ограниченом обиму у складу са Уставом, као и Адвокатска комора Србије које су и учествовале у изради Закона. Након пар месеци од његове примене утврдили смо да су јединице локалне самоуправе ускладиле своје статуте са изменама Закона о локалној самоуправи и Законом о бесплатној правној помоћи, а да је Министарство правде спровело обуку за правнике у службама правне помоћи у јединицама локалне самоуправе. Особито је важно да надлежно министарство правде наставља да континуирано прати и контролише функционисање система бесплатне правне помоћи.

Међутим, примедбе се односе на то да је Република Србија као последња од земаља на простору бивше Југославије донела Закон о бесплатној правној помоћи. Кашњење се приписује спору у дефинисању пружалаца правне помоћи. Закон је, ипак, усвојен и примењен захваљујући и међународним организацијама, па су тако Светска банка и ЕУ већ дуго година на простору Западног Балкана учествовале кроз различите видове помоћи и сарадње у јачању капацитета доступности правди и бесплатне правне помоћи.

У претходном периоду, ако се узме у обзир неуређеност ове области, несклад фактичко од нормативног стања, констатујемо да је значајан број грађана био ускраћен у остваривању права на правну помоћ. Међутим, и након доношења ЗБПП, доцнило се са припремом услова за његову примену. Државни органи су, што је постала и пракса са применом закона и других прописа у Србији, споро су се припремали за његову примену. Подзаконске прописе, едукацију кадрова у јединицама локалне самоуправе и испуњавање других техничких услова требало је обавити раније него што је то учињено, а у буџету за 2019. годину нису била предвиђена средства за финансирање примене овог закона.

Закон је, следећи уставну одредбу, предвидео модел у коме раздваја пружање бесплатне правне помоћи од бесплатне правне подршке. Овај модел се ослања на разликовање секундарне и примарне правне помоћи, при чему је остало резервисано да адвокати пружају различите облике помоћи у правним поступцима, а да у примарној правној помоћи учествују удружења и правни факултети. Закону се може приговорити и то да је могао и да прошири круг корисника права (пре свега, и других рањивих група), а да се у праћење примене овог прописа укључе додатни контролни механизми. У нашој земљи имамо прилично негативних искустава са применом нових институционалних решења у правном систему које не надзире самостална екстерна контрола.

ЗБПП је, ипак, необичан по томе што централно место у механизму пружања бесплатне правне помоћи припада локалној самоуправи. Службе бесплатне правне помоћи у јединицама локалне самоуправе надлежне су да одлучују о захтеву тражиоца, а дипломирани правници у складу са одговарајућим прописима пружају различите видове бесплатне правне помоћи. Мана модела је и у преношењу терета финансирања на локалне самоуправе, што би могао бити један од основних проблема. Он се може решити уз кориговање важећих решења и(ли) трансферисања средстава локалној самоуправи из републичког буџета.

Због тога, уз опрезна очекивања да ће се прави ефекти Закона испољити у наредном периоду, предвиђамо три

сценарија развита система бесплатне правне помоћи у Србији: први, по коме би се наставило са постепеном имплементацијом закона; други по коме би закон морао бити измењен, како би се прилагодио пракси; и последњи, најрадикалнији подразумева његово укидање и доношење новог закона у складу с претходном изменом уставне норме о бесплатној правној помоћи.

ЛИТЕРАТУРА

Акциони план за поглавље 23 (Правосуђе – борба против корупције – основна права). Последњи ревидирани нацрт Акционог плана за поглавље 23, финална верзија, усвојен је у јуну 2015. године, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>, посећено 19. јула 2020. године

Вуковић Данило и др., *Приступ правди и бесплатна правна помоћ у Србији – изазови и реформе*, Комитет правника за људска права, Београд, стр. 61–62 (доступно на: http://yucom.org.rs/upload/vestgalerija_103_9/1363187570_GS0_VPP%20veliki%20_web.pdf, преузето 27. јула 2020. године).

Европска комисија, *Република Србија Извештај за 2019*, Брисел, 29. 5. 2019, SWD(2019) 219 коначна верзија, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf, посећено: 21. јул 2020. године.

Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2019. годину*, стр. 48, 79, 109, <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6542/Redovan%20god%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20Za%C5%A1titnika%20gra%C4%91ana%20za%202019.%20godinu.pdf>, посећено 29. јула 2020. године)

Закон о ратификацији Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, број 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка.

Закон о азилу и привременој заштити, „Службени гласник РС“, број 24/18

Закон о бесплатној правној помоћи, „Службени гласник РС“, број 87/18.

Закона о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, број 22/09

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

Закон о парничном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13 – УС, 74/13 – УС, 55/14, 87/18 и 18/20.

Извештај Министарства правде о спровођењу Закона о бесплатној правној помоћи (31. март 2020. године), <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izvestaj%20o%20sprovodjenju%20ZBPP%201.okt%20do%2031.%20marta.pdf>, посећено 23. јула 2020. године)

Миленковић Јелена, *Право на правично суђење у грађанским споровима – у пракси Европског суда за људска права*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2019.

Милосављевић Богољуб, Јеринић Јелена, *Коментар Закона о локалној самоуправи*, ЈП „Службени гласник РС“, Београд, 2020.

Митровић, Љубинко, Кларић Ивана Милаш, „Контрола квалитета пружања бесплатне правне помоћи у Босни и Херцеговини и Републици Хрватској“, у: у: Бејатовић Станко и Колаковић-Бојовић Милица (ур.), *Бесплатна правна помоћ (ratio legis, обим и услови примене)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Министарство правде Републике Србије, Београд, 2017, стр. 55–73.

Мишљење број 405/2006 о Уставу Србије, Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), мишљење усвојено на 70 пленарној седници (Венеција, 17–18. децембра 2007), стр. 10, http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf, посећено 6. 12. 2019. године

- Н. Н., *Значај и улога локалних омбудсмана, зборник радова са Међународне конференције поводом јубилеја 10 година рада првог омбудсмана у Републици Србији и Државној заједници Србија и Црна Гора*, Бачка Топола, 2014, стр. 1, доступно на: <http://www.ulos.org.rs/wpcontent/uploads/2018/04/Znacaj%20i%20uloga%20lokalnih%20ombudsmana.pdf>, посећено: 29. јула 2020. године.
- Одлука Уставног суда ГУи број 45/2009 од 18. фебруара 2010. године (објављена у „Службеном гласнику РС“, број 55/10).
- Одлука Уставног суда ГУо-148/2011 од 13. септембра 2011. године.
- Петровић Весна (ур.), *Људска права у Србији 2019 – право, пракса и међународни стандарди*, Београдски центар за људска права, Београд, 2020.
- Петрушић Невена, Симоновић Драгољуб, *Коментар Закона о парничном поступку*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011.
- Покрајински омбудсман, *Правна помоћ у јединицама локалне самоуправе – Аутономна покрајина Војводина, резултати истраживања*, Нови Сад, 2013.
- Поповић Витомир, „Бесплатна правна помоћ у Републици Српској“, у: Станко Бејатовић и Милица Колаковић-Бојовић (ур.), *нав. дело*, стр. 41–54.
- Правилник о изгледу и ближој садржини обрасца захтева за одобравање бесплатне правне помоћи, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о начину вођења евиденције о пруженој бесплатној правној помоћи и бесплатној правној подршци, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о начину вођења евиденције органа управе јединице локалне самоуправе о захтевима за одобравање бесплатне правне помоћи и бесплатне правне подршке, „Службени гласник РС“, број 68/19.

- Правилник о начину уписа у Регистар пружалаца бесплатне правне помоћи и вођењу Регистра, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о организацији и начину спровођења обуке за примену Закона о бесплатној правној помоћи, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о упућивању подносиоца захтева на пружаоца бесплатне правне помоћи, „Службени гласник РС“, број 68/19.
- Правилник о поступку плаћања накнаде за бесплатну правну помоћ и начину и поступку враћања примљених новчаних средстава, „Службени гласник РС“, број 80/19.
- Радојевић Мијодраг, „Систем (бесплатне) правне помоћи у Републици Србији и примена међународних стандарда“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2018, стр. 249–265.
- Радојевић Мијодраг, *Омбудсман као механизам за пружање бесплатне правне помоћи – pro et contra* – (Овлашћења европских омбудсмана у пружању бесплатне правне помоћи), <https://www.ombudsman.rs/index.php/4540-2016-01-15-08-19-55>
- Рељановић Марио, „Правна помоћ у земљама Централне и Источне Европе“, у: Саша Гајин (ур.) *Правна помоћ*, ЦУПС, Београд, 2007, стр. 223–273.
- Роберт Сепи, „Правна помоћ у земљама Западне Европе – упоредноправни преглед“, у: Саша Гајин (ур. издања), *Правна помоћ*, ЦУПС, 2007, у: Саша Гајин (ур.) *Правна помоћ*, ЦУПС, Београд, 2007, стр. стр. 107–222.
- Симовић Н. Миодраг, Симовић Милена, „Бесплатна правна помоћ у правно систему Босне и Херцеговине“, у: Бејатовић Станко и Колаковић-Бојовић Милица (ур.), *Бесплатна правна помоћ (ratio legis, обим и услови примене)*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Министарство правде Републике Србије, Београд, 2017, стр. 9–40.

- Списак регистрованих пружалаца бесплатне правне помоћи – локалне самоуправе и удружења (<https://www.mpravde.gov.rs/sr/tekst/26370/spisak-registrovanih-pruzalaca-be-splatne-pravne-pomoci-lokalne-samouprave-i-udruzenja.php>, посећено: 27. јула 2020. године.
- Станковић Гордана, „Поступак за остваривање права на бесплатну правну помоћ“, *Савремена управа*, Издаваштво и консалтинг *Regula*, Београд, бр. 1/2019, стр. 3–21.
- Станковић Марко, „Право на правну помоћ у уставном систему Републике Србије – прилог расправи о доношењу Закона о бесплатној правној помоћи, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, број 54/2018, Удружење правника Републике Српске, Бања Лука, стр. 165–179.
- Стратегија реформе правосуђа за период 2013–2018, „Службени гласник РС“, број 57/13.
- Стратегија развоја система бесплатне правне помоћи у Републици Србији, „Службени гласник РС“, број 74/10.
- Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, Pro Bono Institute, 2016, доступно: <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities.pdf>, посећено: 15. јул 2020. године
- Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 98/06.
- Уредба о тарифи за пружање бесплатне правне помоћи, „Службени гласник РС“, број 74/19

Mijodrag Radojevic

**FREE LEGAL AID IN LOCAL
GOVERNMENT UNITS -
BETWEEN LEGAL NORM AND
REALITY**

Resume

The subject of this article is the model of free legal aid in Serbia, which has been applied after the adoption of the Law from 2018. In the narrative part of this research, the main focus is on the analysis of the most important solutions in positive legal regulations. Comparing to other legal systems, in Serbia there is a special regime of free legal aid set up. The legislator distinguishes between free legal aid and free legal support, with a significant role of local government units. The aim of this research is to test the hypothesis of the effectiveness of this model of free legal aid. Taking into account the objective difficulties, which also affected the implementation of regulations, the author summarized and elaborated the weaknesses of the institutional model. In addition, the possible directions of future development of system of free legal aid have been pointed out.

Keywords: free legal aid, rule of law, Constitution, Law on free legal aid, local government, free legal support, free legal aid services, legal aid beneficiaries, legal aid providers, model of legal aid.

* Овај рад је примљен 26. маја 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 20. јула 2020. године.