



MINISTARSTVO PRAVDE

A N A L I Z A

**REZULTATA FUNKCIONISANJA SISTEMA BESPLATNE
PRAVNE POMOĆI**

Podgorica, novembar 2020. godine

UVOD

Obezbjedivanje poštovanja prava na pristup sudu predstavlja jedan od prioriteta Crne Gore, kao države kandidata za članstvo u EU, koja je ovo pravo predvidjela u odredbama svog Ustava. U cilju zaštite ovog prava, donošenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji se primjenjuje od 1. januara 2012. godine, stvoreni su uslovi za pristup sudu svim kategorijama lica bez obzira na njihovo imovno stanje.

Značaj kontinuiranog praćenja sistema besplatne pravne pomoći i njegovog unapređenja prepoznat je i u Strategiji reforme pravosuđa 2019-2022, a konkretne aktivnosti za ostvarenje ovog cilja definisane su Akcionim planom za implementaciju reforme pravosuđa 2019-2020. Navedenim akcionim planom Ministarstvo pravde obavezalo se da do kraja IV kvartala 2020. godine izradi Analizu rezultata funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći, sa odgovarajućim preporukama.

Ova analiza je izrađena uz stručnu podršku eksperata angažovanih kroz „Projekat za unapređenje procesnih garancija u sudskim postupcima u Crnoj Gori“, koji predstavlja dio zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope – „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019-2022“.

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe

**Program Evropske unije i Savjeta Evrope „Horizontal Facility za Zapadni
Balkan i Tursku 2019-2022”**

Unapređenje procesnih garancija u pravosudnom sistemu u Crnoj Gori

**ANALIZA REZULTATA FUNKCIONISANJA SISTEMA BESPLATNE PRAVNE
POMOĆI U CRNOJ GORI**

Podgorica, 2020. godine

Lista skraćenica

KZ	Krivični zakonik
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (Savjet Evrope)
SPEU	Sud pravde Evropske unije
SE	Savjet Evrope
ZKP	Zakonik o krivičnom postupku
EK	Evropska komisija
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
ZPP	Zakon o parničkom postupku
ZBPP	Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći
MP	Ministarstvo pravde
NVF	Nevladina fondacija
NVO	Nevladina organizacija
UEU	Ugovor o Evropskoj uniji
UN	Ujedinjene nacije
UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj

Sadržaj

Lista skraćenica	2
Sadržaj.....	3
I UVOD.....	4
II MEĐUNARODNI STANDARDI	6
2. Evropski standardi u vezi sa pravnom pomoći	6
Pravo na pravnu pomoć kao dio prava na pravično suđenje u skladu sa EKLJP i Poveljom EU.....	6
2.1 Standardi Savjeta Evrope	6
2.2 Standardi Evropske unije.....	9
2.3 Drugi međunarodni standardi koji se odnose na pravnu pomoć	12
III ANALIZA NORMATIVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA.....	14
<u>3.</u> Normativni okvir.....	14
3.1 Ustav Crne Gore	14
3.2 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP)	14
3.3 Ostali zakoni i propisi.....	16
4. Institucionalni okvir i postupak u skladu sa ZBPP.....	20
4.1 Lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći.....	21
4.2 Advokati kao pružaoci besplatne pravne pomoći.....	22
4.3 Postavljanje advokata sa spiska Advokatske komore.....	23
4.4 Specijalizacija advokata za pružanje besplatne pravne pomoći.....	24
4.5 Službe, nevladine organizacije i druge organizacije koje pružaju besplatnu pravnu pomoć.....	25
IV ANALIZA PRIMJENE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI U PERIODU OD 2017. DO 2019. GODINE	27
5. Budžetska sredstva koja se izdvajaju za besplatnu pravnu pomoć.....	27
6. Broj podnijetih zahtjeva i način odlučivanja	27
7. Analiza vrste pružene pravne pomoći.....	29
8. Analiza po kategorijama lica kojima je odobrena besplatna pravna pomoć	30
V OCJENA STANJA I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE	33

I UVOD

Pristup pravdi pod jednakim uslovima i bez diskriminacije po bilo kom osnovu jedan je od ključnih osnova vladavine prava. Način na koji će država da izgradi sistem besplatne pravne pomoći jeste odgovor na problem nemogućnosti određenog broja stanovnika da pristupi pravdi, odnosno da ostvari neko svoje pravo u sudskom postupku, zbog ekonomskih prepreka.

Jedan od strateških ciljeva Strategije reforme pravosuđa za period 2019-2022. godine (u daljem tekstu: Strategija) je jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe. Jedan od operativnih ciljeva iz Strategije je *“unapređenje sistema besplatne pravne pomoći kroz unapređenje zakonodavnog okvira prepoznavanjem novih kategorija korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć i povećan broj korisnika besplatne pravne pomoći”*. Vlada je, dakle, jasno prepoznala nedostatke koje je potrebno otkloniti kako bi se osigurao efikasan i djelotvoran pristup pravdi i to da žrtve mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja nijesu prepoznate kao korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć. Uz to, Vlada je konstatovala da adekvatni mehanizmi i indikatori za praćenje kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći nisu razvijeni, kao i da saradnja između službi besplatne pravne pomoći pri osnovnim sudovima i NVO-a koje se bave zaštitom ugroženih socijalnih kategorija nije na zadovoljavajućem nivou. Preporuke iz Analize, kako je i gore navedeno, nesumnjivo treba da doprinesu realizaciji citiranog operativnog cilja.

Akcionim planom za sprovođenje Strategije, mjerom 4.3.4 predviđa se izrada ove analize, kao i izrada godišnjeg izvještaja Advokatske komore o kvalitetu pružanja besplatne pravne pomoći, za koji je zadužena Advokatska komora. Početak izrade ova dva dokumenta planiran je za II, odnosno I kvartal 2020. godine, a njihovo usvajanje za IV kvartal 2020. godine.

Nadalje, Evropska komisija u svojim izvještajima ukazuje da je *“širenje informacija o besplatnoj pravnoj pomoći u toku, ali nedostaci u smislu svijesti i pristupa i dalje postoje, tako i u odnosu na djecu i druge ranjive grupe”*¹. U nezvaničnom Radnom dokumentu Evropske komisije o stanju u poglavljima 23 i 24 iz juna 2020. godine, u dijelu koji se odnosi na oblast procesnih prava navodi se: *“Potrebno je uložiti više napora kako bi se osigurao pristup pravdi, uključujući širenje informacija o besplatnoj pravnoj pomoći i dodatnim mjerama za žrtve, posebno za ugrožene grupe i lica u posebno ranjivim situacijama”*. U Godišnjem izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu navodi se: *«U 2019. i 2020. godini odvijale su se brojne aktivnosti na podizanju svijesti o besplatnoj pravnoj pomoći među različitim (ranjivim) grupama. Ipak su potrebni dodatni naponi kako bi se osigurao pristup pravdi i dodatne mjere za žrtve, posebno za ranjive grupe i lica u situaciji ugroženosti»*.

1 Godišnji izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2019. godinu

U okviru zajedničkog programa Evropske unije (EU) i Savjeta Evrope (SE) pod nazivom „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku 2019-2022”, SE trenutno sprovodi Projekat za unapređenje procesnih garancija u sudskim postupcima u Crnoj Gori (u daljem tekstu: Projekat), sa ciljem pružanja podrške crnogorskim vlastima u daljem usaglašavanju njihovog pravnog okvira sa pravnom tekovinom EU, osiguravajući time da se djelotvorno štite prava lica koja učestvuju u sudskim postupcima, u okviru kojeg je, u partnerstvu sa Ministarstvom pravde, izrađena ova analiza.

Prvi dio Analize posvećen je relevantnim međunarodnim dokumentima, koje je pripremila gđa Ivana Roagna, međunarodna konsultantkinja, zatim pregled zakonodavnog i institucionalnog okvira u oblasti prava na besplatnu pravnu pomoć i statističke pokazatelje, koji je obradila gđa Jelena Đonović Vukotić, nacionalna konsultantkinja. Ocjenu stanja i preporuke za unapređenje sistema besplatne pravne pomoći izrađene u saradnji sa Direktoratom za organizaciju pravosuđa, krivično zakonodavstvo i nadzor Ministarstva pravde Crne Gore.

U procesu izrade analize korišćeni su podaci koji su pribavljeni od Ministarstva pravde, Sudskog savjeta, sudova, godišnji izvještaji Sudskog savjeta, upitnik CEPEJ-a (Komisija Savjeta Evrope za efikasnost pravosuđa), kao i pet godišnjih analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou od 2014. godine, u skladu sa mjerom iz Akcionog plana za poglavlje 23, koje je izradilo Ministarstvo pravde u saradnji sa Vrhovnim sudom Crne Gore i Sudskim savjetom.

II MEĐUNARODNI STANDARDI

1. Evropski standardi u vezi sa pravnom pomoći

Pravo na pravnu pomoć kao dio prava na pravično suđenje u skladu sa EKLJP i Poveljom EU²

Pravna pomoć, koja se primjenjuje za obezbjeđivanje djelotvornog pristupa pravdi onima koji nemaju dovoljno sredstava da podmire advokatske i sudske troškove, temeljna je komponenta prava na pristup pravdi i na pravično suđenje. Ta prava zaštićena su članom 6 u EKLJP i njemu ekvivalentnim članom 47 u Povelji Evropske unije o osnovnim slobodama³. Ovaj drugi primjenjuje se na postupke u vezi sa svim pravima i slobodama koji proističu iz zakona EU. Objašnjenja uz Povelju potvrđuju da pravna pomoć mora biti na raspolaganju „kada bi odsustvo takve pomoći moglo da onemogući obezbjeđivanje djelotvornog lijeka“.

Član 48 Povelje bavi se pravnom pomoći u krivičnim predmetima, garantujući poštovanje prava svakog okrivljenog na odbranu. Slično onima navedenim u članu 6.3 EKLJP, mjere zaštite primjenjuju se tokom cjelokupnog postupka, od policijskog ispitivanja do žalbe.

1.1 Standardi Savjeta Evrope

Pravo na pravnu pomoć u formi ustanovljenoj u EKLJP i u Povelji nije apsolutno i može biti predmet ograničenja ukoliko to nalažu interesi pravde. Kao što je pojasnila praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), to znači da ne postoji bezuslovno pravo na izbor sudski imenovanog advokata za pružanje pravne pomoći. Tako, pojedinac koji traži da promijeni advokata koji mu pruža pravnu pomoć mora podnijeti dokaze da je učinak tog advokata bio nezadovoljavajući⁴. Prihvatljiva ograničenja na izbor advokata mogu obuhvatiti i traženje advokata koji je specijaliziran za određenu vrstu postupka⁵.

I dok se pravna pomoć izričito pominje u članu 6.3 alineja c) EKLJP u dijelu koji se odnosi na krivična djela, pravo na takvu pravnu pomoć u građanskim predmetima obuhvaćeno je kao dio prava na pristup sudu, pod stavom 1. Šta je sve potrebno da se osigura ovo pravo zavisice od okolnosti slučaja. Stoga, nepružanje potrebne

2 *Za puni pregled standarda vidi: Agencija Evropske unije za osnovna prava i Savjet Evrope, Priručnik o evropskom pravu u vezi sa pristupom pravdi, 2016 (eng. European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, Handbook on European law relating to access to justice, 2016), dostupno na https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_en.pdf, 3. poglavlje.*

3 *Član 47 Povelje, Pravo na djelotvorno pravno sredstvo i pravično suđenje*

4 *Lagerblom protiv Švedske, br. 26891/95, 14. januar 2003. godine, stav 60.*

5 *Meftah i drugi protiv Francuske [Veliko vijeće [GC]], br. 32911/96, 35237/97 i 34595/97, 26. jul 2002. godine, stav 47.*

pomoći podnosiocu zahtjeva može rezultirati povredom člana 6 EKLJP ukoliko je takva pomoć od suštinskog značaja za djelotvorno uživanje tog prava, bilo zato što je pravno zastupanje obavezno (kao što je slučaj kod različitih vrsta parnica), bilo zato što je postupak koji se vodi u tom predmetu naročito složen⁶. Pravni sistemi mogu ustanoviti procedure selekcije radi utvrđivanja da li će pravna pomoć biti dodijeljena u građanskim predmetima, ali one ne mogu funkcionisati na proizvoljan ili neproporcionalan način, niti prekršiti suštinu prava na pristup sudu. Na primjer, neodobravanje pravne pomoći po osnovu toga što se žalba, u vrijeme podnošenja, nije činila osnovanom, može u pojedinim slučajevima ugroziti samu suštinu prava podnosioca na pristup sudu⁷.

Na nacionalnim sudovima je da utvrde da li određeni uslovi u pogledu dodjele pravne pomoći predstavljaju nepoštena ograničenja prava na pristup sudu⁸. U svakom slučaju, ograničenja ne smiju da predstavljaju „neproporcionalno i nedopustivo miješanje” u to pravo samo po sebi⁹.

Prema pravnim okvirima i SE i EU, pravna pomoć ne mora da ima neku konkretnu formu: pružanje pravne pomoći predstavlja obavezu postizanja rezultata, a države članice imaju slobodu odlučivanja o tome koje su forme adekvatnije za postizanje takvog ishoda. To objašnjava i zašto, čak i u okviru Evrope, sistemi pravne pomoći mogu biti umnogome različiti, varirajući između besplatnog zastupanja ili pomoći advokata i/ili oslobađanja od plaćanja troškova postupka, uključujući sudske naknade, postojanja komplementarnih šema podrške, kao što je odbrana *pro bono*, privatno ili državno finansirani centri za savjetovanje ili pokrivanje zakonskih troškova iz privatnih ili državnih sredstava.

Uopšteno gledano, pristup pravnoj pomoći podliježe **provjerama imovnog stanja, osnovanosti i interesa pravde**. ESLJP još nije dao definiciju „dovoljnih sredstava”. Uzeće se u obzir konkretne okolnosti svakog predmeta kako bi se utvrdilo da li finansijske okolnosti optuženog opravdavaju dodjelu pravne pomoći. Okrivljena ili osumnjičena osoba nosi teret dokazivanja nedovoljnih sredstava. To, ipak, ne mora da bude dokazano van svake sumnje. Moraju se razmotriti svi dokazi, uključujući dokaze o statusu podnosioca zahtjeva (npr. da li je to lice provelo određeno vrijeme u pritvoru), informacije koje pruži pojedinac, kao i bilo koji dokaz koji negira tvrdnje podnosioca zahtjeva. Utvrđivanje ovog pitanja je stvar za nacionalne sudove, koji moraju ocijeniti dokaze u skladu sa zahtjevima iz člana 6 (1)¹⁰.

U vezi sa **provjerom osnovanosti**, ESLJP je ustanovio da neće biti povrijeđen član 6.1 u slučaju da podnosilac zahtjeva ne bude uvršten u sistem pravne pomoći zato

6 *Airey protiv Irske*, br. 6289/73, 9. oktobar 1979. godine, stav 26, P., C. i S. protiv Ujedinjenog kraljevstva, br. 56547/00, 16. oktobar 2002. godine, st. 88-91.

7 *Aerts protiv Belgije*, br. 25357/94, 30. jul 1998. godine. Nakon ove odluke, Belgija je donijela izmjene i dopune zakona kako bi ograničila odbijanja naizgled neosnovanih zahtjeva za pomoć.

8 *SPEU, C-156/12, GREP GmbH protiv Freistaat Bayern*, 13. jun 2012. godine.

9 *SPEU, C-418/11, Texdata Software GmbH*, 26. septembar 2013. godine, stav 84.

10 *R. D. protiv Poljske* br. 29692/96 i 34612/97, 18. decembar 2001. godine, stav 45.

što njegov odnosno njen prihod premašuje finansijske kriterijume, pod uslovom da suština prava na pristup sudu nije ugrožena¹¹. Prema provjeri osnovanosti, države, odnosno nacionalni organi, ocjenjuju da li je u interesu pravde obezbijediti pravnu pomoć, na osnovu više elemenata¹², kao što su:

- važnost predmeta za pojedinca;
- složenost slučaja, i
- sposobnost pojedinca za samozastupanje.

Praksa ESLJP u vezi sa pravnom pomoći ukazuje na to da je i u krivičnim i u građanskim predmetima najvažnije razmotriti okolnosti svakog konkretnog slučaja.

Provjerava se da li bi pojedinac „*bio u stanju da predstavi svoj slučaj na pravilan i zadovoljavajući način bez pomoći advokata*“¹³. Na primjer, u predmetima koji se tiču pitanja od naročite važnosti za pojedinca, pravna pomoć može biti neophodna, naročito u slučaju kada pojedinac pripada ranjivim grupama (na primjer, ima probleme sa mentalnim zdravljem)¹⁴. Pravna pomoć može takođe biti obavezna i u složenim radnjama koje zahtijevaju kontinuirano zastupanje od strane iskusnog advokata. Postojanje velikih nejednakosti u pravnoj pomoći dostupnoj strankama (kao u slučaju pojedinaca protiv multinacionalnih korporacija) takođe može predstavljati povredu člana 6 EKLJP¹⁵.

Kada je riječ o **osnovanosti predmeta**, i EKLJP i SPEU uzimaju u obzir da li bi interesi pravde bili zadovoljeni i ako se ne pruži pravna pomoć. Ova provjera naročito je striktna kada su u pitanju ranjive kategorije (djeca, lica sa mentalnim smetnjama i izbjeglice, žrtve nasilja u porodici). Čak i u slučaju da su podnosioci zahtjeva obrazovane osobe koje mogu da razumiju postupak, važno pitanje je da li bi oni zaista mogli da iznesu svoju odbranu bez advokata. Da bi se primijenila provjera koja se odnosi na interes pravde, podnosioci zahtjeva ne moraju da pokažu da je odsustvo pravne pomoći prouzrokovalo „stvarnu štetu“ njihovoj odbrani; moraju samo da pokažu da se čini „vjerovatnim u konkretnim okolnostima“ da bi advokat bio od pomoći¹⁶.

11 *Glaser protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 32346/96, 19. septembar 2000. godine, stav 99. Vidi i ESLJP, *Santambrogio protiv Italije*, br. 61945/00, 21. septembar 2004. godine, stav 58, gdje je porodica podnosioca zahtjeva platila zastupanje.

12 *Opisano, na primjer, u SPEU od 22. decembra 2010. godine, C-279/09 (DEB – Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft)*.

13 *McVicar protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 46311/99, 7. maj 2002. godine, stav 48.

14 *Nenov protiv Bugarske*, br. 33738/02, 16. jul 2009. godine, stav 52.

15 *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 68416/01, 15. februar 2005. godine,

16 *Isto stav 69.*

Kada je riječ o lišavanju pojedinca slobode, interesi pravde u načelu pozivaju na pravno zastupanje. Ta obaveza proističe čak i u slučaju da je kazna lišenja slobode samo jedna od mogućih kazni¹⁷.

Tokom faze žalbe u krivičnom postupku, u obzir se uzimaju sljedeći činioci kako bi se izvršila provjera da li je pružanje pravne pomoći u interesu pravde:

- priroda postupka;
- sposobnost nezastupanog podnosioca žalbe da iznese konkretni pravni argument;
- ozbiljnost kazne koju izriču niži sudovi.

Kada iz pretresa u žalbenom postupku proisteknu suštinska pravna pitanja, besplatna pravna pomoć je obavezna¹⁸. Međutim, ESLJP naglašava da interesi pravde ne zahtijevaju automatsko dodjeljivanje pravne pomoći kad god osuđeno lice, bez objektivne vjerovatnoće uspješnog ishoda, poželi da podnese žalbu nakon što je imalo pravično suđenje u prvom stepenu u skladu sa članom 6 EKLJP¹⁹.

I konačno, ESLJP je prepoznao da puko obezbjeđivanje pravne pomoći ne oslobađa državu dužnosti da osigura da njena odbrana i zastupanje budu djelotvorni. Dok se država ne može smatrati odgovornom za svaki nedostatak u postupanju advokata dodijeljenog u svrhe pružanja pravne pomoći, očigledan neuspjeh advokata koji pruža pravnu pomoć da obezbijedi izvodljivu i djelotvornu odbranu može predstavljati povredu člana 6 EKLJP²⁰.

1.2 Standardi Evropske unije

Osim gore navedenih, i EU i SE izradili su akta čiji je cilj obezbjeđivanje pristupa pravdi u vezi sa izabranim postupcima.

Ako počnemo od onih koji važe za krivične postupke, vrijedna pomena je Rezolucija Savjeta Evropske unije od 30. novembra 2009. godine o **Mapi puta za jačanje procesnih prava osumnjičenih ili okrivljenih lica u krivičnom postupku**²¹. Rezolucija pojašnjava da je pravo na pravni savjet kroz pravno savjetovanje osumnjičenog ili okrivljenog lica u krivičnom postupku, koje po potrebi treba garantovati kroz pravnu pomoć, potrebno u najranijoj odgovarajućoj fazi, kako bi se zaštitila pravičnost postupka.

17 *Quaranta protiv Švajcarske*, br. 12744/87, 24. maj 1991., stav 33; *ESLJP, Perks i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 25277/94, 25279/94, 25280/94, 25282/94, 25285/94, 28048/95, 28192/95 i 28456/95, 12. oktobar 1999. godine.

18 *Pakelli protiv Njemačke*, br. 8398/78, 25. april 1983. godine, st. 36–38.

19 *Monnell i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 9562/81 i 9818/82, 2. mart 1987. godine, stav 67.

20 *Czekalla protiv Portugala*, br. 38830/97, 10. oktobar 2002. godine, st. 63–66.

21 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009G1204\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009G1204(01)&from=EN)

U slučaju da osumnjičeni ili okrivljeni ne govore jezik na kojem se vodi postupak, **Direktiva EU 2010/64/EU od 20. oktobra 2010. godine** o pravu na tumačenje i prevođenje u krivičnim postupcima²², pojašnjava, u članu 4, da su države članice dužne da podmire troškove usmenog i pisanog prevođenja bitnih dokumenata bez obzira na ishod postupka.

Pravom lica da bude obaviješteno o svojim pravima u krivičnom postupku bavi se **Direktiva EU 2012/13/EU od 22. maja 2012. godine**²³. Član 3 Direktive nabroja minimum procesnih prava o kojima osumnjičeni ili okrivljeni moraju da budu obaviješteni bez odlaganja. To uključuje (a) pravo na pristup advokatu; (b) svako pravo na besplatni pravni savjet i uslove za dobijanje takvog savjeta; (c) pravo lica da bude obaviješteno o djelu koje mu se stavlja na teret; (d) pravo na usmeno i pisano prevođenje; (e) pravo na ćutanje. Pristup spisima predmeta koji se odnose na hapšenje ili pritvor pojedinca obezbjeđuje se besplatno. U vršenju svojih dužnosti, države su obavezne da uzmu u obzir sve naročite potrebe osumnjičenih ili okrivljenih koji spadaju u ranjivu kategoriju.

U **Direktivi 2013/48/EU od 22. oktobra 2013. godine** o pravu na pristup pravnom zastupniku u krivičnom postupku i u postupku na osnovu evropskog naloga za hapšenje, kao i o pravu na obavještavanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju sa trećim licima i konzularnim organima tokom lišenja slobode²⁴, navodi se da osumnjičeni ili okrivljeni mora biti doveden u položaj da djelotvorno koristi pravo na pristup advokatu. To bi moglo da obuhvata obezbjeđivanje spiska raspoloživih pravnih zastupnika, uključujući one za pružanje pravne pomoći, ukoliko je to mjerodavno.

Kompleksnim pitanjem djelotvornosti i kvaliteta pravne pomoći bavila se **Preporuka Komisije 2013/C 378/03 od 27. novembra 2013. godine o pravu na pravnu pomoć za osumnjičena ili okrivljena lica u krivičnom postupku**²⁵. Preporukom se pojašnjava da je dužnost država članica da osiguraju visok kvalitet pravne pomoći koja se pruža u okviru šema pravne pomoći. Mehanizmi uspostavljeni za postizanje takvih rezultata obuhvataju mogućnost zamjene pravnog zastupnika koji pruža pravnu pomoć, kao i zahtjev da pravni zastupnik ispuni svoju obavezu u slučaju neadekvatne pravne pomoći. Preporuke sadrže i niz naznaka koje su za neodložnu primjenu. One se tiču uspostavljanja sistema akreditacije za advokate koji pružaju pravnu pomoć, obezbjeđivanje odgovarajuće obuke za kadrove uključene u donošenje odluka o pravnoj pomoći u krivičnom postupku, odgovarajuću obuku za advokate koji pružaju pravnu pomoć, a koja treba da bude vezana uz akreditaciju koliko god je to moguće. U vezi sa imenovanjem advokata za pružanje pravne pomoći, Preporukom se navodi da nacionalni sistemi pravne pomoći treba, koliko god je to moguće, da uzimaju u obzir preference i želje

22 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0064&from=EN>

23 <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:142:0001:0010:en:PDF>

24 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0048&from=EN>

25 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H1224\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H1224(03)&from=EN)

osumnjičenih i okrivljenih lica i traženih lica. Ti sistemi treba da nastoje da obezbijede kontinuitet u pravnom zastupanju od strane istog advokata, ukoliko osumnjičeno, odnosno okrivljeno, odnosno traženo lice to želi. I konačno, treba uspostaviti mehanizme koji podrazumijevaju transparentnost i preuzimanje odgovornosti, kako bi se osiguralo da osumnjičena ili okrivljena i tražena lica mogu na osnovu valjanih informacija da vrše izbor o pravnoj pomoći u okviru šeme besplatne pravne pomoći, nezavisno od neprimjerenih uticaja. Na kraju, u vezi sa prikupljanjem i praćenjem podataka, Preporukama se pozivaju države da prikupljaju podatke o relevantnim pitanjima radi njihovog naknadnog kontrolnog praćenja.

Direktiva 2016/1919 (EU) od 26. oktobra 2016. godine²⁶ propisuje minimum pravila o pružanju pravne pomoći za osumnjičena i okrivljena lica u krivičnom postupku i za tražena lica u postupku na osnovu evropskog naloga za hapšenje. Prema ovom zakonskom aktu, pravna pomoć treba da pokriva troškove odbrane osumnjičenih, okrivljenih i traženih lica. Zavisno od njihove finansijske moći, od osumnjičenih, okrivljenih ili traženih lica može se tražiti da sami snose dio tih troškova. Pošto je ponovo pozvala na standardne provjere imovnog stanja, osnovanosti i interesa pravde, Direktivom se pojašnjava da se zahtjevi provjere osnovanosti smatraju ispunjenim u sljedećim situacijama: (a) u slučaju da je osumnjičeno ili okrivljeno lice izvedeno pred nadležni sud ili sudiju kako bi se odlučilo o pritvoru u bilo kojoj fazi postupka u okviru djelokruga ove Direktive; i (b) tokom pritvora. Kako bi se pratila i ocjenjivala djelotvornost ove Direktive, države su tražile prikupljanje relevantnih podataka, što treba da obuhvati, gdje je to moguće, broj zahtjeva za pravnu pomoć u krivičnim postupcima, kao i u postupcima na osnovu evropskog naloga za hapšenje u kojima dotična država članica postupala kao država članica koja izdaje nalog ili koja po njemu postupala, broj predmeta u kojima je pravna pomoć dodijeljena i broj predmeta u kojima je odbijen zahtjev za odobravanje pravne pomoći. Takođe treba prikupljati podatke o troškovima pružanja pravne pomoći osumnjičenim i okrivljenim licima i traženim licima. Da bi se obezbijedilo pružanje kvalitetnih usluga, države su u obavezi da preduzmu neophodne mjere, uključujući one vezane za finansiranje, kako bi osigurale da: a) postoji sistem djelotvorne pravne pomoći koji je odgovarajućeg kvaliteta; i b) kvalitet usluga pružanja pravne pomoći bude adekvatan za zaštitu pravičnosti postupka, uz dužno poštovanje nezavisnosti pravne profesije.

Direktivom se potvrđuje obaveza obezbjeđivanja odgovarajuće obuke za kadrove uključene u odlučivanje o dodjeli pravne pomoći u krivičnom postupku i postupku na osnovu evropskog naloga za hapšenje, kao i za advokate koji pružaju pravnu pomoć. Osumnjičena, okrivljena i tražena lica imaju pravo da, na svoj zahtjev, promijene pravnog zastupnika koji im je dodijeljen za pružanje usluga pravne pomoći u slučaju da konkretne okolnosti to opravdavaju. I pravo EU i SE postavljaju standarde u pogledu pravne pomoći u prekograničnim građanskim predmetima. Oni su propisani Evropskim sporazumom o prenosu zahtjeva za pravnu pomoć Savjeta

26 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L1919&from=EN>

Evrope²⁷, koji omogućava licima koja imaju uobičajeno boravište u jednoj državi potpisnici da podnesu zahtjev za pravnu pomoć u građanskim, privrednim ili upravnim stvarima u drugoj državi potpisnici sporazuma, te **Direktiva EU 2002/8/EC od 27. januara 2002. godine**²⁸, čiji je cilj utvrđivanje minimalnih zajedničkih pravila u prekograničnim sporovima u građanskim i privrednim stvarima, bez obzira na prirodu suda ili tribunala i uz isključivanje njene primjene na prihode, carinske i upravne stvari.

Pravom na pravnu pomoć žrtvama krivičnih djela izričito se bavi **Direktiva 2012/29/EU od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standarda u pogledu prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih djela**²⁹. U članu 8, naslovljenom „Pravo na pristup službama za podršku žrtvama”, Direktiva propisuje da su države dužne da osiguraju žrtvama i članovima njihove porodice, u skladu s njihovim potrebama i stepenom štete koju su pretrpjeli, da, uz poštovanje načela povjerljivosti i bez naknade, imaju pristup službama za podršku žrtvama, koje djeluju u interesu žrtava prije, tokom i određeno vrijeme nakon krivičnog postupka. Specijalističke službe za podršku žrtvama mogu se integrisati u opšte službe za podršku žrtvama i mogu se organizovati na profesionalnoj ili dobrovoljnoj osnovi. Takve usluge ne treba da su uslovljene time je li žrtva nadležnim organima podnijela formalnu prijavu za krivično djelo. Pravo na pravnu pomoć predmet je člana 13 koji propisuje da „Države članice osiguravaju žrtvama pristup pravnoj pomoći, ako one imaju status stranaka u krivičnom postupku. Uslovi pod kojima ili procesna pravila prema kojima žrtve imaju pristup pravnoj pomoći određuju se nacionalnim pravom.” I, na kraju, ali ne manje važno, Direktiva poziva na sistematske i adekvatne statističke podatke u oblasti prava propisanih Direktivom, kao na suštinsku komponentu djelotvornog donošenja politika.

1.3 Drugi međunarodni standardi koji se odnose na pravnu pomoć

Pravo na pravnu pomoć u sklopu međunarodnog pravnog okvira razvijalo se vremenom, postepeno. Pravo na pravnu pomoć, većinom u kontekstu prava na besplatnu pravnu pomoć za optužene u krivičnim stvarima koji nijesu u stanju da priušte advokata, i u vezi sa pravom na odbranu i pravom na pravično suđenje, uvršteno je u različite međunarodne i regionalne ugovore i deklaracije, od **Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDLJP)** preko **Međunarodnog pakta o zaštiti građanskih i političkih prava (MPGPP)** do **Konvencije o zaštiti prava lica sa invaliditetom (KZPLI)**. Sve one sadrže referencu na pravo na pravnu pomoć u opštem smislu, što je tumačeno tako da obuhvata i pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Godine 1990, UN su usvojile **Osnovne principe o ulozi advokata**³⁰, koji sadrže upućivanje na djelotvornu pravnu pomoć bez plaćanja naknade za lica koja nemaju

27 <https://rm.coe.int/1680077322>

28 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0008&from=EN>

29 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0029&from=en>

30 <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/roleoflawyers.aspx>

dovoljno sredstava da plate za takve usluge. Taj dokument naglašava značaj periodičnih obuka advokata, poštovanja interesa klijenta i nezavisnosti prava.

U pokušaju da se države podstaknu da garantuju pravo na pravnu pomoć u okviru svojih nacionalnih pravnih sistema na najvišem mogućem nivou, uključujući Ustav, Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 2012. godine donijela **Načela i smjernice UN o pristupu pravnoj pomoći u sistemima krivičnog pravosuđa**³¹ (u daljem tekstu: Načela). Načela se prvenstveno tiču prava na besplatnu pravnu pomoć, koje se razlikuje od prava na pravnu pomoć uopšteno. Izvedena su iz međunarodnih standarda i priznate dobre prakse, s ciljem da se pruže smjernice državama u vezi sa osnovnim načelima na kojima treba da se zasniva sistem (besplatne) pravne pomoći u krivičnom pravosuđu i da se da pregled posebnih elemenata potrebnih za djelotvorni i održivi nacionalni sistem besplatne pravne pomoći. Načela imaju za cilj jačanje pristupa pravnoj pomoći shodno rezoluciji Ekonomskog i socijalnog savjeta 2007/24 od 26. jula 2007. godine pod naslovom „Međunarodna saradnja za unapređenje pristupa pravnoj pomoći u sistemima krivičnog pravosuđa, naročito u Africi”.

Uopšteno gledano, Načela su usaglašena sa standardima koje su propisale EU i SE, kako je opisano u prethodnom tekstu. Pojam (besplatne) pravne pomoći u Načelima je, međutim, mnogo širi, jer je namjera da obuhvati koncepte pravnog obrazovanja, pristupa pravnim informacijama i drugim uslugama koje se pružaju licima kroz mehanizme alternativnog rješavanja sporova kao i pristup restorativne pravde. Kada je riječ o pružaocima usluga pravne pomoći, iako se u njima konstatuje da su advokati prvenstveni pružaoci usluga pravne pomoći, Načela ukazuju i da države uključuju širok spektar zainteresovanih strana kao pružaoce usluga pravne pomoći, u vidu nevladinih organizacija, organizacija koje djeluju unutar lokalne zajednice, vjerskih i nevjerskih dobrotvornih organizacija, profesionalnih tijela i udruženja i akademskih krugova. Najrevolucionarnije načelo, međutim, ostaje ono vezano za rodnu dimenziju, a koje ističe ulogu pola u kontekstu pravne pomoći, na primjer inkorporiranjem rodne perspektive u sve politike, zakone, procedure, programe i prakse vezane za pravnu pomoć kako bi se osigurala jednakost, i jednak i pravičan pristup pravdi." Načelo takođe potvrđuje da države treba da aktivno preduzimaju korake kako bi se osiguralo da „gdje je to moguće, advokatice budu na raspolaganju za zastupanje optuženih i okrivljenih žena i žrtava ženskog pola.” Na kraju, ali ne manje važno, Načela naglašavaju značaj informisanosti o pravnoj pomoći i podstiču države da učine dostupnim informacije o pravu na pravnu pomoć, kako joj pristupiti i od čega se sastoji, „u kancelarijama lokalne uprave i u obrazovnim i vjerskim ustanovama i putem medija, uključujući internet, ili putem drugih odgovarajućih sredstava”, kao i „radijskih i televizijskih programa" i „regionalnih i lokalnih novinskih listova”.

31 https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UN_principles_and_guidelines_on_access_to_legal_aid.pdf

III ANALIZA NORMATIVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA

Normativni okvir

Postojeći ustavni i zakonski okvir pruža garancije za ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć.

3.1 Ustav Crne Gore

Ustav Crne Gore propisuje da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma, te da svako ima pravo na pravnu pomoć. Isto tako Ustavom je definisano da pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe, te da pravna pomoć može biti besplatna, u skladu sa zakonom.

3.2 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP)

Crna Gora je donošenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kao krovnog zakona koji reguliše ovo pitanje, a koji se primjenjuje od 1. januara 2012. godine, stvorila normativni okvir koji obezbjeđuje da loše imovno stanje građana nije prepreka za ostvarivanje prava na sudsku zaštitu. Dakle, radi ostvarivanja prava na pravično suđenje fizičkom licu, koje prema svom imovnom stanju nije u mogućnosti da ostvari pravo na sudsku zaštitu bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice, obezbjeđuje se besplatna pravna pomoć, u skladu sa ovim zakonom (Član 1 Zakona).

Prepoznajući određene nedostatke u primjeni Zakona, Crna Gora je 2015. godine kroz izmjene unaprijedila Zakon na način da se ovo pravo može ostvariti i u postupcima pokrenutim kod javnih izvršitelja. Nadalje, imovinski kriterijumi kao osnov za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć usklađeni su i sa tada novim Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, a jasno su propisani i kriterijumi po kojima advokat može uskratiti pravnu pomoć. Osim toga, uočavajući značaj zaštite žena i djece, a posebno kada su oni žrtve nasilja u porodici, te poštujući preporuke Evropske komisije date u izvještajima, omogućeno je da ova kategorija lica bude prepoznata kao korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć. Takođe, izmjenama Zakona propisan je i rok za odlučivanje u upravnim sporovima protiv odluka kojima je odbijen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć. Navedenim izmjenama Zakon je u značajnoj mjeri unaprijeđen i usklađen sa međunarodnim standardima.

U skladu sa ovim zakonom doneseni su i podzakonski akti i to:

- Pravilnik o obrascu zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći i obrascu uputnice („Službeni list CG“, broj 58/11);
- Pravilnik o obrascu zapisnika o pravnom savjetovanju („Službeni list CG“, broj 58/11);

- Pravilnik o evidencijama o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni list CG“, broj 58/11).

Ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa navedenim zakonom (član 5) ne ograničava pružanje pravne pomoći od strane službi, nevladinih organizacija i drugih organizacija, koje su uspostavljene u skladu sa zakonom.

O kvalitetu pravne pomoći po službenoj dužnosti vodi računa organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć. Ako je kvalitet pružene besplatne pravne pomoći nezadovoljavajući, ovaj organ upozoriće na to nadležni organ i lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć, a lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć može podnijeti zahtjev za promjenu advokata ovlaštenog za pružanje besplatne pravne pomoći, o čemu će nadležni organ odlučiti u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva. Ukoliko nadležni organ donese odluku o promjeni advokata ovlaštenog za pružanje besplatne pravne pomoći, podnijet će Advokatskoj komori i prijedlog za brisanje advokata sa spiska advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći može ostvariti:

- 1) crnogorski državljanin;
- 2) lice bez državljanstva (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori;
- 3) stranac sa stalnim nastanjenjem, odnosno stalnim boravkom ili odobrenim privremenim boravkom i drugo lice koje zakonito boravi u Crnoj Gori;
- 4) drugo lice u skladu sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

Ovo lice ima pravo na besplatnu pravnu pomoć, ako je:

- 1) korisnik materijalnog obezbjeđenja porodice u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita;
- 2) dijete bez roditeljskog staranja;
- 3) lice sa invaliditetom;
- 4) žrtva krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima, kao i žrtva nasilja u porodici u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita od nasilja u porodici;
- 5) lice slabog imovnog stanja.

Zakon ne predviđa žrtve mučenja, nečovječnog i nehumanog postupanja i kažnjavanja kao korisnike besplatne pravne pomoći, ali je Vlada prepoznala potrebu da se pravna pomoć proširi i na ovu kategoriju lica, što je definisano Strategijom reforme pravosuđa kao jedan od operativnih ciljeva.

3.3 Ostali zakoni i propisi

Zakon o advokaturi u članu 51 propisuje da Advokatska komora može da pruža besplatnu pravnu pomoć građanima samostalno ili na osnovu ugovora koji zaključuje sa državnim organom ili organom lokalne samouprave koji garantuje materijalne i druge uslove za pružanje pravne pomoći. Advokatska komora ni do danas nije primijenila oblike pružanja pravne pomoći iz drugog dijela ove odredbe.

Članom 12 Zakona propisuje se uslov na osnovu kojeg je advokat dužan da odbije pružanje pravne pomoći. To su:

1. ako je u istoj pravnoj stvari zastupao ili branio protivnu stranu;
2. ako je bio advokatski pripravnik kod advokata, u zajedničkoj advokatskoj kancelariji ili advokatskom ortačkom društvu koje zastupa ili brani ili je zastupalo ili branilo protivnu stranu;
3. ako je član ili je bio član zajedničke advokatske kancelarije ili advokatskog ortačkog društva, u kojoj se zastupa ili brani ili je zastupana ili branjena protivna strana;
4. ako je u istoj pravnoj stvari postupao kao sudija, državni tužilac ili službeno lice u državnom organu, organu lokalne samouprave ili lokalne uprave;
5. ako mu u roku od dvije godine od prestanka pravosudne funkcije pravnu pomoć zatraži stranka u čijoj je drugoj pravnoj stvari postupao kao nosilac pravosudne funkcije;
6. ako su interesi stranke koja traži pravnu pomoć u suprotnosti sa interesima njegovih najbližih srodnika ili drugih stranaka;
7. u drugim slučajevima utvrđenim zakonom, Statutom i Kodeksom.

Etički kodeks članovima 54-65 propisuje obaveze pravnog zastupnika u vezi sa prihvatanjem i odbijanjem zastupanja. Oni glase:

Advokat može da se prihvati zastupanja samo kada je to od njega traženo, ili kada mu je zastupanje dodijeljeno odlukom nadležnog organa.

Advokat slobodno odlučuje da li će se prihvatiti zastupanja, osim u slučaju zakonskih zabrana i naloga, kao i zabrana i naloga predviđenih Kodeksom i Statutom.

Pri donošenju odluke o zastupanju, advokat treba da vodi računa o potrebi da nezavisno pružanje pravne pomoći bude na raspolaganju svakome kome je potrebno. Bez opravdanog razloga, pružanje takve pomoći ne treba odbiti.

Na donošenje odluke o zastupanju ne smiju uticati razlike između stranaka, s obzirom na pol, rasu, nacionalnost, jezik, vjeru, politička i druga ubjeđenja, porijeklo, društveni položaj, političku i ekonomsku moć, imovno stanje i stranačku pripadnost.

Opravdanim razlogom za odbijanje zastupanja smatraće se naročito sljedeće:

- ako je advokat preopterećen poslom;
- ako je stranka nesposobna da plati nagradu i druge izdatke;
- ako stranka uslovljava plaćanje nagrade uspjehom u sporu, ili zahtijeva obećanje uspjeha;
- ako advokat ocijeni da je obijest osnovni motiv stranke, ili da stranka inače ima nehumane ili nemoralne pobude;
- ako su zahtjevi stranke očigledno suprotni njenim vlastitim interesima;
- ako stranka već u prvim razgovorima ispoljava prema advokatu nepovjerenje ili nepristojnost;
- ako advokat ocijeni da su izgledi na uspjeh neznatni ili malo vjerovatni.

U krivičnim predmetima ne smatraju se opravdanim razlozima za odbijanje odbrane: odlike ličnosti okrivljenog, vrsta krivičnog djela i zapriječena kazna, način na koji se okrivljeni brani, ozbiljnost ili nepobitnost dokaza koji ga terete, osuda ili uznemirenje koje je krivično djelo izazvalo u javnosti, ponašanje oštećenih/žrtava ili mali izgledi na uspjeh.

Advokat treba da odbije zastupanje:

- ako ga je preporučila suprotna stranka ili njen punomoćnik; ili je sa suprotnom strankom ili njenim punomoćnikom u takvim porodičnim, ličnim ili poslovnim odnosima kakvi bi, po opštim mjerilima, mogli nepovoljno da utiču na nepristrasnost i dosljednost u njegovom radu, izuzev ukoliko stranka (iako upoznata sa ovim pravilom) izričito zahtijeva zastupanje, a advokat je sam uvjeren da navedene okolnosti neće na njegov rad nepovoljno uticati;
- ako je kao sudija, tužilac ili drugo službeno lice u organima vlasti, postupao u predmetu u kojem je rješavano o slučaju koji predstavlja prethodno pitanje za predmet u kojem bi trebalo da ga zastupa;
- ako je stranka za zastupanje u predmetu ovlasila i drugo lice koje nije advokat, osim ako se radi o predmetu nestandardne vrste i licu koje je istaknuti stručnjak za takvu pravnu oblast.

Advokat je dužan da odbije zastupanje:

- ako nema dovoljno znanja i iskustva u pravnoj oblasti u kojoj bi trebalo da zastupa;
- ako je zahtjev stranke očigledno suprotan pozitivnim propisima;
- ako je uvjeren da stranka nema izgleda na uspjeh;
- ako istovremeno u drugom predmetu zastupa suprotnu stranku;

- ako je u istoj pravnoj stvari već savjetovao suprotnu stranku ili je od nje primao informacije i naloge;
- ako bi trebalo da zastupa suparničara ili brani saokrivljenog čiji su interesi suprotni interesima klijenta koga u istom predmetu već zastupa ili brani;
- ako bi zastupanje podrazumijevalo upotrebu nečasnih ili nedozvoljenih sredstava, a u krivičnim predmetima i aktivnu ulogu u dokazivanju istinitosti odbrane za koju advokat zna da je neistinita;
- ako bi trebalo da zastupa protiv svog bivšeg klijenta, osim ako je, iz načina na koji je prestalo prethodno zastupanje i na koji se bivši klijent prema njemu tada i kasnije ponašao, očigledno da je između njih prestao odnos povjerenja;
- ako je zahtjev ili interes stranke u suprotnosti sa interesima pravnog lica u kome advokat ima kakav položaj ili ga zastupa;
- ako mu se za preuzimanje zastupanja obrati stranka koju još uvijek zastupa drugi advokat, ili stranka od koje prethodni advokat, za zastupanje u istom predmetu, potražuje nagradu i troškove.

Zastupanje koje mu dodijeli sud, Advokatska komora ili drugi nadležni državni organ, advokat može da odbije samo ako je (izuzimajući pravilo 59. u krivičnim predmetima), dužan da odbije zastupanje, ili ako postoje opravdani razlozi za odbijanje zastupanja, propisani pravilom 58.6 Kodeksa. Odluku o odbijanju zastupanja advokat treba da saopšti i obrazloži bez odlaganja. Ukoliko to stranka od njega traži, advokat treba da preporuči drugog advokata u koga ima povjerenja, osim ako zastupa drugu stranku ili ako razlog odbijanja važi jednako za sve advokate.

Zakonik o krivičnom postupku (ZKP) navodi da svaki okrivljeni ima pravo na branioca. Pitanje imenovanja pravnog zastupnika za pružanje pravne pomoći javlja se u vezi sa dvijema situacijama. ZKP zahtijeva da se advokat imenuje po službenoj dužnosti od strane suda za pružanje usluga klijentu besplatno u slučajevima obavezne odbrane (član 69³²) i neobavezne odbrane (član 70), ako su zadovoljeni određeni uslovi, i to ako interes pravde/pravičnosti tako nalaže i ako okrivljeno lice nije u stanju da snosi troškove advokata.

Pravnog zastupnika po službenoj dužnosti imenuje predsjednik suda. Nema unaprijed utvrđene šeme ili podzakonskog akta koji pruža informacije o „interesu pravde“ ili „ne može snositi troškove“, ali predsjednik suda/državni tužilac (zavisno od faze postupka) utvrđuje, na osnovu činjenica konkretnog predmeta, da li su ispunjeni uslovi za imenovanje pravnog zastupnika po službenoj dužnosti. Advokati se imenuju sa spiska po azbučnom redu koji dostavlja Advokatska komora.

32 *Optužena lica sa invaliditetom kojima je zapriječena najduža kazna zatvora, poslije podignute optužnice zbog krivičnog djela za koje se može izreći kazna u trajanju od samo deset godina, u slučaju suđenja u odsustvu, ili u više drugih izabranih slučajeva.*

U smislu odgovornosti, nepojavljivanje pravnog zastupnika po službenoj dužnosti (za pružanje pravne pomoći) u predmetima sa obaveznom odbranom dovešće do razrješenja i zamjene pravnog zastupnika. Taj advokat će zatim biti prijavljen Advokatskoj komori, što može dovesti do postupka protiv njega za povredu Etičkog kodeksa. U vezi sa troškovima ostvarenim od strane pravnog zastupnika po službenoj dužnosti u toku postupka, oni će biti nadoknađeni isključivo ako se smatraju neophodnim za vršenje postupka.

Zakon o parničnom postupku u članu 168³³ propisuje da, kada stranka prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi troškove kvalifikovanog punomoćnika, a zastupanje se smatra neophodnim radi zaštite prava stranke, predsjednik može na zahtjev stranke da imenuje punomoćnika.

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici u članu 13³⁴ propisuje da žrtva nasilja ima pravo na pravnu pomoć u skladu sa ZBPP.

Porodični zakon³⁵, predviđa da u predmetima vezanim za zaštitu djeteta i sporove o roditeljskom staranju gdje između djeteta i njegovog zakonskog zastupnika (obično roditelja) postoje suprotni interesi, dijete zastupa kolizijski staratelj (član 356). U stvarima koje se tiču zaštite djeteta i roditeljskog staranja, sud mora da se vodi najboljim interesom djeteta. Ako sud procijeni da u sporovima za zaštitu prava djeteta ili za vršenje roditeljskog prava dijete kao stranka nije pravno zastupano na odgovarajući način, dužan je da djetetu postavi privremenog zastupnika. Privremeni zastupnik postavlja se iz reda advokata, sa liste advokata koji su prošli obuku za zastupanje djece u postupcima iz porodično-pravnih odnosa. Te obuke sprovodi Ministarstvo pravde (član 357).

Zakon o vanparničnom postupku, članom 48 uređuje³⁶ prisilni smještaj lica u psihijatrijsku ustanovu. Crnogorski zakonodavac je predvidio da lice koje se prisilno smješta u odgovarajuću psihijatrijsku ustanovu mora imati advokata. Ukoliko lice lišeno slobode u adekvatnoj psihijatrijskoj ustanovi ne angažuje advokata niti ispunjava uslove za pravnu pomoć, sud će po službenoj dužnosti postaviti advokata sa spiska Advokatske komore Crne Gore.

U postupcima radi produženja ili prestanka prava roditelja na roditeljsko staranje (član 77 Zakona o vanparničnom postupku), sud ili organ starateljstva mogu djetetu odrediti posebnog staraoca za zastupanje u ovome postupku i kad je drugi roditelj živ, ako ocijene da je to potrebno radi zaštite interesa djeteta.

33 *Zakon o parničnom postupku, Sl. list Republike Crne Gore, br. 22/2004, 28/2005, 76/2006, i Sl. list Crne Gore, 47/2015 – drugi zakon, 48/2015, 51/2017, 75/2017, 62/2018, 19/2019, 34/2019, i 42/2019.*

34 *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, Sl. list Crne Gore, br. 46/2010.*

35 *Porodični zakon, Sl. list Republike Crne Gore, br. 1/2007, i Sl. list Crne Gore, br. 53/2016.*

36 *Zakon o vanparničnom postupku, Sl. list Republike Crne Gore, br. 27/2006, i Sl. list Crne Gore, 20/2015, 75/2018 – drugi zakon, i 67/2019.*

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca sadrži posebne odredbe koje se tiču pravne pomoći. U skladu sa članom 69 tog zakona navodi se: "Stranac koji traži međunarodnu zaštitu i stranac u transferu ostvaruje pravo na besplatnu pravnu pomoć u upravnom sporu u vezi zahtjeva za međunarodnu zaštitu, na lični zahtjev, ako: ne posjeduje novčana sredstva ili stvari veće vrijednosti, i podnijeta tužba nije očigledno neosnovana." Ta pravna pomoć obuhvata pomoć u sastavljanju tužbe i plaćanju zastupanja pred Upravnim sudom u upravnom sporu, kao i oslobađanje od plaćanja troškova upravnog spora.

Azilant i stranac pod supsidijarnom zaštitom takođe imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć (član 81). Odluku o odobravanju pravne pomoći donosi Ministarstvo unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore, koje određuje advokata prema redoslijedu sa spiska advokata koji dostavlja Advokatska komora. Odluku o odobravanju besplatne pravne pomoći iz stava 1 gornjeg člana donosi Ministarstvo i dostavlja je Upravnom sudu. Protiv odluke Ministarstva kojom je odbijen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć, stranac iz stava 1 gornjeg člana može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom u roku od osam dana.

4. Institucionalni okvir i postupak u skladu sa ZBPP

Besplatna pravna pomoć može se ostvariti u 15 kancelarija (službi) pri osnovnim sudovima u Crnoj Gori koji broje, u toku izrade ove analize, 17 službenika.

U Službu se raspoređuje najmanje jedno zaposleno lice koje ispunjava uslove za obavljanje poslova savjetnika u sudu. Radna mjesta u službama nisu sistematizovana, već predsjednik suda godišnjim rasporedom poslova raspoređuje na rad u Službi savjetnike u sudu, sudijske pripravnike i volontere.

U kancelarijama (službama) besplatne pravne pomoći radi po jedan savjetnik, sa izuzetkom osnovnih sudova u Kotoru i Pljevljima, gdje rade po dva savjetnika. U Službama nijesu angažovani volonteri i pripravnici, iako shodno Zakonu predsjednik suda ima mogućnost da na rad u službu uputi i takva lica.

Zadatak Službe je da:

- vrši stručne i administrativne poslove u postupku odobravanja besplatne pravne pomoći;
- daje obavještenja i savjete zainteresovanim licima o mogućnostima i uslovima za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć;
- daje obavještenja o drugim pitanjima u vezi sa odobravanjem besplatne pravne pomoći;
- pomaže podnosiocu zahtjeva prilikom podnošenja zahtjeva.

Dodatno, Služba može pružati i pravno savjetovanje (član 32 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći).

Služba svakodnevno građanima daje informacije/savjete koji se uglavnom odnose na mogućnost ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć³⁷.

Kontakt informacije za svih 15 službi dostupne su na internet stranicama sudova. Ipak, trebalo bi razmotriti mogućnost uvođenja jedinstvenog telefonskog broja za besplatnu pravnu pomoć, kako bi se građani brže i jednostavnije mogli informisati o svojim pravima.

Besplatnu pravnu pomoć odobrava predsjednik osnovnog suda na čijem području podnosilac zahtjeva ima prebivalište ili boravište, ili sudija koga on ovlasti.

Zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći podnosi se nadležnom organu preko Službe, na obrascu koji se može dobiti u svakom osnovnom sudu odnosno Službi za besplatnu pravnu pomoć. Služba, *ex officio*, utvrđuje da li podnosilac zahtjeva i članovi njegove porodice imaju nepokretnosti, hartije od vrijednosti kao i poreske obaveze.

Podnosiocu zahtjeva kome je odobrena besplatna pravna pomoć izdaje se uputnica koja, između ostalog, sadrži: oblik odobrene besplatne pravne pomoći, ime advokata koji je određen, kratak opis pravne stvari za koju je odobrena besplatna pravna pomoć.

U periodu od odobravanja besplatne pravne pomoći do dana zaključnog obračuna troškova, lice kojem je besplatna pravna pomoć odobrena dužno je da obavještava Službu o promjenama svih činjenica i okolnosti koje su od uticaja za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.

Ako je korisnik prava na besplatnu pravnu pomoć u cjelini ili djelimično uspio u postupku i stekao imovinu, odnosno prihode, dužan je da vrati u Budžet iznos troškova ostvarenih po osnovu odobrene besplatne pravne pomoći na zahtjev Službe. Za upravni nadzor nad sprovođenjem ovog zakona nadležno je Ministarstvo pravde.

4.1 Lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći

Pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe (član 21 Ustava), dok Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (član 5) ne ograničava pružanje pravne pomoći od strane službi, nevladinih organizacija i drugih organizacija, koje su obrazovane u skladu sa zakonom.

³⁷ Podatke o vrsti savjeta koju pružaju Službe, dostavio je Sudski savjet na upit Savjeta Evrope od 9. aprila 2020. godine

Međutim, članom 30 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći izričito je propisano da besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati po redoslijedu sa spiska Advokatske komore Crne Gore koji je, uz prethodnu saglasnost advokata, sastavljen prema mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova.

4.2 Advokati kao pružaoci besplatne pravne pomoći

U Crnoj Gori ima ukupno 939 advokata, 12 zajedničkih advokatskih kancelarija i 20 advokatskih orthačkih društava³⁸. Svi advokati koji su upisani u imenik advokata Advokatske komore Crne Gore se ujedno nalaze i na spisku za besplatnu pravnu pomoć, koji se vodi po mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova u Crnoj Gori.

Sledeća tabela daje prikaz broja advokata shodno mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova, u odnosu na ukupan broj stanovnika koji pripadaju teritorijalnoj nadležnosti osnovnih sudova.

Osnovni sudovi i područje nadležnosti	Br. građana ³⁹	Br. advokata ⁴⁰	Ukupan broj odobrenih zahtjeva za period 2017-2019. godine
Osnovni sud Berane Andrijevića, Berane i Petnjica	39.041	29	113
Osnovni sud Bar Bar	42.048	49	102
Osnovni sud Bijelo Polje Bijelo Polje i Mojkovac	54.713	48	153
Osnovni sud Kotor Kotor, Tivat Budva	53.820	98	56
Osnovni sud Cetinje	16.657	16	16
Osnovni sud Danilovgrad	18.472	5	58
Osnovni sud Herceg Novi	30.864	42	19
Osnovni sud Kolašin	8.380	5	20

38 Podatak o broju registrovanih advokata koji je dostavila Advokatska komora ažuriran je 13. aprila 2020. godine.

39 Podaci Monstata sa popisa iz 2011. godine; s obzirom na to da se broj stanovnika promijenio, ovi podaci dati su samo radi opšte slike o broju stanovnika koji pripadaju teritorijalnoj nadležnosti datog suda.

40 Spisak advokata po mjesnoj nadležnosti sudova dostupan je na internet stranici Advokatske komore Crne Gore, www.advokatskakomora.me

Osnovni sudovi i područje nadležnosti	Br. građana ³⁹	Br. advokata ⁴⁰	Ukupan broj odobrenih zahtjeva za period 2017-2019. godine
Osnovni sud Nikšić Nikšić i Plužine	75.689	57	96
Osnovni sud Plav	13.108	6	32
Osnovni sud Pljevlja	30.786	12	75
Osnovni sud Podgorica Podgorica i Tuzi	185.937	541	512
Osnovni sud Rožaje	22.964	10	236
Osnovni sud Ulcinj	19.921	19	47
Osnovni sud Žabljak	5.639	2	0
Ukupno	618.039	939	1535

U Crnoj Gori postoji dovoljan broj advokata registrovanih po mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova, da odgovore na potrebe pružanja besplatne pravne pomoći. Najveći broj registrovanih advokata je u Podgorici (541), što je razumljivo s obzirom na najveći broj stanovnika na području mjesne nadležnosti Osnovnog suda u Podgorici. Sa druge strane, na području mjesne nadležnosti Osnovnog suda Žabljak registrovana su samo dva advokata.

Izuzetno, besplatnu pravnu pomoć mogu pružati i advokati mimo mjesne nadležnosti osnovnog suda, ukoliko za to postoje opravdani razlozi koji moraju biti obrazloženi. Advokat može odbiti pružanje besplatne pravne pomoći u određenim slučajevima propisanim Zakonom o advokaturi.

4.3 Postavljanje advokata sa spiska Advokatske komore

Odlučujući i jedini kriterijum prilikom postavljanja advokata jeste redosljed advokata sa spiska Advokatske komore. ZBPP ne propisuje dodatne kriterijume kao što su na primjer, specijalizacija advokata u određenoj oblasti ili godine iskustva. Ova praksa nije do kraja jednako sprovedena u svim sudovima, pa Osnovni sud u Herceg Novom „nasumično imenuje advokate sa spiska Advokatske komore, pri tom vodeći računa o specijalizaciji istih a posebno u sporovima sa inostranim elementom i porodičnim sporovima koji se tiču prava djeteta”⁴¹.

41 *Dopis Osnovnog suda Herceg Novi, Posl. br. I-18 Su 15/20 od 22. aprila 2020. godine*

Spiskovi advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć, ažuriraju se po mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova i dostupni su na internet stranici Advokatske komore. Međutim, Službe te spiskove ne objavljuju na stranicama sudova, kako bi se na transparentan način mogao pratiti redoslijed postavljanja advokata.

Važno je napomenuti da pojedini sudovi na svojim internet stranicama objavljuju spiskove branilaca po službenoj dužnosti, sa preciznim informacijama o njihovom angažovanju, da li su prihvatili angažman ili su ga odbili (npr. Osnovni sud u Beranama). Neki sudovi pak objavljuju ime advokata koji će sledeći biti angažovan za službenu odbranu (npr. Osnovni sud u Bijelom Polju).

Ovo je dobra praksa koja bi se mogla primijeniti i na rad Službi. Objavljivanjem spiskove advokata za besplatnu pravnu pomoć na internet stranicama sudova, sa naznakom ko je sledeći advokat koji će biti kontaktiran, proces bi bio transparentan a advokati bi bili u mogućnosti da procjene kada mogu doći na red za besplatnu pravnu pomoć.

4.4 Specijalizacija advokata za pružanje besplatne pravne pomoći

Pružanje kvalitetne i djelotvorne pravne pomoći od strane države kompleksno je pitanje kojim se bavi i Preporuka Komisije 2013/C 378/03 od 27. novembra 2013. godine o pravu na pravnu pomoć za osumnjičena ili okrivljena lica u krivičnom postupku. Preporuke sadrže i niz naznaka koje se tiču uspostavljanja sistema akreditacije za advokate koji pružaju pravnu pomoć, obezbjeđivanje odgovarajuće obuke za kadrove uključene u donošenje odluka o pravnoj pomoći u krivičnom postupku, odgovarajuću obuku za advokate koji pružaju pravnu pomoć, a koja treba da bude vezana za akreditaciju koliko god je to moguće.

Crna Gora se nije opredijelila za sistem akreditacije advokata za pojedine oblasti, što je opravdano sa stanovišta veličine sistema i broja registrovanih advokata. Advokatska komora organizuje edukaciju i stručno usavršavanje advokata i advokatskih pripravnika⁴², ali specijalizacija advokata u pojedinim oblastima nije preduslov za pružanje advokatskih usluga. Tako ni ZBPP ne propisuje posebne kriterijume za advokate koji pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Ipak, imajući u vidu potrebu da se zaštite najranjivije kategorije lica, Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku propisana je obavezna specijalizacija advokata koji postupaju u krivičnim postupcima prema maloljetnim licima. Naime, članom 50 stav 3 ovog Zakona propisano je da branilac maloljetnika po pravilu treba da bude advokat, koji je stekao posebna znanja iz oblasti zaštite prava maloljetnika.

42 Član 42 (Zakon o advokaturi, (8) "Službeni list Republike Crne Gore", br. 079/06 od 26.12.2006, Službeni list Crne Gore", br.073/10 od 10.12.2010, 022/17 od 03.04.2017

U cilju pune implementacije ove zakonske odredbe, Advokatska komora Crne Gore je akreditovala Program obuke za braniocce koji postupaju u postupcima prema maloljetnim licima, na koji naćin su obezbijedeni preduslovi za specijalizaciju advokata u ovoj oblasti. Dakle, advokati koji brane maloljetna lica u krivićnom postupku prema maloljetnicima, kao i advokati koji postupaju kao punomoćnici oštećenih lica u skladu sa istim zakonom, u obavezi su da prođu posebnu obuku koju organizuje Advokatska komora Crne Gore, nakon ćega stiću uslov da postupaju kao branioci maloljetnih lica ili punomoćnici oštećenih lica u krivićnim postupcima prema maloljetnim licima. Advokatska komora saćinjava spisak advokata koji su prošli specijalisticćku obuku iz oblasti maloljetnićkog pravosuća, i dostavlja ga svim drćžavnim tućžilaštlima i sudovima u Crnoj Gori, koji su dućžni da braniocce i punomoćnike u ovoj vrsti postupka postavljaju iskljućivo po redoslijedu sa ovog spiska.

Imajući u vidu dobru praksu koju je Crna Gora uspostavila kada je u pitanju postupanje prema maloljetnim licima u krivićnom postupku, te prepoznajući potrebu da se zašćite posebno ranjive kategorije lica, kao što su ųrtve rodno zasnovanog nasilja, na šta posebno ukazuje Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ųenama i nasilja u porodici (GREVIO) u svom izvještaju za Crnu Goru, treba razmotriti mogućnost uvoćenja obuka advokata za pojedine vrste pravne pomoći, kao što su pomoć ųrtvama krivićnog djela nasilja u porodici ili porodićnoj zajednici i trgovine ljudima u svrhu seksualne eksploatacije.

4.5 Sluųbe, nevladine organizacije i druge organizacije koje pruųaju besplatnu pravnu pomoć

Iako Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći ne ogranićava pruųanje pravne pomoći od strane sluųbi, nevladinih organizacija i drugih organizacija, koje su obrazovane u skladu sa zakonom, one ipak nisu prepoznate kao pruųaoci pravne pomoći u smislu ovog Zakona.

Brojne nevladine organizacije pruųaju pravnu pomoć za pojedine oblasti, finansirajući se uglavnom iz donatorskih ili sopstvenih sredstava. Do sada nije uraćena sveobuhvatna analiza koja bi ocijenila obim i kvalitet pravne pomoći koju pruųaju nevladine organizacije.

Crna Gora se odlućila za model prema kojem primarno advokati pruųaju besplatnu pravnu pomoć, kako bi se osigurao što veći kvalitet pomoći od strane pravnika koji imaju odgovarajuće obrazovanje i kvalifikacije. Na ovaj naćin omogućen je i sistem kontrole kvaliteta pruųene pomoći, te uspostavljen mehanizam odgovornosti u slućaju nesavjesnog rada advokata ili uskraćivanja pravne pomoći bez valjanog osnova.

Međutim, mećunarodni instrumenti „iako konstatuju da su advokati prvenstveni pruųaoci usluga pravne pomoći, ukazuju i da drćžave ukljućuju širok spektar

zainteresovanih strana kao pružaocce usluga pravne pomoći, u vidu nevladinih organizacija, organizacija koje djeluju unutar lokalne zajednice, vjerskih i nevjerskih dobrotvornih organizacija, profesionalnih tijela i udruženja i akademskih krugova“⁴³.

U izvještaju za Crnu Goru koji je 2018. godine objavila Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO), navodi se da „iako im žrtve nasilja u porodici daju veliko povjerenje, nevladine organizacije koje nude visoko specijalizovano pravno zastupanje u okviru svojih usluga ne smatraju se kvalifikovanim kao advokati za pravnu pomoć u skladu sa zakonom. Kao rezultat toga, žene žrtve nasilja u porodici često se obraćaju za pravnu pomoć advokatima sa spiska, mada svi ne posjeduju neko posebno iskustvo u ovoj oblasti. Štaviše, pravno zastupanje i savjetovanje koje pružaju advokati pridruženi NVO-u je sveobuhvatnije, jer obuhvata razne administrativne postupke i parnične postupke kao što su razvod braka, sporovi za starateljstvo nad djecom i neplaćanje alimentacije.“

Na potrebu sagledavanja rada nevladinih organizacija u ovoj oblasti ukazuje i Advokatska komora Crne Gore⁴⁴, smatrajući „da je potrebno sprovesti jednu sveobuhvatnu analizu rada NVO koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, i na temelju dobijenih rezultata razmotriti opravdanost izmjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u pravcu prepoznavanja NVO kao pružaoca besplatne pravne pomoći.“

Treba razmotriti mogućnost uključivanja službi, nevladinih organizacija i drugih organizacija u sistem besplatne pravne pomoći. Shodno tome treba izraditi sveobuhvatnu analizu imajući u vidu preporuke relevantnih međunarodnih tijela.

4.6 Postupci u kojima se pruža besplatna pravna pomoć

Besplatna pravna pomoć, shodno Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, može se pružiti u postupku pred sudom, Državnim tužilaštvom i Ustavnim sudom Crne Gore, i u postupku za vansudsko rješavanje sporova. U postupku pred javnim izvršiteljem, besplatna pravna pomoć podrazumijeva oslobađanje od troškova sastavljanja predloga za izvršenje i od plaćanja predujma troškova javnom izvršitelju.

Besplatna pravna pomoć ne obezbjeđuje se u postupku pred privrednim sudovima i postupku registracije oblika obavljanja privredne djelatnosti; postupku za naknadu štete u vezi klevete i uvrede; postupku po tužbi za smanjenje iznosa izdržavanja djeteta u slučaju kad lice koje je obavezno da plaća izdržavanje nije izvršilo tu obavezu, osim ako ta obaveza nije izvršena bez njegove krivice; postupku izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave.

43 *Načela i smjernice UN o pristupu pravnoj pomoći u sistemu krivičnog pravosuđa*

44 *Dopis Advokatske komore Programskoj kancelariji Savjeta Evrope, od 14. aprila 2020. godine*

Zakonom nije obuhvaćeno zastupanje u upravnim postupcima, ali je pružanje pravne pomoći u upravnom postupku regulisano odredbama Zakona o upravnom postupku, kroz načelo aktivne pomoći stranci (član 8).

IV ANALIZA PRIMJENE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI U PERIODU OD 2017. DO 2019. GODINE

5. Budžetska sredstva koja se izdvajaju za besplatnu pravnu pomoć

Prema informacijama dostupnim u Izvještaju Komiteta Savjeta Evrope za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) za period 2016-2018. godine, Crna Gora za besplatnu pravnu pomoć opredjeljuje 0,4% budžeta namijenjenog pravosuđu. Budžet za besplatnu pravnu pomoć postoji u okviru državnog budžeta.

U toku godišnjeg planiranja, sudovi podnose Sudskom savjetu svoju procjenu troškova za usluge pravne pomoći za predstojeću godinu, i na osnovu toga se projektuje budžet.

Donja tabela daje pregled sredstava utrošenih za besplatnu pravnu pomoć u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći po godinama.

Godina	Izdaci
2017	€ 211 074,78 ⁴⁵
2018	€ 163 970,15 ⁴⁶
2019	€ 203 273.62 ⁴⁷
UKUPNO	€578 318,55

Prema izvještaju CEPEJ, 2016. godine je prosjek koji su države članice potrošile na pravnu pomoć iznosio 6,5 € po stanovniku, dok je srednja vrijednost bila 2,1 €. To znači da polovina država i subjekata troši manje od tog iznosa. Sve u svemu, 12 država odnosno subjekata nalazi se ispod prosjeka, dok je 15 država ispod praga od 1 €. Crna Gora spada u ovu drugu kategoriju, sa prosjekom od 0,23 € po stanovniku.

Za izvještajni period od tri godine 2017-2019. godine, u Crnoj Gori je na ime troškova angažovanja advokata u postupku pružanja besplatne pravne pomoći, pred svim sudovima, utrošeno je ukupno **578 318,55€** za besplatnu pravnu pomoć.

6. Broj podnijetih zahtjeva i način odlučivanja

⁴⁵ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2017. godinu

⁴⁶ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2018. godinu

⁴⁷ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2019. godinu

U periodu od 2017-2019. godine, ukupno je podnijeto 1788 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, dok je 5 zahtjeva podnijeto iz prethodne godine, tako da je ukupan broj zahtjeva o kojima se odlučivalo u izvještajnom periodu **1793**⁴⁸.

Iako je u 2018. godini došlo do određenog porasta broja podnijetih zahtjeva, u 2019. godini je taj broj pao na 487, što je u odnosu na prethodnu (2018) godinu manje za 25.76 %.

Procenat odobrenih zahtjeva je visok, i u izvještajnom periodu iznosi **1535 odobrena zahtjeva**, što je 85,85% od ukupnog broja podnesenih zahtjeva.

Donja tabela ukazuje na ukupan broj zahtjeva za odobravanje besplatne pravne pomoći primljenih u periodu 2017-2019. godine i odluke po njima.

	2017	2018	2019	Ukupno
1. Ukupan broj podnesenih zahtjeva	645	656	487	1788
2. Ukupan broj odobrenih zahtjeva	555	563	417	1535
3. Ukupan broj odbijenih zahtjeva	85	67	56	208
4. Ukupan broj nedozvoljenih zahtjeva	4	2	1	7
5. Ukupan broj obustavljenih postupaka	20	5	18	43

Slijedi prikaz takvih brojki raščlanjen po osnovnim sudovima za period 2017-2019. godine.

Osnovni sudovi i područje nadležnosti	Ukun broj podnijetih zahtjeva	Ukupan broj odobrenih zahtjeva	Procenat odobrenih zahtjeva
Osnovni sud Berane	149	113	75.8%
Osnovni sud Bar	118	102	86.44%
Osnovni sud Bijelo Polje	/	153	/
Osnovni sud Kotor	70	56	80%
Osnovni sud Cetinje	/	16	/
Osnovni sud Danilovgrad	65	58	89%
Osnovni sud Herceg Novi	47	19	40.43%
Osnovni sud Kolašin	20	20	100%
Osnovni sud Nikšić	115	96	83.5%
Osnovni sud Plav	35	32	91.43%

⁴⁸ Statističke podatke koji se odnose na primjenu ZBPP dostavio je Sudski Savjet u odgovoru na dopis Savjeta Evrope od 9. aprila 2020.

Osnovni sud Pljevlja	82	75	91.5%
Osnovni sud Podgorica	646	512	79.02%
Osnovni sud Rožaje	298	236	79.2%
Osnovni sud Ulcinj	56	47	84%
Osnovni sud Žabljak	1	0	0 %

Prema raspoloživim podacima⁴⁹, procenat odobrenih zahtjeva najveći je u Osnovnom sudu u Kolašinu (100%), gdje je odobreno svih 20 podnijetih zahtjeva. Visok procenat imaju i sudovi u Pljevljima (91,5%), Plavu (91,43%), dok je najniži procenat odobrenih zahtjeva u Osnovnom sudu u Herceg Novom (40,43%). Osnovni sud na Žabljaku u izvještajnom periodu nije imao niti jedan predmet besplatne pravne pomoći.

7. Analiza vrste pružene pravne pomoći

Kada je riječ o vrsti besplatne pravne pomoći u izvještajnom periodu, najviše je **pruženo pravnog savjetovanja i zastupanja pred prvostepenim i drugostepenim sudovima (1175)**, a potom i **priprema pismena (1160)**.

Slijedi tabelarni prikaz po vrstama pružene besplatne pravne pomoći za period 2017-2019. godine.

Vrsta pravne pomoći	2017	2018	2019	Ukupno
1. Pravne konsultacije	74	73	48	195
1.1. Pravno obavještenje	5	7	0	12
1.2. Pravno savjetovanje	69	66	48	183
2. Priprema pismena	424	443	293	1160
3. Pravno savjetovanje i zastupanje u vansudskom postupku	0	1	0	1
4. Pravno savjetovanje i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom	3	12	3	18
5. Pravno savjetovanje i zastupanje pred prvostepenim i drugostepenim sudovima	472	430	318	1175
6. Pravno savjetovanje i zastupanje u vezi sa vanrednim pravnim lijekovima	0	1	0	1
7. Pravno savjetovanje i zastupanje u vezi sa ustavnom žalbom	2	2	0	4

U pravosudnom informacionom sistemu nisu dostupni podaci o besplatnoj pravnoj pomoći razvrstano po vrstama predmeta u kojima je pomoć pružena. Na osnovu

⁴⁹ Osnovni sudovi u Bijelom Polju i Cetinju nisu dostavili podatke o broju podnijetih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć.

podataka koje su dostavili pojedini sudovi, može se zaključiti da je pomoć u najvećem broju pružena u građanskim predmetima, i to u oblastima porodičnog prava, u postupcima povodom razvoda, odlučivanja o roditeljskom pravu, određivanju alimentacije. Potom slijede postupci povodom naknade štete i postupci u vezi sa svojinskim pravima. U manjoj mjeri pravna pomoć se odnosila na krivičnu i upravnu oblast.

8. Analiza po kategorijama lica kojima je odobrena besplatna pravna pomoć

U izvještajnom periodu pravo na besplatnu pravnu pomoć u najvećem broju su ostvarila **lica slabog imovnog stanja (734)** i **korisnici materijalnog obezbjeđenja (554)**.

Donja tabela raščlanjeno daje broj lica koja su ostvarila korist od besplatne pravne pomoći za period 2017-2019. godine, prema njihovom statusu.

Status korisnika pravne pomoći ⁵⁰	2017	2018	2019	Ukupno
1. Korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice	189	231	134	554
2. Dijete bez roditeljskog staranja	0	2	3	5
3. Lica sa invaliditetom	55	44	56	155
4. Žrtve krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i trgovine ljudima	71	44	53	168
5. Lica slabog imovnog stanja	292	251	191	734
6. Lica čiji prihodi i prihodi članova porodice ne prelaze dvostruki iznos predviđen zakonom, ako je to lice ili član porodice u stanju socijalne potrebe usljed porodične situacije, zdravstvenog stanja ili drugih razloga na koje oni nijesu mogli da utiču; ili ako je stanje socijalne potrebe izazvano povredom prava na suđenje u razumnom roku a zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći je podnesen u vezi sa tim konkretnim predmetom.	1	1	3	5

Kada su u pitanju žrtve krivičnog djela **nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici** i trgovine ljudima, 168 lica je koristilo pravo na besplatnu pravnu pomoć, **što je skoro 11%** u odnosu na ukupan broj odobrenih zahtjeva (1535) za besplatnu pravnu pomoć za posmatrani period od tri godine.

Kada je u pitanju rodna struktura podnosilaca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, takva evidencija se ne vodi od strane svih službi pri osnovnim sudovima. Samo su sudovi u Kotoru, Baru, Ulcinju i Cetinju dostavili podatke koji ukazuju na rodnu

⁵⁰ Prema statistici koju je dostavio Sudski savjet, a koja je dostupna u PRISU, jedno lice može spadati u više kategorija (npr: da bude i bez roditeljskog staranja i lice sa posebnim potrebama).

izbalansiranost u Ulcinju (28 žena i 28 muškaraca) i na Cetinju (9 muškaraca i 7 žena). Međutim, u Kotoru su žene u mnogo većem broju podnositeljke zahtjeva (54) u odnosu na muškarce (16), dok je u Baru, obrnuta situacija i u mnogo većoj mjeri muškarci (83) su podnosili zahtjeve u odnosu na žene (19).

9. Nadzor

Evropski sud za ljudska prava je prepoznao da puko obezbjeđivanje pravne pomoći ne oslobađa državu dužnosti da osigura da njena odbrana i zastupanje budu djelotvorni. Dok se država ne može smatrati odgovornom za svaki nedostatak u postupanju advokata dodijeljenog u svrhe pružanja pravne pomoći, očigledan neuspjeh advokata koji pruža pravnu pomoć da obezbijedi adekvatnu i djelotvornu odbranu može predstavljati povredu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama.

Crna Gora se opredijelila za model neposredne kontrole sistema besplatne pravne pomoći, gdje organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć po službenoj dužnosti pazi na kvalitet pružene pomoći, dok upravni nadzor nad primjenom zakona vrši Ministarstvo pravde.

Ako je kvalitet pružene besplatne pravne pomoći očigledno nezadovoljavajući, organ pred kojim se vodi postupak upozoriće nadležni organ i lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć, o čemu je dužan da sačini službenu zabilješku.

Lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć može podnijeti zahtjev za promjenu advokata ovlašćenog za pružanje besplatne pravne pomoći.

U izvještajnom periodu 2017-2019. godine bile su ukupno tri pritužbe na rad advokata. Naime, prema podacima koje su dostavili osnovni sudovi, nije bilo pritužbi na pružaoce usluga, sa izuzetkom osnovnih sudova u Kotoru i Baru⁵¹, gdje su podnosioci zahtjeva tražili promjenu advokata.

Osnovni sud u Kotoru je obavijestio da su „u predmetima besplatne pravne pomoći podnosioci zahtjeva obično tražili promjenu advokata čemu se odmah udovoljavalo, s tim da su u dva predmeta gdje je došlo do promjene advokata iznijete i pritužbe, a misli se na period 2017-2019. godina.“⁵²

U Osnovnom sudu u Baru „pritužbe koje se odnose na rad pružalaca usluga postojale su u jednom postupku u kojem je odlučeno u pisanoj formi (odbijen je

51 *Prilikom izrade Analize, upućen je dopis svim osnovnim sudovima sa pitanjem da li sudovi dobijaju pritužbe na pružaoce usluga besplatne pravne pomoći. Odgovore na ovo pitanje nije dostavilo šest sudova (Rožaje, Kolašin, Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad i Herceg Novi).*

52 *Dopis Osnovnog suda u Kotoru, Posl.br.V-Su.379/2020, od 21.04.2020.godine*

zahtjev stranke za promjenu advokata jer je utvrđeno da je isti postupao profesionalno)⁵³.

Advokatska komora u periodu od tri godine (2017-2019) nije primila niti jednu pritužbu na rad advokata kada je u pitanju pružanje besplatne pravne pomoći.

U cilju izrade izvještaja Advokatske komore o kvalitetu besplatne pravne pomoći, potrebno je ojačati saradnju između Advokatske komore i sudova, kako bi se pratili i razvili indikatori praćenja kvaliteta.

Sistem ocjene kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći treba unaprijediti i ojačati. Mogući mehanizmi mogu, pored opšte i specifične analize podataka vezanih za sistem besplatne pravne pomoći, obuhvatiti i: analize pritužbi na kvalitet kao i analize predmeta u kojima je podnosilac zahtjeva bio uspješan u sporu; sprovođenje anketa među korisnicima besplatne pravne pomoći; anketiranje advokata, pravosudnih profesionalaca i policije; opservacije nevladinih organizacija i drugih posmatrača u pogledu postupanja advokata koji pružaju pravnu pomoć; reviziju rada pružalaca pravne pomoći od strane njihovih kolega. Praćenje kvaliteta pružene pravne pomoći treba vršiti na kontinuiranim i sistematičnim osnovama, vodeći računa da se ne naruši nezavisnost advokata i povjerljivost odnosa advokat-klijent.

53 *Dopis Osnovnog suda u Baru, I Su br. 18-4/20, od 22.04.2020. godine*

V OCJENA STANJA I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE

Donošenjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, koji se primjenjuje od januara 2012. godine, stvoren je normativni okvir koji obezbjeđuje da građanke i građani, bez obzira na njihovo imovinsko stanje mogu ostvariti pravo na pravično suđenje, bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice.

Crna Gora se nije opredijelila za uspostavljanje centralnog organa koordinacije već je sistem besplatne pravne pomoći organizovan pri sudovima, uzevši u obzir broj stanovnika, budžetske procjene, efikasnost i održivost sistema.

Ovaj zakon je značajno unaprijeđen izmjenama iz 2015. godine. Važno je istaći da ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa ovim zakonom ne ograničava pružanje besplatne pravne pomoći od strane službi, nevladinih organizacija, i drugih organizacija koje su obrazovane u skladu sa zakonom. Nadalje, ovim zakonom ne isključuje se mogućnost ostvarivanja prava na oslobođanje od plaćanja troškova postupka i postavljanja branioca, odnosno punomoćnika zbog slabog imovnog stanja, koje se ostvaruje u skladu sa drugim zakonom.

Razvijanje i unapređenje sistema besplatne pravne pomoći prepoznato je i kao strateška smjernica Strategijom reforme pravosuđa za period 2014-2018. godine, kao i Strategijom reforme pravosuđa za period 2019-2022. godine i pratećim Akcionim planom za sprovođenje Strategije (2019-2020), mjerom 4.3.4. kojom je predviđena izrada ove analize. Pored izrade analiza, sprovedene su značajne aktivnosti na jačanju ovog instituta među kojima su: izrada brošura, info letaka i njihova distribucija na info punktovima u svim crnogorskim opštinama, u organizaciji Udruženja sudija Crne Gore i NVO Centra za demokratsku tranziciju, zatim promocija besplatne pravne pomoći od strane advokata u medijskim nastupima i neposredno u kontaktu sa građanima. U 2019. godini od strane NVO-a sprovedeno je 13 projekata finansiranih od strane Ministarstva pravde i to: „Besplatna pravna pomoć za osobe sa invaliditetom“; „Promocija besplatne pravne pomoći LGBTIQ osobama“; „Do bolje primjene besplatne pravne pomoći“; „Afirmacija zakona o pružanju besplatne pravne pomoći i Zakona o posredovanju u opštinama sjeverne Crne Gore“; „Jačanje sistema besplatne pravne pomoći u opštini Bijelo Polje“; „Korak bliže pravdi osoba sa invaliditetom“; „Siromaštvo ne smije biti prepreka pristupu pravdi“; „Uz bolje poznavanje pravne regulative do većeg stepena ostvarenja prava lica sa invaliditetom i njihovih porodica“; „Pravna podrška kroz savjetovalište za OSI“; „Jačanje povjerenja u pravosuđe“; „Pristup pravdi jednak za sve“; „Pravni savjetobus za crnogorska sela“ i „Jednaki u pravdi“.

Sudovi na internet stranicama imaju poseban dio koji čini lista linkova o besplatnoj pravnoj pomoći, a u sudovima su dostupne i brošure koje daju informativne podatke o tome ko su korisnici besplatne pravne pomoći, gdje mogu da se informišu o ovoj pomoći i podnesu zahtjev za pružanje iste, kao i način na koji se ostvaruje ovo pravo.

O kvalitetu pravne pomoći, po službenoj dužnosti, vodi računa organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć, dok upravni nadzor nad primjenom zakona vrši Ministarstvo pravde. Ministarstvo pravde prati i sprovođenje ovog zakona koje je do sada izradilo pet godišnjih analiza u saradnji sa Vrhovnim sudom i Sudskim savjetom.

U periodu od tri godine (2017-2019) ukupno je podnijeto 1788 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć. Najveći broj podnijetih zahtjeva je i odobren (1535) ili 85,85%.

Od ukupnog broja odobrenih zahtjeva, u najvećem broju pomoć je pružena licima slabog imovnog stanja i korisnicima materijalnog obezbjeđenja. Ukupno 168 žrtava krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i trgovine ljudima, koristilo je pravo na besplatnu pravnu pomoć, što je skoro 11% u odnosu na ukupan broj odobrenih zahtjeva (1535) za besplatnu pravnu pomoć.

Uzevši u obzir sve navedeno, nakon više od osam godina od primjene ovog zakona može se konstatovati da sistem besplatne pravne pomoći funkcioniše i doprinosi ostvarivanju prava na pravično suđenje i jednak pristup sudu najranjivijim društvenim grupama, te da nema sistemskih nedostataka, kada je u pitanju kako normativni okvir tako ni primjena zakona.

Međutim, uvijek postoji prostor za unapređenje u pogledu promovisanja ovog prava, kako bi se što veći broj potencijalnih korisnika upoznao sa postojanjem ovog prava, na što nam je i EK ukazala u radnim dokumentima za poglavlja 23 i 24 iz juna 2020. godine i u Godišnjem izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu, a na šta upućuju i gore navedene studije i izvještaji rađeni od strane Ministarstva pravde i nevladinih organizacija.

Takođe, Komitet UN za borbu protiv mučenja i dugih oblika nečovječnog postupanja ili kažnjavanja je 2014. godine preporučio da se proširi broj korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć i na žrtve torture, što se našlo i u Strategiji reforme pravosuđa kao jedan od operativnih ciljeva.

Kvalitet pružene besplatne pravne pomoći nešto je čime se u narednom periodu treba baviti, kako bi korisnici tog prava bili zadovoljniji pruženom pomoći od strane advokata.

Iz svega navedenog, važno je razmotriti **sljedeće preporuke** date sa ciljem unapređenja zakonodavnog okvira i prakse.

- ✓ Prepoznati žrtve mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja kao korisnike prava na besplatnu pravnu pomoć.

- ✓ Sprovesti sveobuhvatnu analizu rada NVOa koje pružaju besplatnu pravnu pomoć, te ocjeniti obim i kvalitet pružene pravne pomoći u cilju prikupljanja i sistematizacije informacija.
- ✓ Treba razmotriti mogućnost uvođenja obuka advokata za pojedine vrste pravne pomoći, kao što su pomoć žrtvama krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i trgovine ljudima u svrhu seksualne eksploatacije.
- ✓ Raditi na daljem jačanju kapaciteta Službi za pružanje besplatne pravne pomoći, u saradnji sa Centrom za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, kroz organizovanje obuka na temu međunarodnih standarda i nacionalnog pravnog okvira kojim je regulisano pravo na besplatnu pravnu pomoć.
- ✓ Osigurati veću transparentnost procesa na način što će Službe na internet stranicama sudova objavljivati spiskove advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć, sa jasnom naznakom koji advokat će sledeći biti kontaktiran za besplatnu pravnu pomoć.
- ✓ Unaprijediti saradnju između Službi besplatne pravne pomoći pri osnovnim sudovima i NVO koje se bave zaštitom ugroženih socijalnih kategorija u cilju promovisanja instituta besplatne pravne pomoći među potencijalnim korisnicima iz ove grupe.
- ✓ Unaprijediti saradnju između Službi besplatne pravne pomoći pri osnovnim sudovima i pravnih fakulteta, kako bi se afirmisao sistem besplatne pravne pomoći među studentima pravnih nauka. Podršku u realizaciji ove preporuke pružiće zajednički projekat Evropske unije i Savjeta Evrope „*Unapređenje procesnih garancija u pravosudnom sistemu Crne Gore*“, koji će do 2022. godine realizovati program pravnih klinika u saradnji sa pravnim fakultetima i službama za besplatnu pravnu pomoć.
- ✓ Izradom i distribucijom brošura i organizacijom promotivnih aktivnosti (okrugli stolovi, debate, sastanci i sl.) obezbijediti veći stepen informisanosti opšte javnosti o sistemu besplatne pravne pomoći. Posebno osigurati da informacije o besplatnoj pravnoj pomoći budu dostupne na jezicima manjina.
- ✓ Sprovesti promotivne aktivnosti u cilju afirmacije instituta besplatne pravne pomoći među žrtvama nasilja u porodici. Podršku u realizaciji ove preporuke pružiće zajednički projekat Evropske unije i Savjeta Evrope „*Unapređenje procesnih garancija u pravosudnom sistemu Crne Gore*“, kroz koji će biti implementirana kampanja o pravu na besplatnu pravnu pomoć za žene žrtve nasilja u porodici i porodičnoj zajednici, u saradnji sa Ministarstvom pravde, Vrhovnim sudom Crne Gore, Udruženjem sudija Crne Gore, i nevladinim organizacijama SOS linija Podgorica i Centar za ženska prava.

- ✓ Unaprijediti statističko izvještavanje i u novom informacionom sistemu pravosuđa omogućiti centralizovano prikupljanje i praćenje podataka o besplatnoj pravnoj pomoći po različitim kategorijama korisnika ovog prava. Izraditi uputstvo za statističko izvještavanje o besplatnoj pravnoj pomoći, kako bi se na sistematičan način objedinili svi kriterijumi po kojima je potrebno prikupljati podatke u cilju što efektivnijeg nadzora nad primjenom Zakona.
- ✓ Statističke podatke o besplatnoj pravnoj pomoći treba uvrstiti u godišnji izvještaj o radu sudova.
- ✓ Kroz izradu godišnjih izvještaja kontinuirano pratiti kvalitet pružanja besplatne pravne pravne pomoći (Advokatska komora).