



## NACRT IZVJEŠTAJA

# **BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U CRNOJ GORI NAPREDAK, IZAZOVI I PREPORUKE**

Podgorica  
jun, 2025

*Besplatna pravna pomoć u Crnoj Gori  
Napredak, izazovi i preporuke*

*Izdavač:*

*Akcija za ljudska prava  
Human Rights Action (HRA)  
Ulica Baku, Green level, ulaz, br. 1  
81000 Podgorica, Crna Gora  
Tel: 020 232 348  
hra@t-com.me  
[www.hraction.org](http://www.hraction.org)*

*Uredila:*

*Tea Gorjanc Prelević*

*Autorka:*

*Bojana Malović*

Pripremu izvještaja podržala je Kancelarija Visokog komesara UN za ljudska prava.  
Sadržaj ovog izvještaja ne odražava nužno stavove donatora.



# SADRŽAJ

|                                                                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>UVOD .....</b>                                                                                                  | <b>4</b>  |
| <b>1. UNAPREĐENJE PRISTUPA PRAVDI KROZ IZMJENE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI .....</b>                        | <b>5</b>  |
| 1.1. <i>PROŠIRENJE OBUHVATA KORISNIKA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI.....</i>                                             | <i>5</i>  |
| 1.2. <i>PROŠIRENJE OBIMA PRAVNE POMOĆI.....</i>                                                                    | <i>5</i>  |
| 1.3. <i>UVOĐENJE SPECIJALIZOVANE PRAVNE ZAŠTITE ZA RANJIVE KATEGORIJE .....</i>                                    | <i>6</i>  |
| 1.4. <i>NEPRIHVATANJE PREPORUKA DA SE NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA OMOGUĆI PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI .....</i> | <i>7</i>  |
| <b>2. OBUKE ADVOKATA.....</b>                                                                                      | <b>8</b>  |
| <b>3. POSEBNI SPISKОВI SPECIJALIZOVANIH PRUŽALACA PRAVNE POMOĆI .....</b>                                          | <b>8</b>  |
| <b>4. KVALITET PRUŽANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI .....</b>                                                          | <b>9</b>  |
| 4.1. <i>ISKUSTVA KORISNIKA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI.....</i>                                                        | <i>11</i> |
| <b>5. STATISTIČKI PODACI O OSTVARIVANJU PROPISANIH STRATEŠKIH CILJEVA .....</b>                                    | <b>12</b> |
| <b>6. ANGAŽOVANJE ADVOKATA I TRANSPARENTNOST .....</b>                                                             | <b>14</b> |
| <b>7. ODLUČIVANJE O ZAHTJEVIMA ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ .....</b>                                                 | <b>16</b> |
| 7.1. <i>USLOVI ZA ODOBRENJE ZAHTEVA ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ.....</i>                                             | <i>16</i> |
| 7.2. <i>TRANSPARENTNOST ODLUKA O ODOBRAVANJU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI .....</i>                                     | <i>17</i> |
| 7.3. <i>POŠTOVANJE ROKOVA .....</i>                                                                                | <i>17</i> |
| <b>ZAKLJUČCI .....</b>                                                                                             | <b>19</b> |
| <b>PREPORUKE .....</b>                                                                                             | <b>22</b> |

## UVOD

Državni sistem za pružanje besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori uspostavljen je Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći (ZoBPP), koji je počeo da se primjenjuje 1. januara 2012. godine.<sup>1</sup> Zakon je mijenjan dva puta, 2015. godine i u decembru 2024, pri čemu je povećavan krug korisnika i obuhvaćenih vrsta postupaka.

U ovom izvještaju su predstavljeni ključni aspekti razvoja sistema besplatne pravne pomoći (BPP) u Crnoj Gori, s posebnim fokusom na posljednje izmjene zakona i njihovu primjenu. Kroz pregled normativnog i institucionalnog okvira, kao i analizu dostupnosti i kvaliteta pravne pomoći, ocjenjuje se u kojoj mjeri sistem obezbjeđuje pristup pravdi za one kojima je takva pomoć potrebna, posebno za ranjive i marginalizovane grupe.

Izvještaj se bavi i primjenom preporuka koje je Specijalna izjaviteljica Ujedinjenih nacija za nezavisnost sudija i advokata Margaret Satterthwaite uputila Crnoj Gori u svom izvještaju iz 2024. godine, neposredno prije stupanja na snagu novog zakona.<sup>2</sup> Njene preporuke su: obaveza da svi pružaoci pravne pomoći posjeduju odgovarajuće obrazovanje, obuku i iskustvo; prepoznavanje stručnosti i posvećenosti nevladinih organizacija i njihovo finansiranje iz državnog budžeta kroz sredstva opredijeljena za BPP; specijalizacija advokata za osjetljive predmete, posebno one koji se odnose na žrtve porodičnog ili partnerskog nasilja; uspostavljanje mehanizama nadzora i profesionalnih standarda ponašanja prilikom pružanja BPP u saradnji s Advokatskom komorom, i uvođenje suspenzije advokata sa spiska pružalaca te vrste pomoći ako ne ispunjavaju propisane standarde.<sup>3</sup>

Cilj izvještaja je da identifikuje preostale izazove i predloži dalje unapređenje sistema BPP u skladu sa obavezama koje je Crna Gora preuzela kao potpisnica UN-ovih instrumenata o ljudskim pravima i kao dio procesa evropskih integracija.

---

<sup>1</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZoBPP), *Sl. list Crne Gore*, br. 20/2011, od 15. 4. 2011, čl. 66-67. Prelaznim i završnim odredbama je predviđeno da će se podzakonski akti za sprovođenje zakona donijeti u roku od devet mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu (čl. 66), zbog čega je primjena zakona odložena za 1. 1. 2012 (čl. 67): <https://www.sluzbenilist.me/propisi/7AE2D296-5FF0-4907-9A65-AF3A97D0BD4C>

<sup>2</sup> The report of the United Nations Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Margaret Satterthwaite, on her visit to Montenegro from September 19 to 26, 2024: <https://www.hraction.org/wp-content/uploads/2024/04/Report.pdf>

<sup>3</sup> Izvještaj specijalne izjaviteljice o nezavisnosti sudija i advokata, Margaret Satterthwaite, o posjeti Crnoj Gori od 19. do 26. septembra 2023. godine, objavljeno 12. 4. 2024, st. 122-123: <https://www.hraction.org/2024/04/12/izvjestaj-specijalne-izjaviteljice-ujedinjenih-nacija-o-nezavisnosti-sudija-i-advokata-margaret-satterthwaite/>

## 1. UNAPREĐENJE PRISTUPA PRAVDI KROZ IZMJENE ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

U decembru 2024. godine Skupština Crne Gore je usvojila izmjene i dopune ZoBPP s ciljem unapređenja pristupa pravdi, posebno za ranjive kategorije stanovništva i jačanja kvaliteta pružene pravne zaštite.<sup>4</sup> Ovim izmjenama su u velikoj mjeri ispunjene višegodišnje preporuke međunarodnih tijela, uključujući Komitet UN protiv torture, Komitet za prava djeteta, Komitet za ljudska prava, Grupu eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO), kao i najnovije preporuke Specijalne izvijestiteljke UN za nezavisnost sudija i advokata.

### 1.1. *Proširenje obuhvata korisnika besplatne pravne pomoći*

Prije izmjena iz 2024. godine pravo na besplatnu pravnu pomoć imali su: 1) crnogorski državljani; 2) lica koja traže da im se utvrdi status lica bez državljanstva i lica bez državljanstva; 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 ugovorom.<sup>5</sup> Postavljeni uslovi bili su da su oni: 1) korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita; 2) djeca bez roditeljskog staranja; 3) lica sa invaliditetom; 4) žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima, kao i žrtve nasilja u porodici u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita od nasilja u porodici i 5) lica slabog imovnog stanja.

U 2024. godini ovo pravo je prošireno i na strance koji traži međunarodnu zaštitu, azilante i strance pod supsidijarnom zaštitom; žrtve mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; žrtve krivičnog djela protiv polne slobode; djecu koja su pokrenula postupak za zaštitu svojih prava djeteta.<sup>6</sup>

Ovim su ispunjene višegodišnje preporuke Komiteta UN protiv torture,<sup>7</sup> Komiteta za prava djeteta<sup>8</sup> i UNICEF-a<sup>9</sup>.

Ipak, ni posljednjim izmjenama nisu prepoznati srodnici nestalih tokom oružanih sukoba kao posebna kategorija korisnika, uprkos preporuci Komiteta za prinudne nestanke UN iz 2018. godine da im se omogući pristup BPP u cilju ostvarivanja prava na istinu, pravdu i reparacije.<sup>10</sup>

### 1.2. *Proširenje obima pravne pomoći*

---

<sup>4</sup> Zakon o izmjenama i dopunama ZoBPP od 17. 12. 2024: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/225/3384-20568-23-1-24-6-5.pdf>

<sup>5</sup> ZoBPP, *Sl. list* Crne Gore, br. 020/11 od 15.04.2011 i 020/15 od 24. 4. 2015, čl. 12. i 13.

<sup>6</sup> ZoBPP iz 2024, čl. 12 i 13.

<sup>7</sup> CAT, Concluding observations on the 3rd periodic report of Montenegro, 2022: <https://digitallibrary.un.org/record/3975567>, tač. 11.

<sup>8</sup> Komitet za prava djeteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore, 2018, stav 57(c).

<sup>9</sup> Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, uz Obrazloženje u kojem se navodi da je UNICEF dao preporuke za proširenje obima besplatne pravne pomoći na djecu kao korisnike, Skupština Crne Gore, 29. 4. 2024. godine: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/225/3384-19260-23-1-24-6.pdf>.

<sup>10</sup> Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, UN General Assembly, 10. 9. 2018, para. 31: "The WGEID recommends that a category of relative of missing person is included in Article 12 of the Law on Free Legal Aid".

Pored proširenja obuhvata korisnika, zakonom je proširen i obim pravne pomoći. Do decembra 2024. godine, ona je obuhvatala potpune ili djelimične troškove pravnog savjetovanja, sastavljanja pismena, zastupanja pred sudovima, tužilaštvom i Ustavnim sudom, kao i u vansudskim sporovima, te oslobađanje od sudskih troškova.<sup>11</sup> Sada se BPP pruža i u upravnim postupcima u oblasti socijalne i dječje zaštite, zdravstvene zaštite, te penzijskog i invalidskog osiguranja, što su sve oblasti od ključnog značaja za životni standard najugroženijih stanovnika Crne Gore.<sup>12</sup>

Proširena je i lista pravnih radnji koje mogu biti obuhvaćene – pored zastupanja i sastavljanja podnesaka u sudskim i upravnim sporovima, predviđena je i pomoć u vezi sa pisanjem žalbi, prigovora i odgovora na žalbe, odnosno prigovore, u upravnim postupcima.<sup>13</sup> Takođe, precizirano je da pravo na BPP uključuje i troškove prevođenja na znakovni jezik, čime se dodatno štite prava osoba sa oštećenjem sluha.<sup>14</sup> Uvedena je i mogućnost ostvarivanja prava na pomoć u ostavinskim postupcima pred notarom, kao i u postupcima pred javnim izvršiteljima - što proširuje zaštitu korisnika i u vanparničnim i izvršnim predmetima.<sup>15</sup>

### **1.3. Uvođenje specijalizovane pravne zaštite za ranjive kategorije**

Jedan od najvažnijih iskoraka iz decembra 2024. godine je uvođenje specijalizovanog pristupa u pružanju pravne pomoći posebno ranjivim grupama, u skladu s preporukama Specijalne izjaviteljke UN za nezavisnost sudija i advokata<sup>16</sup> i GREVIO-a.<sup>17</sup>

Izmjenom zakona je uvedeno i pravilo da istog advokata u vezanim postupcima ima žrtva porodičnog nasilja, trgovine ljudima, mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, krivičnog djela protiv polne slobode, kao i djeteta koje traži zaštitu svojih prava kako bi se obezbijedio kontinuitet zaštite i smanjio rizik od retraumatizacije.<sup>18</sup> Takođe, propisano je da u postupcima koji se odnose na djecu, žrtve porodičnog nasilja i žrtve krivičnih djela protiv polne slobode, mogu biti angažovani samo advokati sa tri godine radnog iskustva u advokaturi i koji su prošli posebnu obuku u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.<sup>19</sup>

Međutim, iako su žrtve torture sada formalno prepoznate kao korisnici BPP bez obzira na imovno stanje, nije propisano da ih moraju zastupati posebno obučeni advokati. S obzirom na prirodu povreda koje su ove žrtve preživjele i rizike od sekundarne viktimizacije, bilo bi nužno da i u njihovim slučajevima zastupanje vrše profesionalci sa specijalizovanom obukom, znanjem o međunarodnim standardima i sposobnošću da im pruže pravnu podršku na primjeren način.

Ključno je pratiti kako se nove zakonske odredbe primjenjuju u praksi – kako se odvija selekcija advokata, kvalitet obuka, kao i da li je sistem dovoljno fleksibilan da odgovori na sve potrebe žrtava. Civilno društvo može imati značajnu ulogu u tom procesu, kroz monitoring, obuke i razvijanje standarda za primjereno i senzibilisano zastupanje ranjivih grupa.

---

<sup>11</sup> ZoBPP, *Sl. list* Crne Gore, br. 020/11 od 15. 04. 2011 i 020/15 od 24. 4. 2015, čl. 2.

<sup>12</sup> Član 2 ZoBPP iz 2024. godine, *Sl. list* Crne Gore, br. 020/11... 123/24 od 23.12.2024. Usvajanjem ove izmjene, nakon 13 godina prihvaćena je preporuka HRA iz 2011. godine, koja je prvobitno upućena prilikom donošenja ovog Zakona: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Kritika\\_Zakona\\_o\\_besplatnoj\\_pravnoj\\_pomoci.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Kritika_Zakona_o_besplatnoj_pravnoj_pomoci.pdf)

<sup>13</sup> *Isto*, čl. 23.

<sup>14</sup> *Isto*, čl. 2.

<sup>15</sup> *Isto*.

<sup>16</sup> Izvještaj specijalne izjaviteljke o nezavisnosti sudija i advokata, Margaret Satertvejt, op.cit. para. 122.

<sup>17</sup> Prvi tematski evaluacioni izvještaj o Crnoj Gori, Izgradnja povjerenja pružanjem, podrškom, zaštitom i pravdom, Grupa eksperata za akciju protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO), 22. 11. 2024, par. 127.

<sup>18</sup> ZoBPP, čl. 13.

<sup>19</sup> *Isto*, čl. 30.

#### 1.4. *Neprihvatanje preporuka da se nevladinim organizacijama omogućiti pružanje besplatne pravne pomoći*

Crna Gora nije prihvatila preporuku da se nevladine organizacije prepoznaju kao pružaoci BPP u Crnoj Gori. Ovu preporuku su dale crnogorske nevladine organizacije među kojima HRA još prilikom donošenja zakona 2011. godine,<sup>20</sup> a ponovljena je i u izvještaju Građanske alijanse 2013. i 2019. godine,<sup>21</sup> CeMI-ja 2014. godine,<sup>22</sup> izvještaju HRA iz 2017. godine,<sup>23</sup> zaključnim razmatranjima Komiteta protiv torture UN za Crnu Goru iz 2022. godine,<sup>24</sup> izvještaju Specijalne izvestiteljke UN za nezavisnost sudija i advokata 2024. godine, izvještaju Komiteta UN za ljudska prava 2025,<sup>25</sup> te tokom svih javnih rasprava raspisanih povodom izmjena zakona 2015. i 2024. godine.<sup>26</sup>

Prema stavu Ministarstva pravde iz 2023. godine, pružaoci BPP treba da budu samo advokati, da bi se obezbijedio kvalitet pružanja pravne pomoći od strane kvalifikovanog punomoćnika.<sup>27</sup> Međutim, uporedna praksa potvrđuje da je uključivanje nevladinih organizacija u pružanje pravne pomoći ne samo izvodljivo, već i korisno. Primjer Republike Hrvatske, koja je ovakav model uspostavila prije više od decenije, pokazuje spremnost institucija da upotrijebe kapacitete civilnog društva za unapređenje pristupa pravdi. Prema važećem zakonodavstvu u Hrvatskoj, nevladine organizacije mogu biti ovlašćeni pružaoci primarne pravne pomoći ako imaju angažovanu osobu sa završenim pravnim fakultetom, položenim pravosudnim ili državnim ispitom i najmanje dvije godine radnog iskustva u struci, ili odgovarajuće naučno zvanje.<sup>28</sup> Dodatno, organizacije moraju imati zaključen ugovor o osiguranju od odgovornosti za štetu prouzrokovanu pružanjem pravne pomoći, u visini od najmanje 50% osiguranja propisanog Zakonom o odvjetništvu.<sup>29</sup>

Ovaj model je dodatno ojačan 2023. godine, kada je Hrvatska uvela trogodišnje institucionalno finansiranje pružalaca primarne pravne pomoći za period od 1. januara 2023. do 31. decembra 2025. godine. Na taj način je osigurana stabilnost i održivost rada nevladinih organizacija, uz povećanje ukupnog budžeta i pojedinačnih iznosa po projektu. Tokom 2023. godine, kroz ovaj mehanizam su finansirana 23 projekta.<sup>30</sup>

Sprovođenje ove preporuke moglo bi značajno da unaprijedi kapacitete i dostupnost sistema BPP — naročito u oblasti primarne pravne pomoći (kao što su pružanje opštih pravnih informacija, pravnih savjeta, ali i izrada ustavnih žalbi ili podnošenje zahtjeva Evropskom sudu za ljudska prava). NVO često predstavljaju prvi kontakt sa osobama kojima je potrebna pravna podrška, posebno među ranjivim i marginalizovanim grupama, uključujući žrtve nasilja, osobe lišene slobode, tražioce azila, Rome, osobe sa invaliditetom i druge. U tom smislu osim širenja geografske i tematske dostupnosti usluga — naročito u sredinama u kojima državne institucije

<sup>20</sup> Kritika ZoBPP, HRA, 2011: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Kritika\\_Zakona\\_o\\_besplatnoj\\_pravnoj\\_pomoci.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Kritika_Zakona_o_besplatnoj_pravnoj_pomoci.pdf)

<sup>21</sup> Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori 2012-2019, Građanska alijansa, Podgorica, 2019, str. 61: <https://gamn.org/wp-content/uploads/2019/09/GA-Istraživanje-sistema-BPP-u-CG-2012-2019.pdf>. U svom izvještaju GA preporučuje sprovođenje analize rada NVO koje pružaju BPP, i na temelju dobijenih rezultata razmotriti opravdanost izmjena ZoBPP u pravcu definisanja ovih NVO kao pružalaca BPP koji imaju pravo na naknadu i nužne troškove.

<sup>22</sup> Besplatna pravna pomoć u Crnoj Gori — sistemski učinci u periodu 2012-2014, Centar za monitoring i istraživanje CeMI, Podgorica, 2014, st. 42-44: <https://cemi.org.me/storage/uploads/KuKN9u1PO8Guwqly4nAXGHrGWIMuVBpi3Udf6SM.pdf>

<sup>23</sup> Advokatura u kontekstu reforme pravosuđa u Crnoj Gori, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2017, str. 7-11: <https://www.hracion.org/2017/06/01/advokatura-u-kontekstu-reforme-pravosuda-u-crnoj-gori/>

<sup>24</sup> Zaključna zapažanja trećeg periodičnog izvještaja za Crnu Goru, Komitet protiv torture UN, 10. 5. 2022, tač. 11.

<sup>25</sup> Zaključna zapažanja drugog periodičnog izvještaja za Crnu Goru, Komitet za ljudska prava UN, 7. 5. 2025, tač. 35.

<sup>26</sup> Predlozi na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama ZoBPP, HRA, 2014: [https://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlozi-HRA-na-Nacrt-Zakona-o-BPP-08092014\\_.pdf](https://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlozi-HRA-na-Nacrt-Zakona-o-BPP-08092014_.pdf), Kritika ZoBPP Crne Gore, HRA, 2018: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/2018/11/Kritika\\_Zakona\\_o\\_besplatnoj\\_pravnoj\\_pomoci.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/2018/11/Kritika_Zakona_o_besplatnoj_pravnoj_pomoci.pdf) i Predlozi i sugestije na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama ZoBPP, HRA, 2022: <https://www.hracion.org/pravo-na-besplatnu-pravnu-pomoc/>

<sup>27</sup> Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama ZoBPP, Ministarstvo pravde, 2023: <https://www.gov.me/dokumenta/62cd2e45-b10f-4356-bfde-a6f217447c90>

<sup>28</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine 143/13, 98/19, čl. 34.

<sup>29</sup> Isto.

<sup>30</sup> Milena Čalić-Jelić, Prikaz sustava besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj, Pravo i porezi 10/2019.

nijesu prisutne ili su teško dostupne – ova mjera bi omogućila viši stepen specijalizacije i kvaliteta u pružanju pravne pomoći, zahvaljujući ekspertizi i dugogodišnjem iskustvu nevladinih organizacija u radu sa posebno osjetljivim korisnicima.

## 2. OBUKE ADVOKATA

Uprkos zakonskoj obavezi da se advokati specijalizuju za rad sa ranjivim grupama, koja je uvedena u decembru 2024. godine,<sup>31</sup> do sada Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu (COSDT) nije organizovao nijednu obuku na ovu temu.<sup>32</sup> Očekuje se da će specijalizovane obuke početi početkom 2026. godine.<sup>33</sup>

Tokom 2023. i 2024. godine COSDT je organizovao šest obuka za sudije, tužioce i advokate na temu zaštite prava žrtava, na kojima je učestvovalo 103 advokata/ce. Obuke su obuhvatale teme poput prava žrtava trgovine ljudima i nasilja u porodici, postupanje po mjeri djeteta, pružanje BPP, kao i tumačenje domaće i međunarodne sudske prakse u vezi s naknadom štete i procesnim garancijama.<sup>34</sup> Međutim, ove obuke su održane prije stupanja na snagu zakonske obaveze o specijalizaciji.

Iz COSDT je pojašnjeno da su nakon zakonskih izmjena COSDT, Advokatska komora Crne Gore i Savjet Evrope formirali radnu grupu za razvoj specijalizovanog programa obuke i priručnika za advokate. Očekuje se da obuke neće početi prije početka naredne godine, što ostavlja značajan jaz između stupanja na snagu zakonske obaveze i njene praktične primjene.<sup>35</sup>

Iako je pozitivno što se radi na pažljivom planiranju kvalitetnih obuka, država bi trebala zauzeti proaktivniji pristup kako bi se osiguralo pravovremeno sprovođenje pravne reforme.

## 3. POSEBNI SPISKOWI SPECIJALIZOVANIH PRUŽALACA PRAVNE POMOĆI

BPP u Crnoj Gori pružaju advokati po redosljedu sa spiska Advokatske komore Crne Gore koji je sastavljen prema nadležnosti osnovnih sudova i uz saglasnost samih advokata.<sup>36</sup> Kako nijedan advokat nije odbio učešće, na listi se krajem 2024. godine nalazilo svih 1017 advokata koji su članovi Komore.<sup>37</sup> Međutim, i advokati i predstavnici civilnog društva su informisali Specijalnu izjestiteljku UN tokom njene posjete 2023. godine, da ovaj sistem nije osigurao pružanje odgovarajućih specijalističkih savjeta i zastupanje u određenim osjetljivim predmetima, posebno u onima koji se odnose na osobe pogođene traumom, kao što su žrtve

---

<sup>31</sup> Isto, čl. 30, st. 2 i 3: BPP u postupcima iz čl. 13 st. 1 tač. 4, 4b i 4c ovog zakona, po pravilu, mogu pružati samo advokati sa posebnim znanjima iz oblasti zaštite od nasilja u porodici, odnosno iz oblasti zaštite prava djeteta, sa najmanje tri godine radnog iskustva u advokaturi, po redosljedu sa spiska Advokatske komore, koji je, uz prethodnu saglasnost advokata, sastavljen prema mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova; **Posebna znanja iz stava 2 ovog člana stiču se na posebnoj obuci koju Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu organizuje i sprovodi u okviru programa posebnih obuka, u skladu sa zakonom.**

<sup>32</sup> Informacija dobijena od COSDT na osnovu Zahtjeva za slobodan pristup informacijama (ZSPI) NVO Akcije za ljudska prava (HRA) od 10. 6. 2025.

<sup>33</sup> Informacija dobijena od COSDT 27. 6. 2025.

<sup>34</sup> Informacija dobijena na osnovu ZSPI HRA od 10. 6. 2025.

<sup>35</sup> Informacija dobijena od COSDT 27. 6. 2025.

<sup>36</sup> ZoBPP, čl. 30, st. 1.

<sup>37</sup> Informacija dobijena putem telefonskog razgovora sa Advokatskom komorom, 24. 6. 2025. godine.

krivičnih djela trgovine ljudima i nasilja od strane intimnog partnera.<sup>38</sup> Jedan advokat je opisao da je od njega traženo da zastupa dijete žrtvu silovanja bez ikakve specijalističke obuke.<sup>39</sup>

U tom smislu, pored jedinstvene liste advokata, novim izmjenama i dopunama ZoBPP predviđeno je formiranje i posebnih lista specijalizovanih advokata za zastupanje žrtava krivičnih djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici, trgovine ljudima, krivičnih djela protiv polne slobode, kao i djece koja pokreću postupak za zaštitu svojih prava.<sup>40</sup> Na njima treba da budu advokati koji imaju najmanje tri godine iskustva u advokaturi i posebna znanja i obuke za rad sa ovim ranjivim grupama.<sup>41</sup> Međutim, iako je zakon stupio na snagu prije više od pola godine, ove posebne liste još uvijek nijesu formirane, pa sudovi i dalje koriste jedinstvenu listu advokata.

Ovakva praksa izlaže žrtve riziku da ne dobiju odgovarajuću pravnu zaštitu. Veoma je važno da je advokat dodatno obučen za komunikaciju i pružanje pravne pomoći osobama koje su traumatizovane i posebno ugrožene.

Na ovu temu HRA je sprovedla istraživanje među 10 osnovnih sudova u Podgorici, Kotoru, Rožajama, Nikšiću, Ulcinju, Baru, Beranama, Herceg Novom, Pljevljima i Bijelom Polju.<sup>42</sup>

Većina sudova smatra da bi uvođenje posebnih lista advokata specijalizovanih za zastupanje žrtava porodičnog nasilja i torture bilo korisno i doprinijelo boljoj zaštiti ovih posebno ranjivih osoba.<sup>43</sup> Takođe, naglašena je i potreba za sistemskom edukacijom i sertifikacijom advokata, koje bi bile uslov za njihovo uključivanje na posebne liste.<sup>44</sup> Pojedini sudovi posebno ističu potrebu za dodatnim usavršavanjem advokata u oblastima torture i nasilja u porodici, naročito u sredinama gdje je uočen nedostatak takve specijalizacije.<sup>45</sup>

Samo jedan sud ne podržava ideju uvođenja posebnih lista, izražavajući bojazan da bi one mogle pretjerano da suze izbor i dovedu do neravnopravnosti među advokatima.<sup>46</sup>

## 4. KVALITET PRUŽANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Službe ili referati za besplatnu pravnu pomoć obrazuju se u okviru osnovnih sudova i zaduženi su za obavljanje svih stručnih i administrativnih poslova u vezi sa prijemom i odlučivanjem o zahtjevima, kao i pružanjem besplatne pravne pomoći.<sup>47</sup> Nadležnost za odobravanje besplatne pravne pomoći ima predsjednik osnovnog suda ili sudija koga on ovlasti.<sup>48</sup> Službe imaju najmanje jednog zaposlenog koji ispunjava uslove za obavljanje poslova sudskog savjetnika, uz mogućnost da im u radu pomažu savjetnici u sudu ili sudijski pripravnici.<sup>49</sup>

Kvalitet pružanja BPP prati sudija koji vodi postupak u kojem se ta pomoć pruža.<sup>50</sup> Ako primijeti da advokat ne pruža pravnu pomoć na zadovoljavajući način, sudija je dužan da o tome obavijesti predsjednika osnovnog suda ili sudiju zaduženog za BPP u tom sudu, kao i

<sup>38</sup> Izvještaj specijalne izjaviteljke o nezavisnosti sudija i advokata, Margaret Satertvejt, op.cit. para. 91.

<sup>39</sup> Isto.

<sup>40</sup> ZoBPP, čl. 30, st. 2.

<sup>41</sup> Informacija dobijena putem razgovora sa predstavnicima osnovnih sudova u Crnoj Gori.

<sup>42</sup> Upitnik je dostavljen svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori, ali su odgovore dostavili samo navedeni.

<sup>43</sup> Ovakav stav dijele sudovi u Podgorici, Kotoru, Rožajama, Nikšiću, Ulcinju, Baru, Bijelom Polju, Beranama i Herceg Novom.

<sup>44</sup> Osnovni sud u Herceg Novom, Posl. Br. I 18 Su 24/25, od 12. 6. 2025.

<sup>45</sup> Odgovor Osnovnog suda u Pljevljima od 10. 6. 2025.

<sup>46</sup> Isto.

<sup>47</sup> ZoBPP, čl. 28.

<sup>48</sup> Isto, čl. 27.

<sup>49</sup> Isto, čl. 28.

<sup>50</sup> Isto, čl. 63.

korisnika.<sup>51</sup> Korisnik može podnijeti zahtjev za zamjenu advokata. O zahtjevu odlučuje predsjednik suda ili sudija kojeg on ovlasti, u roku od osam dana od dana podnošenja.<sup>52</sup>

Prema rezultatima istraživanja HRA, sudovi ocjenjuju kvalitet BPP kao veoma zadovoljavajući.<sup>53</sup> Navode da su korisnici generalno zadovoljni dostupnošću i stručnošću advokata koji pružaju ove usluge,<sup>54</sup> te da su pravni savjeti jasni, a postupci efikasni, što doprinosi većem povjerenju u sistem.<sup>55</sup>

Uočava se viši nivo profesionalnosti i iskustva kod advokata u odnosu na raniji period, kao i bolja organizacija pružanja pomoći.<sup>56</sup> Takođe, korisnici su sada bolje informisani o svojim pravima i mogućnostima, što dodatno doprinosi kvalitetu i učinkovitosti sistema BPP.<sup>57</sup>

Sudovi posebno naglašavaju da su savjetnici i sudije u Službama za BPP uvijek otvoreni za saradnju. Na dnevnom nivou komuniciraju sa korisnicima, a u svakom su trenutku spremni i da ih prime i pruže potrebne informacije u vezi sa ostvarivanjem prava na BPP, nezavisno od vremena koje je predviđeno za rad sa strankama.<sup>58</sup>

Prema istraživanju, stranke su te koje najčešće traže promjenu advokata u predmetima BPP, dok takve inicijative ne dolaze od sudija.<sup>59</sup>

Učestalost podnošenja zahtjeva za promjenu advokata je mala, i iznosi svega 1,25% za period 2023-2025. godine (*ukupno 9 zahtjeva*), u kojem je odobreno ukupno 725 zahtjeva za BPP.<sup>60</sup> Tokom 2023. godine, Osnovnom sudu u Podgorici podnijeto je pet takvih zahtjeva,<sup>61</sup> dok je u 2024. godini po jedan zahtjev registrovan u Podgorici,<sup>62</sup> Kotoru<sup>63</sup> i Ulcinju.<sup>64</sup> U prvoj polovini 2025. godine zabilježen je još jedan slučaj u Podgorici.<sup>65</sup> Svi zahtjevi su usvojeni.

Najčešći razlozi za njihovo podnošenje bili su: nezadovoljstvo pruženom uslugom,<sup>66</sup> nemogućnost uspostavljanja kontakta sa dodijeljenim advokatom,<sup>67</sup> izostanak advokata sa zakazanih ročišta,<sup>68</sup> te "nepremostive razlike u percepciji stanja u predmetu", što je rezultiralo različitim viđenjima potrebnih i budućih radnji u postupku.<sup>69</sup>

U slučaju promjene advokata ovlašćenog za pružanje BPP, predsjednik suda ili sudija kojeg on odredi – kao lice zaduženo za sprovođenje sistema BPP – podnosi Advokatskoj komori predlog za brisanje tog advokata sa spiska advokata koji pružaju BPP (čl. 63 st. 2 i čl. 64). Iako je broj zahtjeva za zamjenu advokata bio mali, istraživanje je pokazalo da sudovi ne

---

<sup>51</sup> Isto.

<sup>52</sup> Isto.

<sup>53</sup> Stav osnovnih sudova u Podgorici, Kotoru, Rožajama, Nikšiću, Baru, Herceg Novom, Bijelom Polju, Beranama i Pljevljima.

<sup>54</sup> Odgovor Osnovnog suda u Pljevljima od 10. 6. 2025. i Osnovnog suda u Bijelom Polju V Su 1074/25 od 26. 6. 2025.

<sup>55</sup> Isto.

<sup>56</sup> Isto i Rješenje Osnovnog suda u Kotoru, V Su 202/25, 12.6.2025.

<sup>57</sup> Isto.

<sup>58</sup> Podaci sudova u Podgorici, Herceg Novom i Ulcinju.

<sup>59</sup> Podaci sudova u Pljevljima i Podgorici.

<sup>60</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2023. godinu, str. 72; Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu, str. 77 i odgovori osnovnih sudova na zahtjev za slobodan pristup informacijama HRA, u vezi sa brojem podnijetih zahtjeva za bpp do juna 2025. godine.

<sup>61</sup> Rješenje Osnovnog suda u Podgorici na ZSPI HRA, Su V SPI br. 2/25 od 4. 2. 2025.

<sup>62</sup> Isto.

<sup>63</sup> Rješenje Osnovnog suda u Kotoru na ZSPI HRA, Posl. br. V-Su. 22/25, od 13. 2. 2025.

<sup>64</sup> Rješenje Osnovnog suda u Ulcinju na ZSPI HRA, V Su br. 3/25, od 24. 1. 2025.

<sup>65</sup> Rješenje Osnovnog suda u Podgorici na ZSPI HRA, Su V SPI br.25/25 od 18. 6. 2025.

<sup>66</sup> Rješenje Osnovnog suda u Podgorici Bpp.br. 42/23; Su. VII br.100/23 od 7. 4. 2025; Bpp.br. 34/23; Su. VII br.38/23 od 8. 2. 2024; Bpp.br. 95/23; Su. VII br. 91/23 od 7. 12. 2023; Bpp.br. 110/21; Su. VII br.113/21 od 24.10. 2023 i 10. 11. 2022;

<sup>67</sup> Rješenje Osnovnog suda u Podgorici Bpp.br. 46/23; Su. VII br.51/23 od 13. 6. 2023 i Bpp.br. 111/21; Su. VII br. 2/22 od 3. 5. 2023.

<sup>68</sup> Rješenje Osnovnog suda u Podgorici Bpp.br. 42/23; Su. VII br.100/23 od 7. 4. 2025 i Bpp.br. 69/22; Su. VII br.78/22 od 18. 11. 2022;

<sup>69</sup> Rješenje Osnovnog suda u Kotoru, Bpp.br. 17/22; Su. VII br.17/22 od 21. 10. 2025;

primjenjuju zakonsku obavezu da predlože njihovo brisanje sa spiska pružalaca BPP.<sup>70</sup> HRA je na to ukazala još 2017. godine, ali se ništa nije promijenilo.<sup>71</sup> U tom smislu, postoji potreba za dodatnim mehanizmom nadzora i suspenzije advokata koji u predmetima BPP ne postupaju adekvatno. I Specijalna izjaviteljica UN za nezavisnost sudija i advokata je posebno ukazala na to da „Advokatska komora treba da usvoji odredbe o suspendovanju advokata sa spiska Advokatske komore za pružanje BPP koji su predmet dokazanih pritužbi“.<sup>72</sup>

#### *4.1. Iskustva korisnica besplatne pravne pomoći*

Dodatni uvid u funkcionisanje sistema pružaju intervjui sa 13 korisnica BPP, od kojih su devet bile žrtve nasilja u porodici, jedna je tražila pomoć zbog vršnjačkog nasilja nad djetetom s invaliditetom, dok su tri pomoć primale po osnovu lošeg materijalnog stanja – jedna u postupku zbog nedavanja izdržavanja, druga u dva zasebna parnična postupka vezana za podjelu imovine i penziju, a treća u postupku razvoda braka.<sup>73</sup>

Najčešće primjedbe odnose se na nezadovoljstvo dodijeljenim advokatima, koji su, prema njihovim riječima, odugovlačili postupke u kojima su korisnice odnosno njihova djeca imale status oštećenih (*odnosno tužilaca u parnici*), što je kod nekoliko dovelo do odustajanja, odnosno namjere da se odustane od krivičnog ili prekršajnog gonjenja.<sup>74</sup> Jedna korisnica je navela da, nakon što je njen predmet prebačen u Prekršajni sud u Danilovgradu, više mjeseci nije imala kontakt sa dodijeljenim advokatom, niti je u sudu u Danilovgradu mogla da sazna ko je on - “Sudija u Danilovgradu mi je rekao da ne treba da me interesuje ko je advokat. Pet mjeseci me već ne obavještavaju šta je sa tim postupkom, samo mi kažu - bićete pozvani. Baš sam razočarana, presporo to sve ide”.<sup>75</sup> U kontekstu porodičnog nasilja, ovakva kašnjenja su naročito zabrinjavajuća, s obzirom na potrebu za hitnim postupanjem. Više korisnica je izrazilo želju da imaju mogućnost izbora advokata,<sup>76</sup> uz napomenu da ipak nijesu dovoljno informisane o tome ko posjeduje senzibilitet i stručnost za rad sa žrtvama nasilja. Predložile su da se za ovakve slučajeve angažuju advokati sa specifičnim znanjem i iskustvom u ovoj oblasti.

I dok korisnice besplatne pravne pomoći izražavaju potrebu da same biraju advokata, neki sudovi ne podržava ovu mogućnost.<sup>77</sup> Kao glavne razloge navode rizik od favorizovanja pojedinih advokata, neravnomjernu zastupljenost u angažovanju,<sup>78</sup> potencijalne zloupotrebe,<sup>79</sup> kao i ranija negativna iskustva u krivičnim postupcima, gdje je omogućavanje okrivljenima da biraju advokate sa spiska po službenoj dužnosti dovelo do značajnih neefikasnosti. Sudovi su prijavljivali da okrivljeni traže istaknute

<sup>70</sup> Informacija prikupljenja na osnovu ZSPI HRA, koji je upućen svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori.

<sup>71</sup> Advokatura u kontekstu reforme pravosuđa u Crnoj Gori, op.cit, str. 7-11.

<sup>72</sup> Izvještaj specijalne izjaviteljice o nezavisnosti sudija i advokata, Margaret Satertvejt, op. cit, st. 123.

<sup>73</sup> Njih osam je besplatnu pravnu pomoć zatražilo u Osnovnom sudu u Podgorici. Jedna korisnica je iz Budve i tražila je besplatnu pravnu pomoć u Osnovnom sudu u Kotoru, a po dvije korisnice su BPP primale u osnovnim sudovima u Pljevljima i Ulcinju. Kontakte su obezbijedili sudovi uz prethodnu saglasnost korisnika.

<sup>74</sup> XX. (54), Podgorica, žrtva nasilja u porodici; XX. (41), Podgorica, žrtva nasilja u porodici; XX. (65), Podgorica, žrtva nasilja u porodici; XX. (47), Podgorica, žrtva nasilja u porodici.

<sup>75</sup> XX. (41), Podgorica, nasilje u porodici.

<sup>76</sup> XX (38), Podgorica, žrtva nasilja u porodici; XX. (44), Podgorica, dijete žrtva vršnjačkog nasilja; XX. (54), Podgorica, žrtva nasilja u porodici; XX.(41), Podgorica, žrtva nasilja u porodici; XX. (65), Podgorica, žrtva nasilja u porodici.

<sup>77</sup> Ovakav stav dijele sudovi u Ulcinju, Pljevljima, Baru, Beranama, Bijelom Polju i Herceg Novom.

<sup>78</sup> Odgovori Osnovnog suda u Pljevljima od 10. 6. 2025, Osnovnog suda u Baru, V Su br. 423/25 od 20. 6. 2025. godine i Osnovnog suda u Bijelom Polju V Su 1074/25 od 26. 6. 2025.

<sup>79</sup> Osnovni sud u Beranama V Su 214/25, od 19. 6. 2025.

advokate koji su često bili nedostupni ili nisu željeli da preuzmu dodatne predmete, što je izazivalo kašnjenja i nužnost ponovnih imenovanja. Slična dinamika u sistemu BPP mogla bi narušiti njegovu efikasnost i pravičnost, posebno ako „popularni“ advokati postanu preopterećeni, dok drugi ostanu nedovoljno angažovani.<sup>80</sup> Umjesto toga, sud u Herceg Novom predlaže da izbor advokata vrši stručni tim suda – sudija ili savjetnik – koji bi, na osnovu iskustva i prirode predmeta, mogao procijeniti ko je najkompetentniji za konkretan slučaj.<sup>81</sup> Predlažu i ograničenje prema kojem isti advokat ne bi mogao biti ponovo angažovan dok svi ostali sa liste ne budu raspoređeni.<sup>82</sup>

Pored toga, intervjui su ukazali i na problem nedovoljne informisanosti – više od polovine ispitanica je za svoje pravo na BPP saznalo preko prijatelja ili poznanika, dok njih šest navodi da im policija, prilikom prijavljivanja nasilja, nije pružila informaciju o ovom pravu. U tom smislu, Osnovni sud u Beranama ističe važnost podizanja svijesti građana o pravu na BPP, posebno među ranjivim kategorijama.<sup>83</sup>

Sve su izrazile zadovoljstvo brzinom dodjele advokata i pohvalile rad službenica u sudovima. Međutim, jedna korisnica je prijavila da je obavijestila sud kako joj je dodijeljeni advokat tražio novac, uprkos tome što je pravna pomoć besplatna. Iz suda su joj savjetovali da advokata direktno uputi na njih, nakon čega su navodno obavili razgovor sa advokatom, ali prema tvrdnji korisnice, on je nastavio da traži novac.<sup>84</sup> Prema Statutu Advokatske komore Crne Gore,<sup>85</sup> traženje novčane naknade od stranke koju je advokat obavezan da zastupa besplatno predstavlja težu povredu dužnosti advokata (čl. 89, st. 1, tač. 25). Za takvo ponašanje može biti izrečena novčana kazna ili privremeno odnosno trajno brisanje iz Imenika advokata (čl. 91).

Ovakvo postupanje izaziva zabrinutost u pogledu efikasnosti pomenutih mehanizama koji su uspostavljeni za sankcionisanje neprimjerenog ponašanja i zaštitu korisnika od mogućih zloupotreba unutar sistema. U tom smislu i Osnovni sud u Beranama primjećuje potrebu za osnaživanjem nadzora nad radom advokata koji su angažovani za BPP.<sup>86</sup>

## 5. STATISTIČKI PODACI O OSTVARIVANJU PROPISANIH STRATEŠKIH CILJEVA

Unapređenje sistema BPP prepoznato je Strategijom reforme pravosuđa 2024-2027 kao jedan od njenih operativnih ciljeva (Cilj 3.2), u okviru strateškog cilja da se unaprijedi dostupnost pravde, transparentnost i povjerenje u pravosudni sistem (Cilj 3).<sup>87</sup> Praćenje ostvarivanja ovog cilja sprovodi Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2024–2027 putem dva specifična indikatora učinka - oba za sada pozitivno ocjenjena.<sup>88</sup>

---

<sup>80</sup> Odgovor Osnovnog suda u Ulcinju, br. V. Su. 115/25 od 13. 6. 2025. godine.

<sup>81</sup> Osnovni sud u Herceg Novom, Posl. Br. I 18 Su 24/25, od 12. 6. 2025.

<sup>82</sup> Isto.

<sup>83</sup> Osnovni sud u Beranama V Su 214/25, od 19. 6. 2025.

<sup>84</sup> X.X. (41), Podgorica, nasilje u porodici.

<sup>85</sup> Statut Advokatske komore Crne Gore, Sl. list br. 34/05, 50/07, 60/13 i 70/15

<sup>86</sup> Osnovni sud u Beranama V Su 214/25, od 19. 6. 2025.

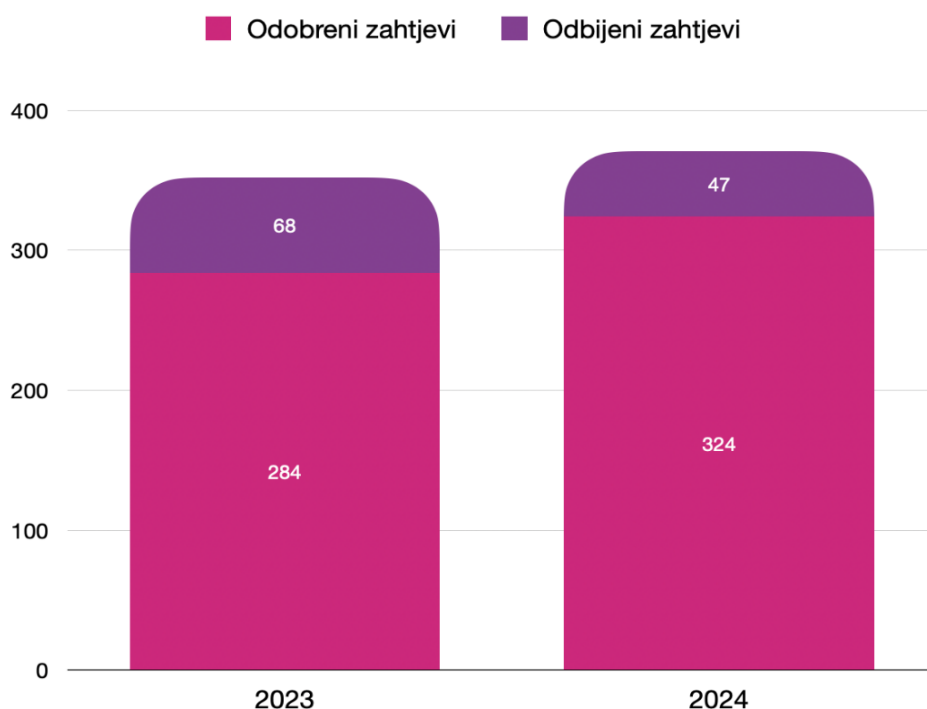
<sup>87</sup> Strategija reforme pravosuđa 2024-2027, Vlada Crne Gore, Ministarstvo pravde, Podgorica, 2024, str. 44.

<sup>88</sup> Isto.

Prvi indikator odnosi se na izmjene zakona koje omogućavaju ostvarivanje prava na BPP i žrtvama torture. Ovo je postignuto usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama ZoBPP.

Drugi indikator mjeri procenat odobrenih zahtjeva za BPP, koji je prema izvještaju imao početnu vrijednost od 85% za 2023. godinu, dok se za 2024. godinu bilježi porast na 87%, što predstavlja povećanje od 2% na godišnjem nivou.<sup>89</sup>

Uvid u stvarne podatke ipak upućuje na drugačiju sliku - veći porast procenta dodijeljene pravne pomoći nego što je navedeno. Prema dostupnim brojkama, u 2023. godini crnogorskim sudovima su podnijeta 352 zahtjeva za BPP, a odobreno je 284, što odgovara procentu od 80,7% ili gotovo 5% manjoj vrijednosti od one koja je navedena kao početna tačka u izvještaju.<sup>90</sup> U 2024. godini broj podnijetih zahtjeva porastao je za 5,4% (ukupno 371 zahtjev), dok je broj odobrenih zahtjeva iznosio 324, što čini 87,3%. To znači da je broj odobrenih zahtjeva povećan za skoro 7% u odnosu na prethodnu godinu, a ne samo za 2% kako je navedeno u zvaničnom izvještaju, čime je za više od 5% premašen planirani napredak predviđen Strategijom za period 2024–2027.<sup>91</sup>



Uporedni prikaz postupanja po zahtjevima za besplatnu pravnu pomoć u 2023. i 2024. godini

Međutim, izbor ovog indikatora je upitan. Iako povećan broj podnesenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć i veći broj odobrenih zahtjeva može ukazivati na veću korisnost sistema, sam porast procenta odobrenih zahtjeva ne znači automatski napredak u pristupu pravdi. Pravo na besplatnu pravnu pomoć može se ostvariti samo ako su ispunjeni zakonski, propisani uslovi, a procenat odobrenih zahtjeva pokazuje samo koliko je podnosioca zahtjeva ispunilo te uslove. Ako ih korisnici ne zadovoljavaju, njihovi zahtjevi ne bi trebali biti odobreni, čak ni ako bi to statistički poboljšalo rezultate. Drugim riječima, ovaj indikator odražava samo porast ili

<sup>89</sup> Godišnji izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2024-2027 za period 1. januar 2024. – 31. decembar 2024. godine, Podgorica, mart 2025, str. 24.

<sup>90</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2023, str. 72.

<sup>91</sup> Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024, str. 77.

pad opravdanih zahtjeva za BPP, što ukazuje jedino na uspješnost kampanje informisanja o uslovima za ostvarivanje prava na ovu pomoć.

Dodatno, važno je uvesti i indikatore koji prate kvalitet same pružene pravne pomoći. Dosadašnja istraživanja civilnog društva ukazuju na visok procenat uspješnosti advokata koji su bili angažovani u sistemu BPP,<sup>92</sup> što može poslužiti kao dobar temelj za razvoj kvalitetnijih i relevantnijih indikatora uspješnosti sistema.

## 6. ANGAŽOVANJE ADVOKATA I TRANSPARENTNOST

Prema podacima objavljenim na sajtu Osnovnog suda u Podgorici, od 2020. do 2024. godine advokati su ukupno 879 puta kontaktirani radi obezbjeđivanja pružanja BPP.<sup>93</sup> Većina advokata je kontaktirana samo jednom tokom četvorogodišnjeg perioda, dok je njih 253 kontaktirano dva puta. Do ponovnog kontaktiranja došlo je zbog iscrpljivanja liste – nakon što su svi advokati sa spiska jednom već bili kontaktirani, sud je započeo novi krug poziva.<sup>94</sup> Ovakva dinamika ukazuje da **postoji dovoljno advokata spremnih da pruže BPP u Glavnom gradu i da broj tih predmeta ne predstavlja veliko opterećenje za advokatsku profesiju.** Važno je istaći da ove usluge nisu pružane *pro bono* — svi pružaoci BPP se plaćaju iz državnog budžeta. U tom smislu, ukupni iznos odobren za usluge BPP pred Osnovnim sudom u Podgorici u periodu 2020–2024. godine iznosio je 193.419,89 €. <sup>95</sup>

Od ukupno 879 pokušaja kontakta, advokati su prihvatili angažman u 530 slučajeva, što predstavlja 60% ukupnog broja. U 272 slučaja (31%) odbili su angažman – njih 46 čak dva puta - dok u 61 slučaju (7%) kontakt nije bio moguć, uglavnom zbog nejavljanja na telefon, nedostupnosti ili nepostojećeg broja. U preostalih 16 slučajeva (2%) advokati su se izjasnili da su privremeno ili trajno spriječeni za postupanje – najčešće zbog odsustva (7), prestanka bavljenja advokaturom (2), penzionisanja (2), privremene pauze (3) ili porodijskog odsustva (2).<sup>96</sup>

---

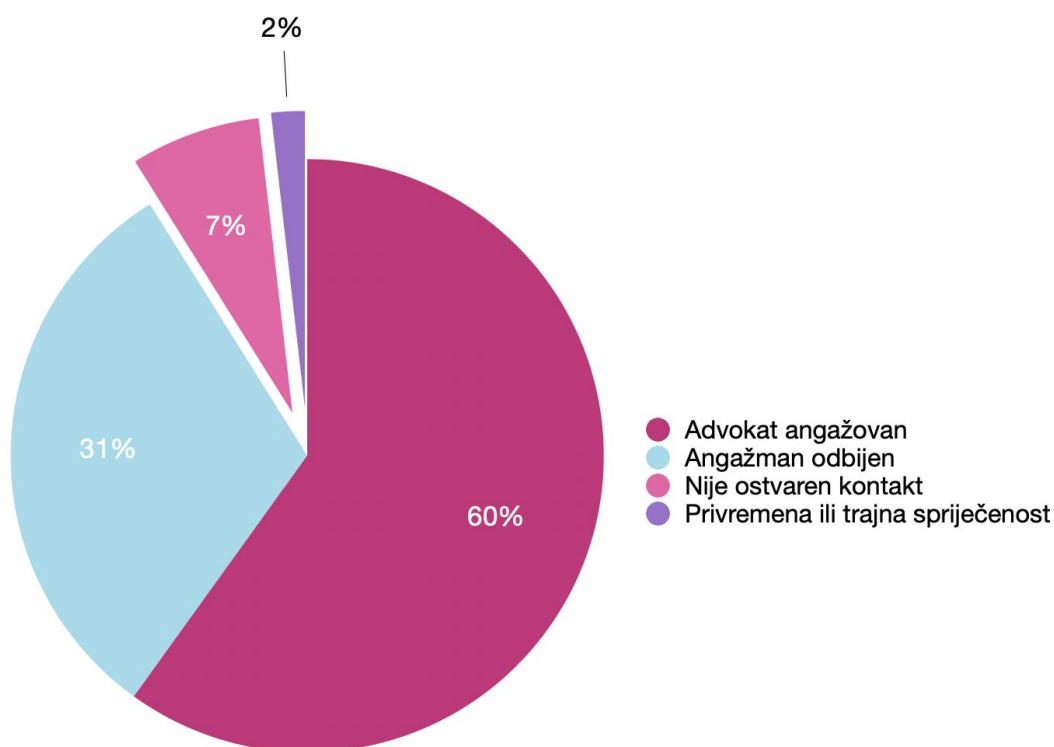
<sup>92</sup> Besplatna pravna pomoć u Crnoj Gori – sistemski učinci u periodu 2012-2014, Centar za monitoring i istraživanje, CeMI, Podgorica, 2014, st. 26.

<sup>93</sup> Lista advokata sa naznakom sljedećeg koji će biti kontaktiran, Osnovni sud u Podgorici, pristupljeno 16. 6. 2025: [https://sudovi.me/static/ospq/doc/Lista\\_advokata\\_za\\_BPP\\_-\\_nova\\_lista.pdf](https://sudovi.me/static/ospq/doc/Lista_advokata_za_BPP_-_nova_lista.pdf)

<sup>94</sup> Isto.

<sup>95</sup> Iznosi su bili sljedeći: 49.274,98 € u 2020. godini, 28.729,94 € u 2021., 26.011,89 € u 2022., 35.403,08 € u 2023. i 54.000,00 € u 2024. godini. Izvor: Godišnji izvještaji Osnovnog suda u Podgorici: <https://sudovi.me/ospq/sadrzaj/D8yb>.

<sup>96</sup> Podaci dobijeni analizom prethodno navedene liste.



*Pregled angažovanja advokata u Podgorici u periodu  
2020-2024*

Analiza pokazuje da je u 60% slučajeva saradnja sa advokatima uspješno ostvarena, što ukazuje na zadovoljavajući odziv advokata na zahtjeve za pružanje BPP. Ipak, u 40% slučajeva došlo je do prepreka u uspostavljanju ili realizaciji saradnje. Važno je naglasiti da su u svim slučajevima u kojima je to bilo neophodno žrtve ipak dobile pravnu pomoć od strane drugih advokata sa liste. Međutim, relativno visok procenat problema u komunikaciji ukazuje na potrebu da Advokatska komora unaprijedi upravljanje listom advokata i organizaciju pravne pomoći. Preporučuje se uvođenje mehanizama za privremeno ili trajno uklanjanje advokata sa liste koji više puta odbiju pružanje pomoći, kako bi se sistem učinio pouzdanijim i efikasnijim. Kako bi se to postiglo, sudovi bi trebalo da pravovremeno obavještavaju upravu Advokatske komore o advokatima koji im ne odgovaraju na pozive ili koji izjave da više ne žele da pružaju besplatnu pravnu pomoć, jer ta praksa trenutno ne postoji. Istovremeno, advokati bi trebali da obavijeste Advokatsku komoru ako više ne žele da učestvuju u sistemu BPP. Ove mjere bi doprinijele većoj transparentnosti i pomogle u održavanju funkcionalne i pouzdane mreže.

Pored Osnovnog suda u Podgorici, podatke o angažovanju advokata objavljuju još samo osnovni sudovi u Baru, Ulcinju i Rožajama.<sup>97</sup> Međutim, Osnovni sud u Baru nije ažurirao podatke od 2021. godine,<sup>98</sup> dok se za Ulcinj u poslednjih pet godina bilježe podaci samo za 2024.<sup>99</sup>

Osnovni sud u Rožajama ističe se kao primjer dobre prakse. Njegovi podaci omogućavaju uvid u broj angažovanja po advokatu, povezanost svakog angažovanja sa konkretnim rješenjem, kao i razloge eventualne spriječenosti za postupanje. Osim 2021. godine, kada su

<sup>97</sup> Podaci dobijeni pregledom web stranica svih osnovnih sudova u Crnoj Gori.

<sup>98</sup> Spisak i rješenja o postavljanju advokata za pružanje BPP: <https://sudovi.me/osbr/sadrzaj/59WM>

<sup>99</sup> Postavljeni branioci: <https://sudovi.me/osul/sadrzaj/8r0M>

od 48 kontakata advokati prihvatili 39 angažovanja (81,3%), u tri posljednje godine svi pozvani advokati su prihvatili angažman, što ukazuje na odgovoran pristup lokalne advokature.<sup>100</sup>

Poređenja ukazuju na značajne razlike u praksi i transparentnosti među osnovnim sudovima. Nedostatak ažurnih i javno dostupnih podataka u većini sudova (11 od 15) ukazuje na slabu institucionalnu praksu evidentiranja i izvještavanja, što otežava sveobuhvatno praćenje efikasnosti sistema BPP na državnom nivou.

## 7. ODLUČIVANJE O ZAHTJEVIMA ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

### 7.1. *Uslovi za odobrenje zahteva za besplatnu pravnu pomoć*

Kako je već opisano, besplatna pravna pomoć se odobrava osobama koje pripadaju određenim grupama i onima koji imaju loše materijalno stanje.

Za procjenu materijalnog stanja podnosioca zahtjeva primjenjuju se posebna pravila, kojima se detaljno određuje šta se smatra prihodom i imovinom, a šta ne ulazi u tu procjenu. U tom smislu za **lica slabog imovnog stanja**, zakon propisuje da ne smiju imati „imovinu“<sup>101</sup> i da njihov mjesečni prihod – sabran sa prihodima članova porodice – ne smije prelaziti 30% prosječne zarade po prvom članu, odnosno 15% po svakom narednom članu porodice.<sup>102</sup>

U zemljama poput Hrvatske i Slovenije, uslovi za ostvarivanje prava na BPP uključuju opštu odredbu o maksimalnoj vrijednosti imovine koju podnosilac zahtjeva može imati.<sup>103</sup> Na primjer, u Hrvatskoj postoji jedinstvena granica vrijednosti imovine koja iznosi 26.486,16€, uz uslov da niko od članova domaćinstva nema mjesečna primanja iznad 441,44€.<sup>104</sup> Ovaj prag, iako nije savršen zbog svoje visine, ipak pomaže da se realno procijene ekonomske mogućnosti podnosioca zahtjeva. Posebno je značajno što ne uračunava dio nekretnine u kojoj živate sa članovima svog domaćinstva, ako je ta nekretnina u vašem ili njihovom vlasništvu. Takođe, ne uključuje ukupne prihode i imovinu članova domaćinstva koji su vaši protivnici u postupku ili imaju suprotstavljene interese, kao ni određene vrste prihoda (poput dječijeg dodatka).<sup>105</sup>

Nasuprot tome, u Crnoj Gori, uslovi za dobijanje BPP su mnogo strožiji. Posjedovanje bilo kakve imovine, pa čak i one koja ne donosi realni prihod – poput zapuštenih ili neobradivih zemljišta – često automatski diskvalifikuje podnosioca zahtjeva. Sistem se previše oslanja na formalno-pravni status vlasništva, bez obzira na stvarnu životnu situaciju i mogućnost korišćenja te imovine. Ovakav pristup zanemaruje specifične okolnosti života ljudi, naročito u ruralnim i ekonomski nerazvijenim područjima, gdje je imovina često nasljedna, neuslovna i

<sup>100</sup> Lista advokata za BPP: <https://sudovi.me/osro/sadrzaj/ngRm>

<sup>101</sup> Imovinom, u smislu čl. 14 st. 1 ovog zakona, ne smatraju se: 1) stan ili stambena zgrada u obimu do: jednosobnog stana za pojedinca; dvosobnog stana za porodicu sa dva ili tri člana; trosobnog stana za porodicu sa četiri ili više članova; 2) poljoprivredno zemljište, odnosno privredne šume površine do: 20 ari za pojedinca; 30 ari za porodicu sa dva člana; 40 ari za porodicu sa tri člana; 50 ari za porodicu sa četiri člana; 60 ari za porodicu sa pet ili više članova; 3) drugo zemljište površine do 2 ha, osim gradskog građevinskog zemljišta; 4) hartije od vrijednosti čija je tržišna vrijednost do jedne prosječne zarade; 5) putničko vozilo vrijednosti do četiri prosječne zarade koja se utvrđuje prema procjeni organa uprave nadležnog za poslove poreza; 6) predmeti koji su po propisima o izvršenju presuda u građanskim predmetima i obezbjeđenju potraživanja izuzeti od izvršenja; 7) imovina od koje se ostvaruju prihodi koji se, na osnovu ovog zakona, uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja imovnog stanja podnosioca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć.

<sup>102</sup> Članovima porodice smatraju se supružnici, djeca, usvojenici, drugi srodnici koji žive u istom domaćinstvu, kao i partneri u istopolnim zajednicama, ZoBPP, čl. 14.

<sup>103</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, 143/13, 98/19, čl. 14; Zakon o brezplačnoj pravnoj pomoći, Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečišćeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US in 19/15, čl. 22.

<sup>104</sup> Isto. Vidi i: <https://gov.hr/hr/besplatna-pravna-pomoc/1114?lang=hr>

<sup>105</sup> Isto.

praktično neupotrebljiva. Umjesto da pruži podršku najugroženijima, zakon ih često dodatno marginalizuje i onemogućava pristup pravdi.

Zato je potrebna veća fleksibilnost i humaniji pristup u sistemu dodjele besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori, koji bi umjesto samog imovinskog registra uvažavao stvarne životne okolnosti podnosioca zahtjeva i omogućio pravedniji pristup pravdi.

## *7.2. Transparentnost odluka o odobravanju besplatne pravne pomoći*

Osnovni sud u Podgorici jedini objavljuje anonimizirana rješenja o odobravanju BPP na svom sajtu. Ostalih 14 osnovnih sudova to ne radi, niti te podatke uključuju u svoje godišnje izvještaje. Takva praksa otežava javnu kontrolu, onemogućava uvid u kriterijume odlučivanja i povećava rizik od neujednačenog postupanja među sudovima. Redovno objavljivanje rješenja doprinosi većoj transparentnosti, ali i omogućava stručnjacima i javnosti da ocijene dosljednost u primjeni zakona i ukažu na eventualne nedostatke sistema (*detaljnije u narednom poglavlju*).

## *7.3. Poštovanje rokova*

Član 42 ZoBPP propisuje da se odluka po zahtjevu mora donijeti u roku od 15 dana od dana njegovog podnošenja. Sud je dužan da vodi računa o rokovima u postupku na koji se zahtjev odnosi.<sup>106</sup>

Analiza 517 rješenja objavljenih na sajtu Osnovnog suda u Podgorici za period od 1. januara 2020. do septembra 2024. pokazuje česta kršenja ovog zakonskog roka.<sup>107</sup> U 209 predmeta (41,1%) odluka je donijeta nakon isteka roka. Iz suda objašnjavaju da do kašnjenja uglavnom dolazi kada je potrebno utvrditi „loše materijalno stanje“ podnosioca zahtjeva, jer se tada podaci prikupljaju od Uprave za nekretnine, Poreske uprave i Centralnog klirinškog depozitarnog društva, koji im često podatke ne dostavljaju blagovremeno.<sup>108</sup>

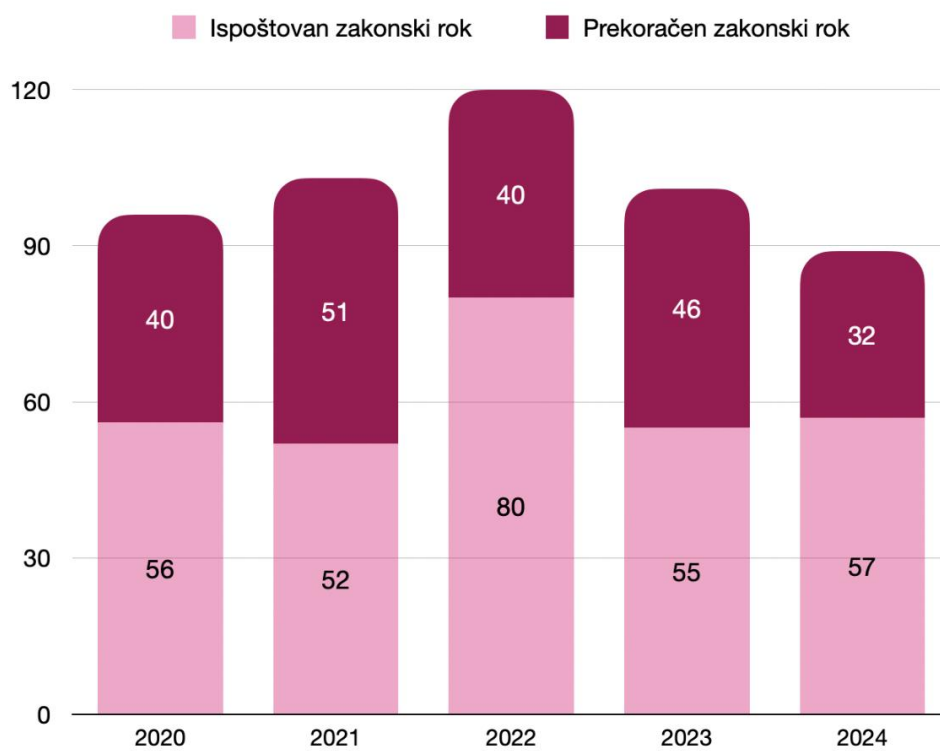
S druge strane, pozitivno je što su u većini slučajeva (58,9%) odnosno njih 300 odluke donijete u zakonskom roku, a u 181 predmetu (35,5%) čak istog dana kada je zahtjev podnjet. To pokazuje da sistem može funkcionisati efikasno kada postoji odgovarajuća organizacija.

**Međutim, izražena neujednačenost u postupanju po zahtjevima ukazuje na potrebu da Ministarstvo pravde i Vlada Crne Gore preuzmu odgovornost za unapređenje institucionalne koordinacije i napredak u digitalizaciji razmjene podataka između svih nadležnih državnih organa. Iako su sudovi direktno odgovorni za pružanje besplatne pravne pomoći, kašnjenja uglavnom nastaju zbog sporog provjeravanja finansijskog statusa podnosioca zahtjeva, uzrokovanog neblagovremenom razmjenom informacija između organa kao što su Uprava za nekretnine i Poreska uprava. Vlada je stoga odgovorna za obezbjeđivanje efikasne međuinstitucionalne saradnje i digitalnih rješenja koja ubrzavaju ove procese, dok Ministarstvo pravde treba da predvodi napore na sprovođenju ovih unapređenja u okviru pravosudnog sistema.**

<sup>106</sup> ZoBPP, čl. 42.

<sup>107</sup> Rješenja OS u Podgorici za period 2020-2024: <https://sudovi.me/ospg/sadrzaj/B6W5>. U osam slučajeva nije bilo moguće utvrditi poštovanje roka zbog anonimizovanih ili netačno unesenih datuma: Rješenje Bpp. br. 14/20; Su. VII br.14/20 od 12. 2. 2020; Bpp. br. 12/20; Su. VII br.16/20 od 14.02.2020; Bpp. br.11/20; Su. VII br.17/20 od 14.02.2020; Bpp. br.13/20; Su. VII br. 18/20 od 14.02.2020; Bpp.br. 234/18; Su. VII br. 215/18 od 28.02.2020; Bpp. br. 103/21; Su. VII br. 111/21 od 03.11.2021; Bpp. br. 2/24; Su. VII br. 25/24 od 09.02.2024; Bpp. br.19/24; Su. VII br. 26/24 od 12.02.2024.

<sup>108</sup> Informacija dobijena telefonskim putem od Službe za BPP u OS Podgorica.



*Poštovanje rokova odlučivanja o zahtjevima za besplatnu pravnu pomoć 2020-2024*

## ZAKLJUČCI

Izmjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz decembra 2024. godine su važan korak ka poboljšanju pristupa pravdi za ranjive grupe. Ovim izmjenama:

- **proširen je krug korisnika besplatne pravne pomoći**, tako da automatsko pravo ostvaruju žrtve torture i drugih oblika zlostavljanja, žrtve krivičnih djela protiv polne slobode, kao i djeca u postupcima zaštite prava, u skladu s preporukama Komiteta UN protiv torture (CAT), Komiteta za prava djeteta, UNICEF-a i GREVIO;
- **uvedene su mjere za kontinuirano i specijalizovano pružanje pravne pomoći ranjivim kategorijama** u skladu sa preporukama Specijalne izjaviteljke UN za nezavisnost sudija i advokata. Zakon sada predviđa kontinuitet zastupanja žrtve od strane istog advokata tokom cijelog trajanja postupka. Takođe, u postupcima koji se odnose na žrtve porodičnog nasilja, krivičnih djela protiv polne slobode i djecu mogu biti angažovani isključivo advokati sa najmanje tri godine iskustva u advokaturi i posebnom obukom stečenom u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Ovakav standard nije predviđen za zastupanje žrtava torture, iako se radi o posebno ranjivoj kategoriji koja zahtijeva osjetljiv, stručan i informisan pristup;
- **proširen je obim BPP i na upravne postupke od posebnog značaja za ranjive grupe, u skladu sa preporukama CAT-a.** Dodatno, obuhvaćene su i druge pravne radnje, poput zastupanja u ostavinskim i izvršnim postupcima, kao i pokrivanje troškova tumačenja znakovnog jezika – što sve doprinosi funkcionalnoj dostupnosti sistema. Ova unapređenja su u skladu s preporukom Specijalne izjaviteljke UN da se uvedu dodatne usluge za podršku ranjivim učesnicima u postupku, uključujući dostupnost tumača i prevodilaca, te podršku obučenih pravnih savjetnika iz zajednica iz kojih dolaze korisnici.

**Međutim, zakon i dalje ne omogućava nevladinim organizacijama da pružaju BPP**, uprkos višestrukim preporukama relevantnih međunarodnih tijela (CAT, CCPR), Specijalne izjaviteljke UN i iskustvima iz uporedne prakse (npr. Hrvatske), gdje ovakav model značajno doprinosi pristupu pravdi, posebno za marginalizovane grupe. Izostanak ove reforme ograničava kapacitete sistema da efikasno odgovori na potrebe najugroženijih korisnika.

**Zakon ne prepoznaje srodnike nestalih kao korisnike BPP bez obzira na imovinsko stanje**, uprkos preporukama Komiteta UN za prinudne nestanke.

**Pravo na BPP za lica slabog imovnog stanja trenutno je ograničeno rigoroznim kriterijumima**, koji ne uvažavaju stvarne životne okolnosti podnosioca zahtjeva. Posjedovanje bilo kakve imovine – pa čak i one koja realno ne donosi prihod, kao što su zabačena imanja ili neobrađiva zemljišta – često automatski diskvalifikuje podnosioca zahtjeva. Sistem se više oslanja na formalno-pravni status vlasništva nego na stvarnu životnu situaciju i mogućnost korišćenja te imovine, što mnoge građane u potrebi ostavlja bez podrške. Ovakav pristup zanemaruje specifične uslove u kojima ljudi žive, naročito u ruralnim i ekonomski nerazvijenim krajevima, gde je imovina često nasljedna, neuslovna i neupotrebljiva. Nasuprot tome, komparativna rješenja u regionu pokazuju da je moguće uvesti fleksibilnije modele, koji dozvoljavaju širu i realističniju procjenu ekonomskog položaja pojedinca, uključujući i opštu granicu vrijednosti imovine kao orijentir. Takav pristup omogućava da se pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvari na osnovu stvarne potrebe, a ne formalnih prepreka.

**Uprkos zakonskoj obavezi da se advokati specijalizuju za rad sa ranjivim grupama, koja je uvedena u decembru 2024. godine, do sada Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu nije organizovao nijednu obuku na ovu temu.** Očekuje se da će specijalizovane obuke početi početkom 2026. godine. Iako je pozitivno što se radi na pažljivom planiranju kvalitetnih obuka, država bi trebala zauzeti proaktivniji pristup kako bi se osiguralo pravovremeno sprovođenje pravne reforme.

**Iako ZoBPP eksplicitno predviđa formiranje posebnih lista advokata za specijalizovano zastupanje žrtava nasilja, trgovine ljudima, krivičnih djela protiv polne slobode i djece, ta zakonska obaveza u praksi još uvijek nije ostvarena.** Sudovi se i dalje oslanjaju na jedinstvenu listu Advokatske komore, na kojoj se nalaze svi advokati koji su zainteresovani za pružanje BPP, bez evidencije o specijalizovanim znanjima tih advokata.

Istraživanje sprovedeno u osnovnim sudovima u Crnoj Gori ukazuje na **pozitivan pomak u pogledu kvaliteta pružanja BPP u Crnoj Gori**, posebno u dijelu dostupnosti, stručnosti i organizacije rada advokata koji su angažovani u okviru ovog sistema. Tokom perioda 2023–2025. odobreno je ukupno 725 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, a broj zahtjeva za promjenu dodijeljenog advokata bio je nizak — svega 9, što čini 1,25%.

Sudovi generalno izražavaju visoko zadovoljstvo pruženim uslugama, uz napomenu da su zahtjevi za zamjenu advokata rijetki. Kada do promjena advokata ipak dođe, glavni razlozi uključuju lošu komunikaciju, izostanak advokata sa ročišta, kao i situacije u kojima korisnici nisu subjektivno saglasni sa načinom zastupanja koji advokat primjenjuje. Međutim, uprkos zakonskoj obavezi, **sudovi i dalje ne predlažu brisanje advokata sa spiska pružalaca BPP, čak ni kada se utvrdi da ne postupaju u skladu sa profesionalnim standardima.** U tom smislu je i UN Specijalna izjaviteljka preporučila da „Advokatska komora treba da usvoji odredbe o suspendovanju advokata sa spiska Advokatske komore za pružanje BPP koji su predmet dokazanih pritužbi“, što još uvijek nije ispunjeno.

**Intervjui sa 13 korisnika besplatne pravne pomoći**, iako zasnovani na malom uzorku, otkrili su neke važne informacije. Svi ispitanici su izrazili zadovoljstvo brzinom određivanja advokata i pohvalili su osoblje suda. Međutim, većina pritužbi odnosila se na nezadovoljstvo dodijeljenim advokatima, uključujući zabrinutost da su neki advokati odugovlačili postupke, zbog čega su korisnici razmišljali da odustanu od procesa ili od krivičnog gonjenja. Nekoliko učesnika je izrazilo želju da sami izaberu advokata, ali nisu imali informacije o tome koji advokati posjeduju potrebnu senzibilisanost i stručnost za rad sa žrtvama nasilja. Mnogi su takođe naveli da nijesu imali dovoljno informacija o pravu na besplatnu pravnu pomoć – više od polovine je za to saznalo neformalno, dok ih pojedini policijski službenici nijesu informisali o tom pravu prilikom prijavljivanja nasilja.

**Sistem angažovanja advokata za pružanje BPP funkcioniše sa odzivom od 60% u Podgorici.** Ipak, od ukupno 879 pokušaja kontakta s advokatima u Podgorici, u 40% slučajeva saradnja nije ostvarena zbog odbijanja, nemogućnosti uspostavljanja kontakta ili spriječenosti advokata za rad. Ove brojke ukazuju na potrebu za boljim upravljanjem i ažuriranjem liste advokata koje vodi Advokatska komora, kao i za boljom koordinacijom između sudova i Advokatske komore radi povećanja efikasnosti u dodjeli pomoći.

**Transparentnost sistema BPP je nedovoljna i neujednačena među sudovima, što otežava javnu kontrolu i analizu dosljednosti sudske prakse.** Samo Osnovni sud u Podgorici redovno objavljuje rješenja o dodjeli BPP (sa anonimizovanim ličnim podacima korisnika), dok ostali sudovi ne objavljuju ove informacije na svojim sajtovima. Odsustvo javnih podataka otežava praćenje i uočavanje neujednačenosti u primjeni zakonskih uslova, kao i identifikaciju problema u procesu odlučivanja, poput kašnjenja u dodjeli BPP i slično.

**Iako je većina odluka (59%) Osnovnog suda u Podgorici po zahtjevima za besplatnu pravnu pomoć donijeta u zakonskom roku, a u 35,5% slučajeva čak istog dana kada je zahtjev podniet, značajan broj odluka (41%) kojima se odobrava besplatna pravna pomoć donesen je nakon propisanog roka od 15 dana.** Kašnjenja su uglavnom rezultat neblagovremenog dostavljanja podataka o finansijskom statusu podnosioca zahtjeva od strane Uprave za nekretnine, Poreske uprave i Centralnog klirinškog depozitarnog društva. Takva praksa narušava povjerenje korisnika i može prouzrokovati štetu, naročito u predmetima hitne prirode ili onima sa sudskim rokovima.

**U praćenju indikatora uspjeha Strategije za reformu pravosuđa 2024–2027 u oblasti BPP,** relevantnost jednog od dva ponuđena indikatora koji mjere pristup pravdi je upitna. Konkretno, povećanje procenta odobrenih zahtjeva za BPP može samo ukazivati na to da su korisnici bolje informisani o kriterijumima podobnosti i da javne kampanje podizanja svijesti u tom pogledu daju rezultate, ali to ne može služiti kao mjera za povećanje pristupa pravdi. Ovo povećanje bi se moglo mjeriti jednostavnim poređenjem broja odobrenih zahtjeva tokom godina.

## PREPORUKE

### Za Skupštinu i Vladu Crne Gore:

- a) Dalje izmjeniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći kako bi se:
- uključili srodnici nestalih lica među privilegovane korisnike BPP;
  - prepoznale nevladine organizacije kao pružaoce BPP u oblasti primarne pravne pomoći, u skladu sa preporukama Specijalne izjaviteljke UN;
  - uvela obavezna specijalizacija advokata koji zastupaju žrtve policijske torture, imajući u vidu da se radi o posebno ranjivoj grupi koja je često traumatizovana i izložena sekundarnoj viktimizaciji tokom krivičnih postupaka;
  - u skladu sa preporukama Specijalne izjaviteljke UN, precizirali mehanizmi nadzora, procjene rada i eventualne suspenzije advokata koji pružaju BPP, naročito u osjetljivim predmetima.
  - ublažili uslovi za dobijanje BPP za lica slabog imovnog stanja. Razmotriti uvođenje konkretne vrijednosti imovine koju podnosilac može da ima (kao što je slučaj u Hrvatskoj), uz mogućnost njenog prilagođavanja ekonomskim i socijalnim uslovima života u Crnoj Gori.
- b) Omogućiti lakši pristup podacima o materijalnom statusu podnosioca zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, tako što će kancelarije za BPP u sudovima imati direktan uvid u podatke Uprave za nekretnine, Poreske uprave i Centralne depozitarne agencije hartija od vrijednosti. To bi trebalo omogućiti kroz integrisane IT sisteme, kako bi se odluke donosile brže i efikasnije.
- c) Redefinisati indikatore iz Strategije reforme pravosuđa za period 2024–2027, tako da se fokus stavi na mjerenje kvaliteta pružene pravne pomoći, kako bi se omogućila tačnija procjena napretka i podstakle suštinske, a ne samo formalne promjene u sistemu BPP.

### Za Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu:

- Hitno razviti i sprovesti obavezan program stručne obuke, uključujući provjeru znanja i kompetencija advokata, kako bi se osigurala efikasna specijalizacija za rad sa ranjivim grupama. U ove obuke potrebno je uključiti i predstavnike nevladinih organizacija.

Ključno je da ovakvi programi budu planirani i uspostavljeni prije stupanja na snagu novih zakonskih rešenja, kako bi sistem bio spreman za njihovu neposrednu i djelotvornu primjenu.

### Za sudove i Advokatsku komoru Crne Gore:

- a) Izraditi listu specijalizovanih advokata za zastupanje žrtava u skladu sa zakonskom obavezom.
- b) Redovno i ažurirati listu advokata dostupnih sudovima, uz obavezno unošenje tačnih kontakt podataka i statusa dostupnosti (aktivnost, pauza, penzija, prestanak rada).

- c) Uvesti obaveze evidentiranja razloga za odbijanje angažmana, što bi omogućilo dublju analizu prepreka i ravnomjerniju raspodjelu opterećenja među advokatima.
- d) Uvesti jasne procedure koje obavezuju sudove da obavijeste Advokatsku komoru o advokatima koji ne odgovaraju na pozive ili odbijaju da pružaju besplatnu pravnu pomoć, kao i obavezu advokata da formalno obavijeste Komoru ukoliko više ne žele da učestvuju u sistemu besplatne pravne pomoći.
- e) Standardizovati način vođenja i objavljivanja podataka na veb-sajtovima svih osnovnih sudova, kako bi se omogućilo transparentno i uporedivo izvještavanje. Neophodno je uspostaviti i jedinstveni elektronski registar koji bi omogućio redovno i detaljno praćenje podataka na nivou svih osnovnih sudova, uključujući objavljivanje rješenja i praćenje angažmana advokata. To bi omogućilo efikasniju analizu, veću transparentnost i bolje upravljanje resursima.
- f) Poštovanje zakonskog roka od 15 dana za odlučivanje o zahtjevu za BPP mora postati standardna praksa u svim sudovima, uz uvođenje internih mehanizama za nadzor. U slučajevima probijanja roka, razlozi kašnjenja moraju biti jasno obrazloženi, o čemu treba obavijestiti Ministarstvo pravde kako bi izvršilo pritisak na druge uprave, a gdje je potrebno, mora se obezbijediti da korisnici ne trpe štetu zbog administrativne neefikasnosti.
- g) Obezbijediti da Advokatska komora uključi nevladine organizacije u proces izrade novog Etičkog kodeksa, omogućavajući im da daju komentare na nacrt, kako bi se osigurala veća transparentnost i uvažile potrebe ranjivih grupa korisnika pravne pomoći.

#### Za Upravu policije

- Osigurati da svi policijski službenici pri prvom susretu žrtvama nasilja u porodici i porodičnoj zajednici, žrtvama torture i djeci pruže informacije o pravu na besplatnu pravnu pomoć.

#### Za civilno društvo

- a) Nastaviti monitoring primjene ZoBPP i zastupanja korisnika, naročito u predmetima porodičnog nasilja, torture, diskriminacije i postupcima pred domaćim i međunarodnim tijelima.
- b) Zagovarati ponovno pokretanje inicijative za izmjene zakona u pravcu inkluzivnijeg sistema koji prepoznaje ulogu NVO-a kao partnera države u obezbjeđivanju pristupa pravdi.

#### Za Delegaciju EU i međunarodne organizacije

- a) Uključiti ocjenu dostupnosti i kvaliteta BPP u izvještaje o napretku Crne Gore ka članstvu u EU.
- b) Podržati projekte koji uključuju civilni sektor u obuke, pružanje primarne pomoći i analizu primjene ZoBPP.