

*Др Милица Колаковић-Бојовић\**

## **БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ КАО МЕЂУНАРОДНИ ПРАВНИ СТАНДАРД**

*Настојање да се унапреди приступ правди неколико деценија уназад налази се на реформској агенди националних правних система широм света. Једно од кључних питања у оквиру приступа правди јесте и остваривање права на бесплатну правну помоћ. Ово питање готово петнаест година предмет је жустре дебате у научним и стручним круговима у Републици Србији. Након што је Република Србија одабрала реформски правац који подразумева усклађивање са релевантним међународним стандардима у оквиру европских интеграција, проблем успостављања националног система бесплатне правне помоћи подигнут је на виши ниво, будући да су квалитет и динамика овог процеса постали не само део унутрашњег дијалога, већ и једно од кључних мерила напретка у процесу присутних преговора са ЕУ. Имајући у виду бројне разлике у виђењима система бесплатне правне помоћи од стране релевантних субјеката, прецизно познавање и исправно разумевање међународних стандарда који уређују ово питање, од кључног су значаја за остваривање видљивог напретка, како у унапређењу приступа грађана правди, тако и приступању Републике Србије Европској унији. У том смислу, аутор се у раду бави стандардима о пружању бесплатне правне помоћи који произилазе из докумената различитог нивоа обавезности усвојених од стране УН, ЕУ и Савета Европе али и стандардима које је у својој пракси дефинисао Европски суд за људска права.*

---

\* Др Милица Колаковић-Бојовић је научни сарадник на Институту за криминолошка и социолошка истраживања у Београду, e-mail: kolakius@gmail.com.

**Кључне речи:** приступ правди, бесплатна правна помоћ, међународни стандарди, ЕУ, УН, ЕСЉП.

## 1. Право на правну помоћ као процесна гаранција

Почев од *Magna Carta Libertatum*, која је дефинисала обресе модерних процесних гаранција наводећи да ниједан слободан човек неће бити ухапшен или затворен или лишен поседа, или неће бити стављен ван закона, или изгнан, или на било који (други) – начин унесрећен, нити ће се учинити ма шта против њега што по законској пресуди не одговара његовим правима и што није сагласно закону земље<sup>1</sup>, па све до савремених универзалних међународних инструмената посвећених заштити основних права, на свом дугом развојном путу, процесне гаранције су се умножавале и усложњавале, а најзначајнији за њихову еволуцију био је период након окончања Другог светског рата. Размере и озбиљност кршења људских права које је овај рат произвео, послужили су као окидач за усвајање неколико кључних међународних правних инструмената посвећених заштити људских права и основних слобода, у којима су се, међу базичним стубовима, нашле и процесне гаранције. Основна идеја прописивања процесних гаранција могла би се изразити као настојање да се обезбеди правичност поступка и једнакост оружја. Ова правна еволуција, трансформисала је принцип правичног суђења из скупине хетерогених дефиниција које су се најчешће заснивале на једнакости оружја (*equality of arms*) и разумном трајању поступка, у један од елементарних правних стандарда на којима су засновани темељи савремених кривичних процедура.<sup>2</sup>

Тако Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: ЕКЉП, Конвенција)<sup>3</sup> из 1950. у члану 6. став 1. предвиђа да „свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним

---

1 Magna Carta Libertatum, par. 39.

2 Колаковић-Бојовић, М. (2016), *Окончање кривичног поступка у разумном року*, докторска дисертација, Београд, 33-34.

3 Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) од 4. септембра 1950, уведена у наш правни поредак Законом о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са додатним протоколима, уз касније измене и допуне („Службени лист СЦГ“ – Међународни уговори бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка и „Службени гласник РС“ – Међународни уговори, број 12/10).

судом, образованим на основу закона.“ Члан 6. Европске конвенције не садржи никакво супстанцијално право. Он само нормира процедуру било које врсте, у којој се одлучује о субјективним правима и обавезама, као и о кривичној оптужби.<sup>4</sup> Ипак, Конвенција у члану 6. (3ц) предвиђа да се окривљени у кривичном поступку може бранити сам, (када говоримо о личној одбрани), да сам одреди браниоца који ће га бранити или да му се постави бранилац по службеној дужности, за случај да оптужени нема довољно средстава да плати браниоца, под условом да интереси правде тако захтевају (када је реч о стручној одбрани). Слично решење садржи и члан 47. Повеље о основним правима Европске уније.

Сличне гаранције садржане су и у члану 14. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (у даљем тексту: МПГПП, Пакт) из 1966.<sup>5</sup> године који предвиђа да су сви пред судовима једнаки и да свако има право да његова ствар буде правично и јавно саслушана од стране надлежног, независног и непристрасног суда, установљеног законом, који ће одлучивати било о основаности ма какве оптужбе кривично-правне природе уперене против њега, било у споровима о његовим правима и обавезама грађанске природе. Поред тога, Пакт у истом члану регулише право окривљеног да буде присутан на суђењу и да се брани сам или уз помоћ правног заступника по свом избору, ако нема правног заступника, да буде упознат о свом праву да га има и, кад год то интерес правде захтева, да му се постави бранилац по службеној дужности, без плаћања трошкова ако нема довољно средстава да га плати.

Иако ЕКЉП не садржи експлицитну одредбу о пружању правне помоћи у грађанским споровима, одлучујући по представци у предмету *Airey v. Ireland*<sup>6</sup> Европски суд за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП, Суд) члан 6. (1) обавезује државе да пруже бесплатну правну помоћ у грађанским стварима када је таква помоћ од непроцењиве важности за делотворан приступ суду, или због тога што је правна помоћ обавезна по одредбама домаћег права или због комплексности поступка у питању. Суд је одредио следеће критеријуме као релевантне приликом

4 Јакшић, А. (2006), Европска конвенција о људским правима-коментар, Београд, стр. 160.

5 Међународни пакт о грађанским и политичким правима, усвојен Резолуцијом 2200А (XXI) Генералне скупштине УН, 16. децембра 1966. године, („Службени лист СФРЈ”, број 7/71);

6 *Airey v. Ireland*, No 6289/73 (A/32), одлука од 9. октобра 1979. О неким другим аспектима поступања надлежних органа у кривичном поступку више у: Турањанин, В. (2015), Узимање узорака и нацрт Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, у: Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет (ур. Бејатовић, С.), Београд, стр. 606-622.

утврђивања неопходности: 1. значај предмета за подносиоца представке; 2. комплексност предмета; 3. способност подносиоца представке да се сам заступа; 4. трошкове и могућност подносиоца да их сноси. Поменути критеријуми су трасирали праксу ЕСЈП али и даље тумачење Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у области права на правну помоћ, о чему ће бити речи у поглављу 3.

## **2. Улога међународних организација у стандардизацији садржине права на бесплатну правну помоћ**

Када је реч о улози међународних организација у уздизању права на бесплатну правну помоћ на ранг универзалног међународног стандарда, говоримо првенствено о утицају који на овом пољу имају Уједињене нације, Савет Европе, Европски суд за људска права, као и Европска комисија и Европски парламент као органи ЕУ.

Један од најзначајнијих помака у погледу дефинисања обима и садржине права на бесплатну правну помоћ као међународног стандарда учињен је кроз документ под називом Принципи и смернице Уједињених нација за приступ бесплатној правној помоћи у кривичноправном систему.<sup>7</sup> УН Смернице о праву на правну помоћ виде есенцијални елемент правичног и ефикасног кривичног поступка (пар. 1) и оцењују да функционални систем правне помоћи, као део функционалног кривичног правосуђа може смањити трајање боравка осумњичених у полицијским станицама и притворским јединицама, али и утицати на смањење броја погрешних пресуда, пренасељеност затвора и застоје у судовима, као и смањење рецидивизма и ревиктимизације. Такође, може заштитити права жртава и сведока. Правна помоћ такође, може допринети превенцији криминала (пар. 3). Овим документом предвиђено је да би државе требало да гарантују право на правну помоћ у националним правним системима на највишем могућем нивоу, укључујући, где је примењиво, већ у самом уставу (пар. 14).

За разлику од УН смерница које свеобухватно уређују принципе бесплатне правне помоћи, законодавство ЕУ али и Савет Европе се овом материјом баве кроз детаљно уређење појединих њених аспеката.

Тако Директива Савета 2002/8/ЕК од 27. јануара 2003. године за унапређење приступа правди у прекограничним споровима путем

---

7 United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, Resolution adopted by the General Assembly (on the report of the Third Committee (A/67/458).

утврђивања минимума заједничких правила који се односе на правну помоћ у таквим споровима,<sup>8</sup> поставља минимална заједничка правила о правној помоћи у свим врстама грађанско-правних спорова, која ће бити обавезујућа за све земље чланице. Циљ је да се обезбеди да лице које има пребивалиште у једној држави чланици буде у могућности да користи адекватну правну помоћ у грађанско-правним стварима у другој држави чланици. Директива омогућава лицима са пребивалиштем у једној чланици да траже правну помоћ директно у земљи органа, што даље имплицира да би све земље чланице требало да имају релативно сличне системе пружања правне помоћи у грађанским стварима. Недостатак финансијских средстава нити потешкоће прекограничне природе не смеју да угрозе ефикасан приступ правди.<sup>9</sup>

Директива Савета 2004/844/ЕЦ од 9. новембра 2004.<sup>10</sup> за успостављање минимума заједничких правила везаних за правну помоћ у прекограничним споровима у грађанским стварима гарантује адекватну правну помоћ у прекограничним споровима постављајући минимум заједничких стандарда у вези са правном помоћи у таквим споровима. Директива се примењује на прекограничне спорове у грађанским и трговинским стварима. У складу са Директивом, државе чланице су слободне у одређивању прага изнад кога се сматра да лице може да сноси трошкове поступка у складу са условима у овој Директиви. Такав праг треба дефинисати у зависности од одређених објективних фактора, као што су приход, имовина, породична ситуација

---

8 Council Directive 2002/8/EC of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes.

9 Чланом 3. Директиве утврђује се да физичка лица укључена у спор имају право на правну помоћ, да би им се омогућио ефикасан приступ правди, а која се састоји у саветовању пре почетка поступка, правној помоћи и правном заступању на суду, као и изумимању од или помоћ у покривању трошкова поступка, укључујући и трошкове везане за прекогранични карактер поступка (нпр. трошкови превођења, путни трошкови). Чланови 5. и 6. предвиђају да пружање правне помоћи у прекограничним грађанским споровима може бити установљена условно на основу економске ситуације особе која учествује у таквом спору, као и на основу суштине спора.

Члан 10. Директиве проширује опсег своје примене и на алтернативне методе решавања спорова када закон или суд захтева од странака да на тај начин покушају да реше спор. Чланови 12-16. успостављају поступак који олакшава подношење захтева за правну помоћ; наиме, особа може поднети захтев у земљи пребивалишта који мора бити прослеђен хитно и бесплатно властима државе која је надлежна за одобравање правне помоћи.

10 2004/844/EC: Commission Decision of 9 November 2004 establishing a form for legal aid applications under Council Directive 2003/8/EC to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes (notified under document number C(2004) 4285.

и сл. Државе чланице могу да одбију захтеве за правну помоћ уколико су неосновани или су у вези са доступним правним саветом пре покретања поступка којим се гарантује приступ правди. Уколико се правна помоћ одобри, она мора да покрије трошкове комплетног поступка, укључујући и трошкове извршења судске одлуке или поступак по жалби уколико је финансијски услов и даље испуњен. Правна помоћ се одобрава и за регуларни поступак као и за вансудске поступке као што је медијација када су у складу са законом или је суд упутио на медијацију.

Поред поменутих директива, од значаја су и Одлука Комисије о успостављању стандардне форме трансмисије правне помоћи у грађанским стварима 2005/630/ЕЦ<sup>11</sup> као и Предлог оквирне одлуке Европске комисије из 2004. године.

У области регулисања појединих аспеката остваривања права на бесплатну правну помоћ био је активан и **Савет Европе**.<sup>12</sup> Како је и уобичајено за механизме Савета Европе, значајну улогу у прецизирању поменутих стандарда има и **пракса Европског суда за људска права**. Кључна питања којима се Суд до сада бавио кретала су се од дефинисања финансијских критеријума за обезбеђивање бесплатне правне помоћи; преко интереса правичности (имајући у виду озбиљност запрећене казне, сложеност случаја или способност окривљеног да се сам брани), па до одговорности државе због необезбеђивања бесплатне правне помоћи.

Имајући све поменуто у виду, у наставку ћемо покушати да међународне стандарде у области бесплатне правне помоћи прикажемо кроз неколико кључних питања, у највећем делу на основу садржине УН принципа и смерница као и праксе ЕСЉП, будући да се ради о изворима које по својој природи и садржини одликује свеобухватност, детаљност и универзалност.

### 3. Појам правне помоћи

За потребе Принципа и смерница, термин „правна помоћ“ обухвата правни савет, помоћ и заступање за особе притворене, ухапшене или притворене, осумњичене или оптужене за кривично дело,

11 Commission Decision of 26 August 2005 establishing a form for the transmission of legal aid applications under Council Directive 2003/8/EC.

12 У том смислу, значајни су: Резолуција 76 (5) о правној помоћи у грађанским, привредним и управним стварима; Резолуција 78 (8) о правној помоћи и саветима; Препорука Р (81) 7 о мерама олакшања приступа правди; Препорука Р (93) о ефикасном приступу праву и правди за веома сиромашне; Препорука (2000) 21 о слободи обављања професије адвоката; Препорука (2011) 3 о поступању суда и другим правним услугама које се пружају грађанима кроз употребу нових технологија.

као и жртве и сведоке у кривичном поступку, обезбеђене без икаквих трошкова за оне без довољно средстава или када интереси правде то захтевају. Поред тога, „правна помоћ“ има за циљ укључивање концепта правне поуке, приступ правним информацијама и другим услугама обезбеђених лицима кроз механизме за алтернативно решавање спорова и процес ресторативне правде. Ефективна правна помоћ укључује, али није ограничена на, неометан приступ пружаоцима правне помоћи притвореним особама, поверљивост комуникација, приступ списима предмета и одговарајуће време и могућности за припрему одбране (пар. 28).

Директивом 2002/8/ЕЦ се предвиђа да правна помоћ мора постојати за следеће:

- а) Савет пре почетка поступка
- б) Вансудско решавање спора
- в) Подношење случаја суду
- г) Заступање на суду

Правна помоћ мора бити обезбеђена и тамо где је медијација обавезно прописана или одређена од стране суда.

Директива Савета 2004/844/ЕЦ предвиђа да правна помоћ треба да покрива почетни правни савет у циљу постизања споразума пре иницирања поступка пред судом, правну помоћ у поступку пред судом и ослобођење од плаћања судских такси.

Предлог оквирне одлуке Европске комисије из 2004. године који покрива следеће области: доступност правног савета, и пре и у току суђења; доступност тумача и преводиоца за окривљене стране држављане – судски тумачи морају бити квалификовани и компетентни; заштиту лица која нису у могућности да разумеју или да прате поступак; комуникацију и конзуларну помоћ за притворенике који су страни држављани; обавештавање осумњичених и окривљених о њиховим правима, путем стандардизованог документа, који ће бити преведен и дистрибуиран свим ухапшеним лицима у тренутку хапшења у целој ЕУ („Писмо о правима“).

#### **4. Критеријуми за остваривање права на бесплатну правну помоћ**

Сама могућност остваривања права на бесплатну правну помоћ и њен обим права на правну помоћ у међународним инструментима је углавном везана за неколико кључних параметара:

- а) Врста судског или управног поступка;
- б) Материјално стање потенцијалног корисника;

в) Припадност потенцијалног корисника некој од рањивих група.

Уобичајени механизми успостављени у упоредном праву подразумевају да поједине категорије корисника право на бесплатну правну помоћ остварују као законом непосредно препознати корисници, док су могућност и обим остваривања овог права за остале потенцијалне кориснике условљени претходним подношењем захтева и проценом надлежног органа.

Сви горе наведени параметри могли би се сублимирати у два кључна фактора који су пресудни за остваривање права на бесплатну правну помоћ, а то су процена материјалног стања и интереси правичности, што је и препознато у чл. 6. и 14. ЕКЉП.

Када је у питању процена материјалног стања, Европски суд дозвољава државама чланицама одређени степен слободне процене у избору како спровести тестове средства, ова слобода не сме прерасти у произвољност, па окривљени сноси терет доказивања да не може да приушти да плати за правну помоћ али не мора да доказује своје материјално стање „ван сваке сумње“. Ово је Суд закључио одлучујући по представци у предмету *Pakelliv. FRG*<sup>13</sup> где је навео да подносилац није у обавези да докаже да нема довољно средстава изван сваке сумње; могућност да се пруже докази о недостатку средстава у одсуству јасних доказа о супротном задовољавају услове из члана 6.3 (ц).

УН Принципи и смернице такође тврде да критеријуми за процену средстава треба да буду „широко публиковани“ да се обезбеди транспарентност и правичност. Поред тога, истим документом се захтева да ни лица чија примања прелазе законски лимит али не могу приуштити адвоката, нису искључена из могућности да им буде одобрена бесплатна правна помоћ ако то захтевају интереси правичности. Чињеница да је одређени члан домаћинства у сукобу са осталима или нема приступ средствима, мора бити узета у обзир када приходи обрачунати по члану домаћинства прелазе прописани лимит. Када је реч о лицима лишеним слободе, захтева се пружање бесплатне правне помоћи док је провера испуњености услова у току. Деца су увек изузета од провере прихода (пар. 41).

Када је реч о процени да ли *интерес правичности* захтева бесплатну правну помоћ, надлежни органи имају дискреционо право оцене када јавни интерес адекватног приступа правди захтева да се окривљеном обезбеди правна помоћ. Европски суд је одлучујући по

13 *Pakelli v. FRG*, No. 8398/78, одлука од 25. априла 1983. године.



представци у предмету *Grangerv. UK*<sup>14</sup> заузео став да постојање интереса правичности за пружање правне помоћи зависи од случаја у целости, не само од чињеница које су биле познате у тренутку када је захтев за правну помоћ предат, већ и од чињеница које су биле познате у тренутку подношења жалбе.

Суд је идентификовао неколико фактора које треба узети у обзир приликом одређивања да ли интереси правде захтевају бесплатну правну помоћ: тежина дела и озбиљност запрећене казне, сложеност случаја, и друштвени и лични положај окривљеног. Сви фактори треба да се размотре, али је постојање било ког од ових фактора довољно да гарантује потребу за пружањем бесплатне правне помоћи. Одлучујући по представци у предмету *Quaranta v. Switzerland*<sup>15</sup> Суд је закључио да интерес правде захтева разматрање озбиљности кривичног дела, комплексност случаја, и способност окривљеног да обезбеди сопствену одбрану. Суд је у овом предмету заузео став да би бесплатну правну помоћ требало пружити чак и ако је мала вероватноћа да ће максимална казна која је предвиђена за конкретно дело од три године затвора бити изречена. О потреби балансирања између поменутих фактора, ЕСЉП је говорио и у одлуци по представци у предмету *Benham v. UK*<sup>16</sup> где је навео да у случајевима лишења слободе, интерес правичности захтева правно заступање. Потенцијална казна од три месеца затвора, заједно са релативном правном комплексношћу случаја, повлачи за собом право на бесплатну правну помоћ. У предмету *Perks and others v. UK*<sup>17</sup> Суд је закључио да потенцијална затворска казна узета заједно са релативно сложеним законом који треба применити захтева да се обезбеди бесплатна правна помоћ.

Када је реч о **фазама поступка** у којима се право на бесплатну правну помоћ може остваривати, пар. 20-22 и 28. УН смерница предвиђено је да државе треба да обезбеде да свако ко буде ухапшен, осумњичен, оптужен за кривично дело кажњиво казном затвора или смртном казном, има право на правну помоћ током читавог поступка. Обавезност правне помоћи у наведеним ситуацијама не зависи увек од имовинског стања лица већ је условљена интересима правде, хитношћу поступања и тежином запрећене казне, а посебна околност везана је и за

---

14 *Granger v. UK*, No. 11932/86, одлука од 28. марта 1990. године.

15 *Quaranta v. Switzerland*, No. 12744/87, одлука од 24. маја 1991. године.

16 *Benham v. UK*, No. 19380/92, одлука од 24. јуна 1996. године.

17 *Perks and others v. UK*, No. 25277/94, одлука од 12. октобра 1999. године.

старост лица, па тако деца треба да имају приступ правној помоћи под истим или блажим условима од оних који важе за пунолетна лица.

ЕСЉП је у својој пракси посебно третирао питање доступности права на правни лек у жалбеном поступку па је тако заузео став да фактори које треба узети у разматрање приликом одлучивања да ли интерес правичности захтева пружање бесплатне правне помоћи у жалбеном поступку укључују врсту поступка, надлежност жалбеног суда, капацитет странке која се жали да презентује правне аргументе, и важност онога што је у питању (у изгледу) у смислу озбиљности казне.<sup>18</sup> Суд је такође мишљења да се право на бесплатну правну помоћ остварује у поступцима пред Касационим судом уколико окривљени жели да се жали против осуђујуће пресуде и уколико, пошто нема браниоца, није способан да представи комплексна питања у жалбеном поступку.<sup>19</sup> Слично, ЕСЉП је заузео став да се право на бесплатну правну помоћ генерално може остварити у поступцима пред Касационим судом. Важни фактори за разматрање су комплексност поступака пред Касационим судом, надлежност суда, и способност окривљеног да сам представи сложене правне и чињеничне проблеме у жалбеном поступку.

Принцип 9 УН смерница предвиђа да државе треба да установе ефикасне правне лекове и заштитне мере које се примењују уколико је приступ правној помоћи нарушен, одложен или одбијен или ако лица нису била адекватно обавештена о њиховом праву на правну помоћ (пар. 31).

## **5. Корисници бесплатне правне помоћи**

Иако одређење за одређени модел представља слободан избор индивидуалне државе УН принципи и смернице препознају плурализам постојећих модела у упоредном праву и ограђују се од фаворизације било ког од њих, али подстичу државе да поред обезбеђивања заштите права лица лишених слободе, осумњичених или окривљених, прошире круг оних којима је доступна бесплатна правна помоћ и на друге који долазе у контакт са системом кривичног правосуђа и диверсификационим механизмима (пар. 10).

УН смернице препознају да одређене групе имају потребу за додатном заштитом јер су рањивије када су укључене у систем кривичног правосуђа, па садрже посебне одредбе за жене, децу, жртве и групе са

<sup>18</sup> Boner v. UK, No. 18711/91, одлука од 1. новембра 1994. године.

<sup>19</sup> PhamHoang v. France, No. 13191, одлука од 25. септембра 1992. године.

посебним потребама и рањиве групе, будући да принцип 10 овог документа, промовише једнакост у приступу правној помоћи (пар. 12 и 32-33).<sup>20</sup>

Поред окривљених, УН смернице као посебну категорију корисника бесплатне правне помоћи препознају и жртве кривичних дела (пар. 24-48). Без прејудуцирања кривице или угрожавања права окривљеног, а у складу са релевантним националним законодавством, државе треба да предузму одговарајуће мере, где је то могуће, како би се осигурало да: одговарајући савети, помоћ и подршка буду пружени жртвама криминала у току кривичног поступка, а на начин који спречава поновљену и секундарну виктимизацију; деца жртве добијају правну помоћ по потреби, у складу са Смерницама о правосуђу у питањима која укључују децу жртве и сведоке; жртве добијају правни савет о сваком аспекту њиховог укључивања у кривични поступак и могућности преузимања кривичног гоњења или подношења имовинскоправног захтева у складу са националним прописима; интереси и потребе жртве буду узети у обзир током читавог поступка. Смернице такође, препознају потребу блиске сарадње између различитих служби подршке жртвама и пружалаца бесплатне правне помоћи.

Као трећа категорија којој је неопходно обезбедити правне савете и информације, препознати су сведоци у кривичном поступку, посебно у ситуацијама у којима постоји: опасност од самоинкриминације; ризик по безбедност и добробит сведока; фактори који сведока чине нарочито рањивим (пар. 49-51).

Важан принцип који уређује питање корисника бесплатне правне помоћи, јесте и принцип недискриминације. Наиме, пар. 26 УН смерница предвиђено је да државе треба да осигурају пружање правне помоћи свим лицима без обзира на то које су старости, расе, боје, пола, језика, вере или убеђења, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла или имовинског стања, држављанства или пребивалишта, образовања, социјалног или другог статуса.

---

20 У документу се наводи да треба предузети посебне мере како би се осигурао значајан приступ законским помоћ за жене, децу и групе са посебним потребама, укључујући, али ограничавајући се на, старије особе, мањине, особе са инвалидитетом, особе са психичким сметњама, особе које живе са ХИВ-ом и другим тешким инфективним болестима, корисници дрога, особе без држављанства, азиланти, страни држављани, мигранти, избеглице и интерно расељена лица. Такве мере требале би да одговоре на посебне потребе тих група, укључујући родно осетљиве и одговарајуће узрасту. Држава такође, треба да обезбеди пружање правне помоћи особама које живе у руралним, удаљеним и економски и социјално угроженим подручјима и који су припадници економски и социјално угрожених група.

## 6. Деца као бенефицијари бесплатне правне помоћи

Поред принципа недискриминације, важан постулат на коме се заснива овај документ је и најбољи интерес детета у свим одлукама о правној помоћи (пар. 34-35 и 53). У складу са овим документом, правна помоћ која се пружа деци треба да буде приоритетна, доступна, одговарајућа за узраст, мултидисциплинарна, ефикасна и да одговара специфичним правним и социјалним потребама деце. Државе треба да обезбеде посебне мере за унапређење приступа деце правди и спречавање стигматизације и других штетних последица њиховог укључивања у систем кривичног правосуђа.<sup>21</sup> УН принципи и смернице овом питању приступају темељно и свеобухватно, уређујући и питања која су повезана са правом деце на бесплатну правну помоћ.<sup>22</sup>

21 У складу са УН принципима и смерницама, ово подразумева следеће: (а) Обезбеђивање права детета да има браниоца који је задужен за заступање интереса детета у поступку где постоји или може постојати сукоб интереса између детета и његових родитеља или других субјеката; (б) Омогућавање деци која су притворена, ухапшена, осумњичена или оптужена за кривично дело да контактирају родитеље или старатеље одједном и забрана било каквог испитивања детета у одсуству његовог адвоката или другог пружаоца правне помоћи и родитеља или старатеља када је то могуће, у најбољем интересу детета; (в) Обезбеђивање права детета да се спорна питања утврђују у присуству родитеља детета или законског заступника, осим ако ово није у најбољем интересу детета; (г) Обезбедити да деца могу слободно и у потпуности поверљиво да се консултују са родитељима и/или старатељима и правним заступницима; (д) пружање информација о законским правима на начин који одговара старости и зрелости детета, на језику који дете може разумети и на начин који је родно и културолошки сензитиван. Пружање информација родитељима, старатељима или хранитељима треба да представља додаток, а не алтернативу информисању детета; (е) Промовисање, тамо где је потребно, диверзионих модела и обезбеђивање да деца имају право на правну помоћ у свим фазама ових поступака; (е) Подстицање, када је то примерено, употребе алтернативних мера лишавању слободе и осигурање да деца имају право на правну помоћ, као и да је лишавање слободе последње средство чије је трајање сведено на неопходан минимум; (ж) дефинисање мера које имају за циљ обезбеђивање да се судски и административни поступци одвијају у атмосфери и на начин који омогућава деци да изразе своје мишљење било директно или преко представника или одговарајућег органа на начин који је у складу са процесним правилима националног права. Узимајући у обзир узраст и зрелост детета, ово може захтевати и модификовање судских и административних процедура и праксе.

22 Тако је предвиђено да приватност и лични подаци детета које је (било) учесник у судским или вансудским поступцима треба заштитити у свим фазама, и таква заштита треба да буде загарантована у складу са законом. Ово генерално подразумева да никакве информације или лични подаци не могу бити доступни или објављени (посебно у медијима), који би могли открити или индиректно омогућавају откривање идентитета детета, укључујући и слике детета, детаљним описима детета или породице детета, имена или адресе чланова породице детета и аудио и видео записа (пар. 54).

У складу са тим, државе би требало да предузму одговарајуће мере како би се успоставили правни системи који уважавају потребе деце, узимајући у обзир њихов развој и капацитете, као и потребу да се успостави одговарајућа равнотежа између најбољих интереса детета и права деце да буду испитана у судском поступку, укључујући: (а) Успостављање, тамо где је то могуће, специјализованих механизма правне помоћи деци и њихова интеграција у опште механизме правне помоћи; (б) Усвајање закона о правној помоћи, политика и прописа који узимају у обзир права детета и посебне развојне потребе, укључујући право на правну или другу одговарајућу помоћ у припреми и изношењу одбране; право да учествује у судском поступку који се на њега односи; стандардизацију процедуре за утврђивање најбољег интереса детета; приватност и заштиту личних података; и право да буде разматрана могућност диверзификације поступка; (в) Успостављање стандарда и професионалних служби за пружање правне помоћи деци, укључујући усвајање националног кодекса понашања и редован надзор над пружаоцима правне помоћи деци; (г) Успостављање и промовисање темељних и интердисциплинарних програма обуке за пружање бесплатне правне помоћи деци различитих узраста, пола и социо-економског статуса; (д) Успостављање механизма и процедура како би се осигурала блиска сарадња и одговарајући системи упућивања између пружалаца правне помоћи и различитих стручњака са циљем свеобухватног разумевања детета, као и процену његовог или њеног правног, психолошког, социјалног, емоционалног, физичког и когнитивног статуса и потреба (пар. 58).

## **7. Пружаоци бесплатне правне помоћи**

УН смернице као примарне пружаоце правне помоћи препознају адвокате али сугеришу да државе треба да укључе широк спектар заинтересованих потенцијалних пружалаца попут невладиних организација, верских и не-религијских добротворних организација, струковних удружења и академске заједнице (пар. 7). Такође, службе за пружање помоћи жртвама и невладине организације могу пружити правну помоћ жртвама. Смернице препознају и проблем ограниченог приступа адвокатима па стимулишу државе да у складу са својим правним поретком препознају и улогу тзв. *paralegals* и сличних пружалаца услуга. Смернице под овим препознају цивилно друштво и струковна удружења и сугеришу оснивање националне мреже и приватно-јавних партнерстава

са овим пружаоцима, са стандардизованим наставним плановима и програмима акредитације, укључујући одговарајући скрининг и проверу, као и рад под надзором квалификованих правника, чиме би се обезбедио квалитет услуга. Овај документ посебно препознаје значај правних клиника и укључивање студената у њихов рад као двоструки бенефит (пружање правне помоћи и фаза њиховог професионалног развоја). Ипак, Смернице предвиђају и јасно дефинисање круга услуга чије је пружање резервисано искључиво за адвокате (пар. 39, 67-68 и 70-72).

#### **8. Улога државе у надзору над системом бесплатне правне помоћи, његовом финансирању и промоцији**

УН смернице предвиђају да би државе требало да размотре, када је то потребно, доношење посебних закона и прописа да би се осигурало да је успостављен систем бесплатне правне помоћи, који је доступан, ефикасан, одржив и кредибилан. Поред нормативног оквира, државе треба да алоцирају неопходне људске и финансијске ресурсе (пар 15). Претпоставке за испуњење ове обавезе од стране Републике Србије садржане су већ у Уставу<sup>23</sup> који у члану 33. став 2. предвиђа да свако ко је окривљен за кривично дело има право на одбрану и право да узме браниоца по свом избору, да с њим несметано општи и да добије примерено време и одговарајуће услове за припрему одбране. У ставу 3. истог члана, прописано је да окривљени који не може да сноси трошкове браниоца, има право на бесплатног браниоца ако то захтева интерес правичности, у складу са законом. Питање одговорности и улоге државе у успостављању и функционисању система бесплатне правне помоћи детаљно је обрађен у УН принципима и смерницама, а велику пажњу му је посветио и ЕСЉП.

Из угла УН, да би осигурали ефикасно спровођење механизма правне помоћи широм земље, државе би требало да размотре успостављање посебног органа за правну помоћ или органа који би имао овлашћења да пружа, администрира, координира и прати услуге правне помоћи. Такво тело треба:

а) Бити ослобођено од непримереног политичког или судског ушпитања; бити независно од извршне власти у доношењу одлука у вези са правном помоћи и лишено зависности од правца, контроле или финансијског застрашивања било ког лица или ауторитета у обављању својих функција;

<sup>23</sup> Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/06).

(б) Имати потребна овлашћења за пружање правне помоћи, укључујући, али не ограничено на именовање особља и/или служби правне помоћи; утврђивање критеријума и акредитацију пружалаца правне помоћи, укључујући захтеве за обуком; надзор над пружаоцима правне помоћи и оснивање независних тела за поступање по жалбама против њих; процену потреба правне помоћи на нивоу целе земље и овлашћење да планира сопствени буџет;

(в) Развија, у координацији са кључним актерима у сектору правде и организацијама цивилног друштва, дугорочне стратегије за унапређење и одрживост правне помоћи;

(г) Периодично извештава одговорне органе (пар. 59 УН смерница).

Када је у питању одговорност државе за квалитет пружене бесплатне правне помоћи, ЕСЈП је више пута разматрао питање њене делотворности, па је тако одлучујући по представи у предмету *Artico v. Italy*<sup>24</sup> заузео став да суддржаве чланице су обавезне да предузму кораке да би омогућиле да окривљени уживају право на делотворну бесплатну правну помоћ. С тим у вези, необезбеђивање времена и средстава постављеном браниоцу који су му потребни да се припреми за случај крши обавезу државе да обезбеди ефикасан приступ бесплатној правној помоћи *Goddi v. Italy*<sup>25</sup>. Из независности адвокатске професије од државе следи да је начин извођења одбране превасходно ствар између окривљеног и његовог браниоца, било да је бранилац постављен у складу са системом правне помоћи или да је ангажован од стране клијента. Од државних органа се у складу са одредбом чл. 6.3 (ц) очекује да интервенишу једино ако је пропуст браниоца у пружању ефикасне одбране очигледан или им је пажња на то скренута на други начин *Czekalla v. Portugal*<sup>26</sup>. У складу са УН принципима и смерницама, пружаоци бесплатне правне помоћи морају подлегати дисциплинској одговорности утврђеној у поступку спроведеном од стране непристрасног тела. Паралелно, пружаоцима правне помоћи мора бити омогућено да делују независно и слободно и да имају приступ клијентима и списима (пар. 36-37).

Неоспорно, једно од кључних питања за државу у процесу обезбеђивања бесплатне правне помоћи јесте финансирање овог система.

---

24 *Artico v. Italy*, No. 6694/74, одлука од 13. маја 1980. године.

25 *Goddi v. Italy*, No. 8966/80, одлука од 9. априла 1984. године.

26 *Czekalla v. Portugal*, 38830/97, одлука од 10. октобра 2002. године.

УН принципи и смернице у том смислу препоручују државама да, кад је то потребно, усвоје адекватне и специфичне буџетске одредбе за услуге правне помоћи које су сразмерне њиховим потребама, укључујући и обезбеђивање наменских и одрживих механизма финансирања националних система правне помоћи (пар. 60). У том циљу државе могу предузети мере попут успостављања фонда за финансирање програма правне помоћи, укључујући и одбране по службеној дужности, подршку пружању правне помоћи од стране удружења и адвокатских комора; као и за подршку правним клиникама, невладиним и другим организацијама широм земље, посебно у руралним и економски и социјално угроженим подручјима. Посебна пажња у овом сегменту посвећена је фискалним механизмима за усмеравање средстава за правну помоћ, и то кроз: Алоцирање процента државног буџета за кривично правосуђе на услуге правне помоћи које су сразмерне потребама ефикасног пружања правне помоћи; Коришћење средстава наплаћених од криминалних активности путем конфискације или новчане казне за покривање правне помоћи жртвама. УН смернице такође препознају и потребу за увођењем пореских олакшица и сличних мера које би стимулисале рад адвоката из руралних и економски и социјално угрожених подручја; Додатно, инсистира се на правичној и пропорционалној расподели средстава између тужилаштва и агенција за правну помоћ (пар. 61). Буџет за правну помоћ треба да покрије читав спектар услуга које треба да буду обезбеђене лицима која су притворена, ухапшена или задржана, осумњичена или оптужена за кривично дело, као и жртвама. Адекватно и посебно финансирање треба обезбедити за трошкове одбране, као што су трошкови за копирање релевантних докумената и прикупљање доказа, трошкове вештака, форензичких стручњака и социјалних радника, као и путне трошкове. Плаћање треба да буде благовремено (пар. 62).

Поред надзора и финансирања система бесплатне правне помоћи, као питање од великог значаја препознато је и информисање грађана о могућностима да добију бесплатну правну помоћ. У том смислу, државе треба да обезбеде информације о праву на правну помоћ и њеној садржини, укључујући и доступност услуга правне помоћи и начина приступа тим услугама и другим релевантним информацијама. У складу са пар. 42 УН смерница, ове информације би требало да буду доступне широкој јавности у канцеларијама локалне самоуправе и образовним институцијама; верским објектима и путем медија, укључујући и Интернет или путем других одговарајућих средстава. Посебну пажњу потребно је посветити доступности ових информација изолованим и



маргинализованим групама. Поред ове опште доступности информација, УН смернице предвиђају и обавезу припадника полиције и носилаца правосудних функција да лица лишена слободе информису о њиховом праву на правну помоћ и другим процесним гаранцијама, што може бити учињено и писмом о правима. Такве информације треба да буду обезбеђене на начин који одговара потребама неписмених лица, мањина, особа са инвалидитетом и деце, на језику који те особе разумеју. Ефективни правни лекови морају бити доступни особама које нису биле адекватно информисане о свом праву на правну помоћ. Такви правни лекови могу укључивати забрану спровођења процесних радњи, пуштање из притвора, изузеће доказа и компензацију. У том смислу, неопходно је постојање средстава верификације да је лице обавештено о праву на правну помоћ (пар. 42).

## 9. Закључак

Ако се још једном осврнемо на детаљност и свеобухватност анализираних стандарда у области бесплатне правне помоћи, јасно је да полемика која се више од деценије води у домаћој стручној јавности, корене има пре свега у (не)стручности те исте јавности, односно у чињеници да су ставови заинтересованих страна углавном засновани на индивидуалним и/или еснафским интересима, а не на поменутих стандардима који су, неретко, потпуна непознаница или свесно игнорисани. У том смислу, чини се да велика одговорност лежи и на ресорном министарству које има обавезу да, не само стручној, већ и општој јавности предочи да и поред плурализма решења у упоредном праву, у недостатку консензуса, најмеродавнији оријентир у дефинисању финалног модела система бесплатне правне помоћи морају бити управо међународни стандарди, чија садржина је довољно свеобухватна да, у комбинацији са успешним упоредноправним моделима, да одговоре на сва спорна питања.

## 10. Литература

- Јакшић, А. (2006), *Европска конвенција о људским правима-коментар*, Београд.
- Колаковић-Бојовић, М. (2016), *Окончање кривичног поступка у разумном року*, докторска дисертација, Београд.
- Турањанин, В. (2015), *Узимање узорака и нацрт Закона о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова*, у:

Суђење у разумном року и други кривичноправни инструменти адекватности државне реакције на криминалитет (ур. Бејатовић, С.), Београд, стр. 606-622.

- *United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*, Resolution adopted by the General Assembly (on the report of the Third Committee (A/67/458).

#### 10. Одлуке ЕСЉП:

- Airey v. Ireland , No 6289/73 (A/32), одлука од 9. октобра 1979
- Artico v. Italy, No. 6694/74, одлука од 13. маја 1980. године
- Benham v. UK , No. 19380/92, одлука од 24. јуна 1996. године
- Boner v. UK, No. 18711/91 одлука од 1. новембра 1994. године
- Czekalla v. Portugal, 38830/97, одлука од 10. октобра 2002. године
- Goddi v. Italy, No. 8966/80, одлука од 9. априла 1984. године
- Granger v. UK, No. 11932/86, одлука од 28. марта 1990. године
- Pakelli v. FRG, No. 8398/78, одлука од 25. априла 1983. године
- Perksandothers v. UK, No. 25277/94, одлука од 12. октобра 1999. године
- PhamHoang v. France , No. 13191, одлука од 25. септембра 1992. године
- Quaranta v. Switzerland , No. 12744/87, одлука од 24. маја 1991. године

***Milica Kolakovic-Bojovic\****

#### *A FREE LEGAL AID AS AN INTERNATIONAL STANDARD*

*The access to justice improvement exists as one of the priorities on the national reform agendas across the world in last few decades. The access to free legal aid remains of the essential elements of the access to justice and subject of the intensive debate among Serbian academics and legal professionals for almost fifteen years. Since the Republic of Serbia has chosen EU accession process as reform path which includes alignment with relevant international standards, establishment of the free legal aid system on the national level, became not only internal issue of Serbian reform agenda but also benchmark for measuring fulfilment of the EU accession goals. Considering numerous opin-*

---

\* Research Fellow, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade, email: kolakius@gmail.com.

*ions of relevant stakeholders on how to organize free legal aid in Serbia, comprehensive knowledge and proper understanding of international standards in this field is of the key importance for tangible progress regarding access to justice improvement but also for accession negotiations with EU. Considering this, the author analyzing international standards n free legal aid arising from various documents adopted by UN, EU and CoE as well as from the ECtHR case law.*

**Key words:** *Access to justice, free legal aid, international standards, EU, UN, ECtHR.*