

# PRISTUP PRAVOSUĐU

## Analiza stanja u RH i sažetak teza o mogućim pravcima projekta

Doc. dr. sc. Alan Uzelac

### Sadržaj

1.	Uvod – o pravu na pristup pravosuđu .....	1
2.	Pristup pravosuđu – stanje u Republici Hrvatskoj .....	3
2.1.	Sustavi oslobađanja od troškova postupka i pružanja besplatne pravne pomoći – pristup sudu u užem smislu .....	4
2.1.1.	Opće napomene – sistemske promjene koje su rezultirale otežavanjem pristupa pravosuđu. ....	4
2.1.2.	Oslobađanje od prethodnog plaćanja troškova postupka – općenito, u građanskom postupku .....	5
2.1.3.	Pružanje besplatnih odvjetničkih usluga od strane odvjetničke komore .....	7
2.1.4.	Posebno o pravu na branitelja u kaznenom postupku .....	9
2.2.	Dostupnost ostvarenja pravne zaštite – pristup sudu u širem smislu .....	11
3.	Sažetak teza o mogućim pravcima projekta .....	11
3.1.	Pretpostavke projekta i potencijalne prepreke.....	11
3.1.1.	Uvodne napomene .....	11
3.1.2.	Odvjetnički monopol pružanja pravne pomoći? Nadriparstvo kao medij promicanja ekonomskih interesa odvjetništva. ....	13
3.2.	Različiti potencijalni načini unaprjeđenja pristupa sudu u Republici Hrvatskoj.....	15
3.2.1.	Input-output analiza kretanja cijene pružanja pravne pomoći i empirijske analize u području pristupa sudu.....	15
3.2.2.	Usklađivanje zakonodavstva i pravne prakse.....	15
3.2.3.	Normativno djelovanje – evaluacija postojećih propisa i planiranih reformi te predlaganje primjerenih promjena .....	16
3.2.4.	Pravna savjetovišta.....	16
3.2.5.	Pravne klinike .....	16
3.2.6.	Fondovi za participaciju u troškovima pružanja pravne pomoći, poticanje shema financiranja .....	17
3.2.7.	Djelovanje usmjereno na opće poboljšanje kvalitete, učinkovitosti i dostupnosti pružanja pravne zaštite .....	17

### 1. Uvod – o pravu na pristup pravosuđu

Bez mogućnosti efikasne sudske zaštite, prava koja štiti pravni poredak nije moguće ostvariti. Stoga se pravo na pristup sudu ubraja se u temeljna ljudska prava. Pravo na pristup sudu – ali i pravo na pristup drugim tijelima i institucijama pravosudnog sustava (*access to justice*, pravo na pristup pravosuđu) smatra se jednim od najvažnijih aspekata ljudskog prava na pravično (pošteno, *fair*) suđenje. To pravo zajamčeno je u Hrvatskoj i na ustavnoj i na zakonodavnoj razini.<sup>1</sup> Uz to, pravo na

<sup>1</sup> Ustav (pročišćeni tekst, Narodne novine, br. 124/00, 28/01) – vidi čl. 29. st. 1.: «Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela»; Zakon o sudovima (Narodne novine br. 3/94, 100/96, 115/97 /Odluka USRH, br. U-I-914/96 i U-I-34/97/, 131/97, 129/00): «Svatko ima pravo da o njegovim pravima i obvezama građanske naravi ili o njegovoj kaznenoj odgovornosti pravično i javno u razumnom roku raspravlja i odluči zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud.».

pristup pravosuđu sadržano je i u međunarodnom pravu – najeminentnije u Europskoj konvenciji za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda, čiji je član i Hrvatska.<sup>2</sup> U potonjoj je konvenciji pravo na pristup pravosuđu dio čl. 6. koji je ujedno i najčešći predmet postupaka koji se vode pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, pa je sukladno tome i razvijena dosta opsežna praksa u tumačenju ovoga prava.

Pristup pravosuđu jest i među središnjim temama na pravnom planu kojima se bavi Vijeće Europe. U više deklaracija te međunarodne organizacije naglašava se da je učinkovito funkcioniranje pravosuđa jedan od temeljnih uvjeta za uspostavljanje vladavine prava.<sup>3</sup> Kao što se naglašava u više rezolucija, pravo na pristup sudu za sve slojeve stanovništva, bez obzira na imovinske i druge osobne prilike i svojstva temeljna je značajka svakog demokratskog društva.<sup>4</sup> Tako se u dodatku rezolucije (78) 8, ističe da «nitko ne smije biti spriječen ekonomskim preprekama u svome nastojanju da ostvari ili obrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupuje u građanskom, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili poreznim stvarima.» Još ranije, u rezoluciji (76) 5, Odbor ministara Vijeća Europe preporučio je vladama članica da pod jednakim uvjetima kao i državljanima pružaju besplatnu pravnu pomoć (*legal aid*) svim državljanima članica te organizacije, kao i fizičkim osobama koje imaju uobičajeno boravište na području države u kojoj se postupak vodi.

Uspostavljanje sustava pružanja pravne pomoći za slojeve stanovništva koji nisu u mogućnosti sami ekonomski snositi troškove vođenja postupaka određeno je kao jedan od temeljnih preduvjeta za ostvarenje prava na pristup pravosuđu. Takav sustav pružanja pravne pomoći u sebi obuhvaća ne samo pravo na pomoć u snošenju ekonomskih posljedica pravnog zastupanja u raznim vrstama sudskih i drugih postupaka, već i pravo na primjerenu informaciju i pravni savjet. Konceptualno, besplatna pravna pomoć obuhvaća ne samo snošenje ili participiranje u predumjivanju i snošenju troškova pravnog zastupanja, već i pravo na pomoć u pogledu drugih vrsta troškova, kao što su sudske pristojbe, troškovi izvođenja dokaza (posebno troškovi vještaka), troškovi prijevoda i drugi troškovi nužni za ostvarenje pravne zaštite, kao i posebne vrste predujmova (npr. tzv. aktorska kaucija – polaganje iznosa za osiguranje troškova postupka). Pravna pomoć obuhvaća ne samo slučajeve u kojima su sudionici u postupku potpuno onemogućeni u plaćanju troškova postupka, već i one slučajeve u kojima je osoba doduše u mogućnosti djelomično predumjivati ili snositi te troškove, ali ne i sve izdatke koji nastaju tijekom i u povodu ostvarenja pravne zaštite. U takvim slučajevima oslobađanje od troškova ili pružanje pravne pomoći bez naplate odnosi se na onaj dio preko kojega osoba ne bi mogla snositi troškove bez znatnijih teškoća.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Europska konvencija je ratificirana Zakonom o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju (Narodne novine - MU, br. 18/97) koji je objavljen 28. listopada, a stupio na snagu 6. prosinca 1997. godine. Vidi čl. 6. st. 1.: «Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.»

<sup>3</sup> Usp. npr. uvodnu deklaraciju 23. sjednice ministara pravosuđa VE u Londonu, 8-9. lipanj 2000, publikacija Vijeća Europe MJU-23 (2000) 2, str. 7.

<sup>4</sup> Vidi npr. preporuku br. R (81) 7 Vijeća ministara VE o mjerama koje olakšavaju pristup pravosuđu, i rezoluciju R (78) 8, uvodni dio.

<sup>5</sup> Vidi Rezoluciju Odbora Ministara Vijeća Europe R (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetovanju., Dio I, čl. 1-3.

Oslobađanje od troškova postupka i pružanje besplatne pravne pomoći nisu, međutim, jedini aspekti osiguranja prava na pristup pravosuđu. Pristup pravosuđu – i bez obzira na financijske mogućnosti sudionika u postupku – moguć je u punom smislu samo ako je sudski postupak u dovoljnoj mjeri jednostavan i transparentan, ako pružanje pravne zaštite ne traje neprimjereno dugo (posebno s obzirom na potrebe hitnosti koje postoje u pojedinim vrstama postupaka) te ako široki slojevi građana imaju dovoljno informacija o sudovima, sucima, sudskim postupcima i sudskim odlukama, te o mjestu i načinu na koji mogu ostvariti subjektivna prava koja im pravni poredak jamči. Pravosuđe je u prvome redu servis svojih korisnika, i stoga su legitimna očekivanja javnosti usmjerena prema državi da ustroji sustav u kojem usluge koje pružaju sudovi i drugi čimbenici u pravosuđu neće biti pretjerano skupe, dugotrajne i nekvalitetne.

## 2. Pristup pravosuđu – stanje u Republici Hrvatskoj

Tijekom više od deset godina, sustav pravosuđa u Hrvatskoj nalazi se u stanju permanentne krize.<sup>6</sup> Njeni uzorci su raznovrsni: od promjena političkoga i pravnoga sustava, raspada federalne zajednice i osnivanja nezavisne države, do rata i izvanrednog stanja izazvanog općom nestabilnošću u regiji. Značajan dio krize uzrokovan je i totalitarnim i para-totalitarnim načinima uporabe državne vlasti, kao i čestim kršenjima načela podjele vlasti i nezavisnosti sudstva. Takve je pojave pratilo i nastojanje da se, uz grubo kršenje jamstava nezavisnosti u odlučivanju i stalnosti položaja, pravosuđe očisti od kadrova koji nisu bili spremni podvrći se manipulacijama političke vlasti. Posebno u razdoblju od 1990. do 1995., ali i kasnije, bez primjerenih je razloga smijenjen velik broj sudaca, a umjesto njih nerijetko su imenovani oni koji nisu u cijelosti bili dorasli zahtjevima sudačke dužnosti. Političke čistke i tutorstvo nad pravosuđem nisu uzrokovali samo pad kvalitete odlučivanja, već i značajno zaostajanje u efikasnosti i dugotrajnost sudskih postupaka.<sup>7</sup>

Usljed svih ovih okolnosti, pravo pojedinaca na pravično suđenje u razumnom roku, koje niti prije 1990. godine nije bilo u dostatnoj mjeri zaštićeno, u posljednjim je godinama u još većoj mjeri dovedeno u pitanje. Prva iskustva iz postupaka pred Europskim sudom za ljudska prava pokazuju da će posebno dugotrajnost postupaka biti čest razlog za vođenje postupaka u Strasbourgu.<sup>8</sup> No, ni drugi aspekti prava na pristup pravosuđu u širem smislu – transparentnost sustava, jednostavnost postupaka, dostupnost informacija i cijena pružanja pravne zaštite – nisu u posljednjim godinama pokazivali pozitivne trendove. Stoga su sistemski uvjeti za ostvarenje prava na pristup pravosuđu u Hrvatskoj trenutno na razmjerno niskoj razini.

Slična se konstatacija može dati i za pravo na pristup pravosuđu u njegovom užem smislu – kao pravo na pristup sudu za one slojeve stanovništva koji zbog raznih

<sup>6</sup> *Vidi* Uzelac, Uloga i položaj sudaca u Hrvatskoj 1990-1999, rad na savjetovanju Hrvatsko pravosuđe u novome mileniju, Zagreb, ožujak 2000.

<sup>7</sup> O porastu broja predmeta svjedoče izvješća Ministarstva pravosuđa – vidi posebno analizu sastavljenu za potrebe nikada provedene reforme u vrijeme kada je ministar pravosuđa bio dr. Ramljak (izvješće Saboru od 2. studenog 1998. godine), kao i kasnije statističke podatke resornog ministarstva.

<sup>8</sup> Od prvih slučajeva pokrenutih protiv Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava u kojima su donijete odluke o dopustivosti kada su se stranke pozivale na povredu čl. 6. vidi Rajak (49706/99), Fütterer (52634/99), Mikulić (53176/99) i Horvat (51585/99).

razloga (posebno zbog nedostatka financijskih sredstava i znanja) nisu u stanju koristiti se sustavom pružanja pravne zaštite. Ocjena stanja u pogledu pristupa pravosuđu stoga se može promatrati posebno u užem, a posebno u širem smislu.

### *2.1. Sustavi oslobađanja od troškova postupka i pružanja besplatne pravne pomoći – pristup sudu u užem smislu*

U užem smislu pravo na pristup sudu obuhvaća u hrvatskom pravnom sustavu mehanizme oslobađanja stranaka od predujmljivanja i plaćanja troškova postupka, te mehanizme pružanja pravne pomoći (pravno zastupanje i savjetovanje) u sudskom i drugim vrstama postupaka osobama slabijeg imovnog stanja, odnosno osobama čije imovno stanje nije takvo da bi mogli snositi financijski teret vođenja postupka.

#### *2.1.1. Opće napomene – sistemske promjene koje su rezultirale otežavanjem pristupa pravosuđu*

U razdoblju socijalističkog samoupravljanja, pravosuđe je općenito bilo marginalizirano. Međutim, zbog socijalne pozadine vladajuće doktrine koje je inzistiralo na dosupnosti institucija za tzv. široke narodne mase, može se reći da, općenito, tijekom tog razdoblja, cijena koštanja pružanja pravne zaštite, kao i mjera složenosti u pristupu sudovima i drugim tijelima, nije bila veoma visoka. Naprotiv, dio sistemskih problema i sastojao se u okolnosti da je sudstvo - a djelomično i drugi čimbenici u pravosuđu - radilo za marginalnu cijenu. Socijalni elementi takvoga uređenja očitovali su se u nekoliko pravaca:

- niska cijena sudskih pristojbi;
- razmjerno niska cijena odvjetničkih usluga i troškova dokazivanja (poglavito vještačenja);
- mogućnost osobnog predstavljanja interesa pred sudom – nepostojanje obvezatnog zastupanja (opća postulacijska sposobnost);
- jeftini državni i paradržavni mehanizmi izdavanja isprava i potvrda (npr. ovjeravanje isprava);
- opća obveza sudova i drugih profesionalnih tijela da u postupku pomognu neuke stranke;
- davanje pravnih savjeta i pomoć pri izradi pojedinih pravnih dokumenata u samim sudovima;
- razmjerno slab socijalni utjecaj organiziranih cehovskih pravničkih organizacija;
- sudjelovanje nepravnik u odlučivanju (princip kolegijalnog odlučivanje uz prisutnost sudaca-porotnika);
- razmjerno niska primanja (kao i horizont očekivanja) svih stručnih osoba u postupku (sudaca, odvjetnika, vještaka...).

Socijalna otvorenost sustava u pojedinim je elementima, prema mišljenju mnogih (a posebno pravne struke), čak i prelazila granice racionalnosti. Slaba primanja sudaca nisu poticala kompetitivnost pri pristupu sudačkoj profesiji i kvalitetu u odlučivanju, a veoma nizak prag cijene i formalnosti prema nekim je ocjenama poticao objesno vođenje postupaka i doprinosio broju postupaka. Zbog ovih i drugih, dijelom i ideološki uvjetovanih razloga, mnogi od ranije nabrojanih aspekata socijalnog pristupa pravosuđu u razdoblju nakon 1990. godine su korijenito izmijenjeni ili napušteni. Neki od elemenata koji su još preostali (npr. pravo stranke

da sama – bez odvjetnika - zastupa svoje interese u postupku pred sudom, laička participacija i obveza pružanja pravne pomoći neukim strankama) nalaze se pod snažnim pritiskom nastojanja da ih se izmijeni, a projekti njihovog napuštanja već su u tijeku.

U cjelini, mnoge systemske promjene doprinijele su općem otežavanju pristupa za široke slojeve stanovništva, posebno slojeve manje imućnih i obrazovanih. Evo nekoliko najvažnijih od tih promjena:

- a) Radikalno povećanje cijena sudskih pristojbi;
- b) Rast cijena odvjetničkih usluga, povećanje cijene zastupanja proporcionalno smanjenju efikasnosti;
- c) Uvođenje novih formalnosti u mnoge postupke, osnivanje javnog bilježništva i rast cijena raznih vrsta pravnih dokumenata;
- d) Opće povećanje složenosti zakonodavstva, dodatna formalizacija i birokratizacija u postupanju;
- e) Ukidanje sustava pružanja pravne pomoći strankama u samim sudovima od strane sudaca i drugih sudskih djelatnika;
- f) Poskupljenje samog sustava uvjetovano neracionalnim osnivanjem novih sudova i povećanjem sudačkih plaća kao i proračunskim potrebama.

Iako je ovime u velikoj mjeri ograničeno pravo na pristup sudu, neki su elementi sustava ipak preživjeli, premda se nalaze pod znakom pitanja. Uz pravo na osobno nastupanje pred sudom (postulacijsku sposobnost) i inkvizitorna ovlaštenja suda (o kojima će posebno biti riječi), preostali elementi koji olakšavaju pristup sudu za socijalno ugrožene osobe jesu sustav oslobađanja od plaćanja troškova postupka i dodjeljivanja besplatnog zastupnika, kao i pružanje besplatnih odvjetničkih usluga od strane Hrvatske odvjetničke komore.

### *2.1.2. Oslobađanje od prethodnog plaćanja troškova postupka – općenito, u građanskom postupku*

Pod određenim uvjetima, stranke u postupku trebaju naknaditi troškove kako u kaznenom, tako i u građanskom sudskom postupku. No, i bez obzira na konačan ishod postupka, stranke u nekim vrstama postupaka moraju unaprijed predumjeti neke troškove – posebno troškove sudskih pristojbi i dokaza koji se izvode na njihov prijedlog. Stoga se posebno treba promatrati obvezu predumjivanja i obvezu konačnog snošenja troškova. S obzirom na to da bez uplaćenog predujma najčešće neće biti moguće poduzeti određenu radnju u postupku, iz perspektive prava na pristup sudu obveza predumjivanja troškova posebno je relevantna.

Budući da se kazneni postupak u većini slučajeva vodi po službenoj dužnosti, često se veći dio troškova u postupku predumjluje iz proračunskih sredstava suda i državnog odvjetništva. Ono što je u građanskom postupku pravilo - da stranke predumjluju većinu troškova postupka (dokazivanje, sudske pristojbe), u kaznenom je postupku iznimka. Problem pristupa sudu u kaznenom se postupku pojavljuje u prvome redu u kontekstu zastupanja (pravo na obranu, obvezatni branitelj za teža kaznena djela). Stoga ovdje obrađujemo građanski postupak (za kaznenopravne aspekte vidi *infra* 2.1.4.).

Opća obveza i načela koja vrijede za predujmljivanje i snošenje troškova postupka te položaj stranaka nedostatnog imovnog stanja u postupku uređena je Zakonom o parničnom postupku (u daljnjem tekstu: ZPP). Temeljne norme toga zakona o oslobađanju troškova postupka u osnovi potječu još s kraja 19. stoljeća (i sada se za norme o oslobađanju od predujmljivanja troškova još uvijek kolokvijalno nazivaju "siromaško pravo"). Treba primijetiti da ZPP daje razmjerno široka prava strankama slabijeg imovnog stanja, no da se njegove odredbe u cijelosti ne primjenjuju.

ZPP poznaje dva tipa oslobađanja od plaćanja troškova postupka - djelomično i potpuno oslobađanje od troškova postupka. Uvjeti za oba tipa oslobađanja od plaćanja troškova postupka uređeni su pravnim standardom - stranka se potpuno oslobađa "ako ne može podmiriti troškove postupka bez štete za nužno uzdržavanje svoje i svoje obitelji"<sup>9</sup>, a djelomično "ako bi bila znatno umanjena sredstva iz kojih se uzdržava stranka i članovi njezine obitelji"<sup>10</sup>. Stranka djelomično oslobođena od dužnosti predujmljivanja troškova oslobađa se samo plaćanja sudskih pristojbi, dok se potpuno oslobođena stranka oslobađa ne samo pristojbi, već i drugih troškova<sup>11</sup>, a na njen zahtjev sud joj može postaviti i besplatnog punomoćnika.

Ovako široko definirane odredbe u praksi se nedosljedno primjenjuju. Iako sudovi razmjerno široko tumače zakonske odredbe o oslobađanju od plaćanja sudskih pristojbi, zbog nedostataka proračunskih sredstava odredbe o snošenju troškova dokazivanja (u prvom redu vještačenja) rijetko se primjenjuju. Prema nekim izvještajima iz prakse, bilježe se slučajevi da sudovi u takvom slučaju nastoje prebaciti teret predujmljivanja troškova na protivnika, premda za takvu praksu ne postoji uporište u zakonu, a može dovesti i do izričito nepravičnih rezultata jer se stranku u postupku tjera da plaća prijedloge protivnika za koji protivnik snosi i teret dokazivanja. S druge se strane odredbe o pravu suda da imenuje besplatnog punomoćnika uopće ne primjenjuju, već se smatra da ih dostatno zamjenjuju odredbe Zakona o odvjetništvu temeljem kojih odvjetnička komora može dodijeliti pravo socijalno ugroženim osobama.

Kategoriziranje osoba koje zaslužuju pravnu pomoć u nekim se sudovima provodi isključivo na temelju formalnih kriterija koji mogu rezultirati vrlo nereálnim rezultatima. Dio sudaca zadovoljava se uvjerenjem poreznog ureda o primanjima stranke (pri čemu se ne ispituje druga imovina - nekretnine, vozila, niti imovina bliskih srodnika). Za razliku od toga, u drugim sudovima suci povodom zahtjeva za oslobađanje od troškova postupka usmeno ispituju stranku koja zatraži oslobađanje od troškova postupka o imovinskim prilikama, a njen iskaz unose u zapisnik.

Odredbe o oslobođenju od prethodnog snošenja troškova postupka ne odnose se samo na hrvatske državljane, već i na strance. Ako stranac nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, traži se da bude udovoljeno uvjetu uzajamnosti, koja može biti i

---

<sup>9</sup> Čl. 172, st. 1. ZPP-a.

<sup>10</sup> Čl. 172, st. 3. ZPP-a.

<sup>11</sup> Čl. 172, st. 2. ZPP-a: «Oslobođenje od plaćanja troškova postupka obuhvaća oslobođenje od plaćanja taksa i oslobođenje od polaganja predujma za troškove svjedoka, vještaka, uviđaja i sudskih oglasa.» Čl. 172, st. 2. ZPP-a.

faktička. Objašnjenje o postojanju uzajamnosti daje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.<sup>12</sup>

### *2.1.3. Pružanje besplatnih odvjetničkih usluga od strane odvjetničke komore*

Uz Zakon o parničnom postupku iz 1976. godine, obvezu pružanja besplatne pravne pomoći sadrži i noviji propis - Zakon o odvjetništvu iz 1994. godine<sup>13</sup>.

Treba istaknuti da ZPP i Zakon o odvjetništvu nisu međusobno usklađeni. Njihov je opseg djelomično različit - ZPP uređuje kao postupovni propis obvezu pružanja besplatne pravne pomoći samo u redovnom parničnom postupku (i drugim parničnim i ne-parničnim postupcima u kojima se supsidijarno primjenjuje taj zakon). Zakon o odvjetništvu s druge strane uređuje širi spektar postupaka (načelno se odnosi na sve vrste postupaka), a odnosi se i na pravno savjetovanje prije i izvan svakog mogućeg sudskog ili upravnog postupka. Metode koje ovi propisi propisuju različite su - prema ZPP-u, besplatnog punomoćnika određuje sud, dok se Zakon o odvjetništvu referira na odluku profesionalne organizacije - Hrvatske gospodarske komore.

Velika je, međutim, razlika u opsegu osoba kojima se pravna pomoć bez naknade pruža. ZPP načelno ne spominje više izravno opće imovinsko stanje osobe, već ga dovodi u funkcionalnu vezu s mogućnošću osobe da predujmljuje odnosno snosi troškove uzrokovane vođenjem parnice, pa tako načelno jamči i pomoć u amortiziranu troškova postupka onima koji su načelno osrednjeg, pa čak i boljeg imovinskog stanja, ali nisu u stanju podnijeti enormno velike troškove u nekim specifičnim konkretnim slučajevima. S druge strane, Zakon o odvjetništvu veže pružanje pravne pomoći uz specifične, objektivno određene kategorije - žrtve Domovinskog rata i socijalno ugrožene osobe.<sup>14</sup> Ovaj krug u praksi primjene još se daljnje sužava, jer se za ostvarenje prava na pružanje pravne pomoći traži dokaz o hrvatskom državljanstvu.

Činjenica da istodobno koegzistiraju odredbe o besplatnom pružanju pravne pomoći u ZPP-u i ZO-u ne znači da se one uzajamno isključuju. Konzervativne metode pravne interpretacije mogle bi doći do zaključka da oba sustava potencijalno mogu istodobno koegzistirati. U praksi, međutim, čini se da se smatra da je kasniji ZO derogirao odredbe ranijih procesnih zakona, pa se sudovi ne služe svojim pravom da odrede besplatne punomoćnike, već stranke upućuju na mogućnost obraćanja Hrvatskoj odvjetničkoj komori.

Iako je HOK na taj način postala instancija koja određuje besplatnog punomoćnika krugu osoba koji je razmjerno usko objektivno određen (i obuhvaća isključivo tzv. socijalne slučajeve), pritisak potencijalnih korisnika u posljednjim je godinama sve intenzivniji, a isto tako raste i pritisak odvjetnika da se primjena ovoga sustava i dodatno ograniči i reducira. U razdoblju od 1993. godine do 2000. godine,

<sup>12</sup> Čl. 85. Zakona o rješavanju sukoba zakona (Narodne novine br. 53/91).

<sup>13</sup> Zakon o odvjetništvu, Narodne novine br. 9/1994.

<sup>14</sup> Čl. 21. Zakona o odvjetništvu: «Komora je dužna osigurati besplatno pružanje pravne pomoći žrtvama domovinskog rata i socijalno ugroženim osobama u pravnim stvarima u kojima te osobe ostvaruju prava koja su u svezi s njihovim položajem, kao i u drugim slučajevima predviđenim općim aktima Komore.»

broj osoba kojima je Komora imenovala punomoćnike za zastupanje bez prava na nagradu porastao je za 764 posto.<sup>15</sup>

Postupak dodjele besplatnog punomoćnika trenutačno je veoma rudimentarno reguliran. Temeljna norma Zakona o odvjetništvu u bitnome je nadopunjena u Statutu HOK-a samo odredbom prema kojoj je odlučivanje o dodjeli besplatnog punomoćnika stavljeno u nadležnost predsjednika HOK-a.<sup>16</sup> Posebno je među ovlastima Upravnog odbora HOK-a navedeno i donošenje odgovarajućeg pravilnika o dodjeli besplatnih punomoćnika, no takav pravilnik do danas nije donesen.<sup>17</sup>

U praksi se pravo na besplatnog punomoćnika realizira tako da se potencijalni podnositelji zahtjeva moraju osobno obratiti središnjoj upravi HOK-a u Zagrebu, gdje zaposlenici odvjetničke komore provjeravaju ispunjavanje postavljenih kriterija, temeljem čega predsjednik Komore donosi rješenje o postavljanju besplatnog punomoćnika.

Kriteriji i uvjeti za podnositelje zahtjeva nisu pobliže definirani. U praksi se status socijalno ugrožene osobe dokazuje samo ispravama - uvjerenjem o visini primanja (trenutačno je visina iznosa do koga se smatra da je riječ o socijalno ugroženoj osobi 1.700 kn). U pravilu se ne ispituje ostala imovina (nekretnine, pokretnine, drugo vlasništvo), kao ni imovina bračnog druga i bliskih srodnika. U slučaju da zahtjev bude usvojen, donosi se rješenje kojim se postavlja besplatni punomoćnik (vezano uz određeni postupak) i dostavlja podnositelju zahtjeva i postavljenom odvjetniku. Odvjetnici koji se postavljaju u pravilu se biraju abecednim redom s popisa odvjetnika koji komora vodi.

Rješenja o postavljanju besplatnog punomoćnika predviđaju jedino imenovanje odvjetnika koji za zastupanje nema pravo na nagradu. Nije moguće donošenje rješenja koja bi predviđala participaciju stranke u troškovima, odnosno oslobađanje od plaćanja samo dijela odvjetničke nagrade (npr. ako je stranka samo djelomično nesposobna snositi te troškove, odnosno snositi ih u punom iznosu). S druge strane, stranka kojoj je dodijeljen besplatni punomoćnik uvijek snosi stvarne izdatke zastupnika (materijalne troškove zastupanja, npr. putne troškove), kao i troškove dokazivanja (ako nije u postupku oslobođena plaćanja tih troškova) - te troškove ne snosi niti postavljeni odvjetnik niti odvjetnička komora.

<sup>15</sup> Broj imenovanja u razdoblju 1993.-2000. prema podacima Hrvatske odvjetničke komore:

Godina	Broj imenovanja	Porast broja imenovanja u postocima
1993.	70	0,00
1994.	95	35,71
1995.	204	191,43
1996.	247	252,86
1997.	398	468,57
1998.	471	572,86
1999.	497	610,00
2000.	605	764,29

<sup>16</sup> Čl. 73. st. 1. t. 7. Statuta Hrvatske odvjetničke komore (Narodne novine br. 25/95, 92/99).

<sup>17</sup> Čl. 65. st. 1. t. 3. Statuta HOK-a.



O zastupanju socijalno ugroženih stranaka govori i treća glava Kodeksa odvjetničke etike.<sup>18</sup> Sadržajno, odredbe Kodeksa iz 1995. godine vrlo su slične odredbama ranijeg kodeksa iz razdoblja prije donošenja Zakona o odvjetništvu.<sup>19</sup> Osim promjena u terminologiji, indikativno je da je, unatoč tome što tekst ZPP-a nije izmijenjen, izbačena odredba o obvezi odvjetnika da preuzme zastupanje slučajeva koje mu dodijeli nadležni sud. Također je obveza zastupanja ograničena sukladno tekstu ZO-a, tj. ograničena je na zastupanje socijalno ugroženih osoba «u pravnim stvarima koje su u svezi s njihovim položajem». Izbačena je i odredba o nedopustivosti pretvaranja zastupanja socijalno ugrožene stranke u zastupanje uz nagradu.<sup>20</sup>

#### *2.1.4. Posebno o pravu na branitelja u kaznenom postupku*

Jamstvo prava na obranu, kao i pravo na besplatnog branitelja ubrajaju se u krug ustavnih jamstava te su, prema uzoru na čl. 6. Europske konvencije za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda, izričito sadržani u tekstu Ustava.<sup>21</sup>

Prema novome Zakonu o kaznenom postupku<sup>22</sup> još je u većoj mjeri negoli ranije zajamčeno okrivljeniku pravo na branitelja. Već kao osumnjičenik, osoba koja je uhićena ili kod koje se ima poduzeti pretraga doma, ima u predistražnom postupku

<sup>18</sup> Vidi točke 35. do 39. Kodeksa odvjetničke etike (Kodeks odvjetničke etike donesen je na Skupštini Hrvatske odvjetničke komore 18. veljače 1995., a Izmjene i dopune donesene su na Skupštini Hrvatske odvjetničke komore 12. lipnja 1999.):

«35. Besplatno pružanje pravne pomoći socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata časna je dužnost odvjetnika koju odvjetnik treba obaviti jednako savjesno i brižljivo kao i pružanje pravne pomoći drugim strankama.

36. Odvjetnik je dužan preuzeti zastupanje socijalno ugroženih osoba i žrtava Domovinskog rata u građanskim i krivičnim predmetima kada to odredi nadležno tijelo Komore.

37. Odvjetnik je dužan pružiti besplatnu pravnu pomoć socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata u pravnim stvarima u kojima te osobe ostvaruju prava koja su u svezi s njihovim položajem, kada mu pružanje te pravne pomoći povjeri Komora u skladu s općim aktom.

38. U slučaju uspjeha u besplatnom zastupanju socijalno ugroženih osoba ili žrtava Domovinskog rata, odvjetnik može od zastupanih osoba tražiti nagradu za pružene usluge u mjeri u kojoj to zastupanje neće izgubiti svoje socijalno i humano obilježje. Odvjetnik u svakom slučaju smije tražiti onu nagradu koju je zastupana stranka ostvarila po osnovi njegova zastupanja na teret protivne stranke.

39. Odvjetnik koji kao zastupnik socijalno ugrožene osobe i žrtve Domovinskog rata zahtijeva od nje ili, u vezi s njihovim zastupanjem, od treće osobe, po bilo kojoj osnovi, nagradu prije svršetka zastupanja, čini težu povredu odvjetničke dužnosti i ugleda odvjetništva.»

<sup>19</sup> Raniji Kodeks bio je donesen 28. lipnja 1975. godine, s izmjenama i dopunama od 13. travnja 1985. godine.

<sup>20</sup> Nekadašnja točka 29. Kodeksa.

<sup>21</sup> Vidi čl. 29. st. 2. Ustava RH: «U slučaju sumnje ili optužbe zbog kažnjivog djela osumnjičenik, okrivljenik ili optuženik ima pravo:

- da u najkraćem roku bude obaviješten potanko i na jeziku koji razumije o naravi i razlozima optužbe koja se diže protiv njega i o dokazima koji ga terete,
- da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu obrane,
- na branitelja i nesmetano uspostavljanje veze s braniteljem, i s tim pravom mora biti upoznat,
- da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava da plati branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja pod uvjetima propisanim zakonom,
- da mu se sudi u njegovoj nazočnosti, ukoliko je dostupan sudu,
- da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da zahtijeva da se osigura nazočnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe,
- na besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava na sudu.»

<sup>22</sup> Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine br. 110/97, 27/98, 58/99 i 112/99.

pravo na obranu, koje uz pravo na poznavanje predmeta optužbe i pravo na šutnju obuhvaća i pravo na branitelja). Policija u tom stadiju postupka mora ne samo upozoriti na njegova prava, već mu mora i djelatno pomoći da ih ostvari – posebno u pogledu pribavljanja branitelja.<sup>23</sup>

Ako se okrivljenik nalazi u pritvoru, obrana je uvijek obvezatna dok pritvor traje. Obvezatna obrana postoji i ako je okrivljenik nijem, gluhi ili nesposoban da se sam brani, odnosno ako se postupak vodi zbog kaznenog djela za koje se može izreći kazna dugotrajnog zatvora. Branitelja mora imati i okrivljenik kojem se sudi u odsutnosti, čim se donese rješenje o suđenju u odsutnosti. Nakon podizanja optužnice zbog kaznenog djela za koje se prema zakonu može izreći osam godina zatvora, okrivljenik mora imati branitelja u vrijeme dostave optužnice.<sup>24</sup> Obvezatna obrana postoji i za slučaj dostave presude okrivljeniku kojem je izrečena kazna zatvora<sup>25</sup>, u postupku prema maloljetnicima<sup>26</sup>, u postupku izručenja<sup>27</sup> i u postupku prema osobama koje su duševno oboljele te osobama koje su kazneno djelo počinile u stanju nebrojivosti, smanjene ubrojivosti ili pod djelovanjem ovisnosti o alkoholu i drogama.<sup>28</sup>

U slučajevima obvezatne obrane, okrivljeniku koji sam ne uzme branitelja bit će postavljen branitelj po službenoj dužnosti.<sup>29</sup> No, branitelja se nakon podizanja optužnice može postaviti i drugim okrivljenicima na njihov zahtjev, «ako to posebne okolnosti slučaja opravdavaju» i «ako okrivljenik prema svome imovnom stanju ne može podmiriti troškove obrane».<sup>30</sup> Branitelja postavlja predsjednik suda iz reda odvjetnika.

Troškovi postavljenih branitelja predujmljuju se iz sredstava tijela koje vodi kazneni postupak. Njihovu naplatu u određenim je slučajevima moguće osigurati od stranke, no ako bi plaćanjem nagrade i nužnih izdataka bilo dovedeno u pitanje uzdržavanje okrivljenika ili osoba koje je on dužan uzdržavati, troškovi će i konačno pasti na teret proračunskih sredstava.<sup>31</sup>

Punomoćnici koje postavlja (i plaća) sud imaju pravo na nagradu za obranu u skladu s odvjetničkom tarifom, no samo u iznosu od 50% od onoga što bi im redovito pripadalo.<sup>32</sup>

<sup>23</sup> Vidi Krapac, Uvod, u: Zakon o kaznenom postupku i drugi izvori hrvatskoga kaznenog postupovnog prava, Zagreb, 1999, str. LI.

<sup>24</sup> Čl. 65. st. 1-4. ZKP.

<sup>25</sup> Čl. 147. st. 4. ZKP.

<sup>26</sup> Čl. 49. st. 2. Zakona o sudovima za mladež (Narodne novine br. 111/97 i 27/98).

<sup>27</sup> Čl. 514. Zakona o krivičnom postupku (Narodne novine br. 34/93, 38/93, 25/94 /Odluka USRH, br. U-I 197/92 od 16. ožujka 1994./, 25/94 /Odluka USRH, br. U-I 272/92 od 9. ožujka 1994./ i 28/96.

Vidi i čl. 504. Zakona o kaznenom postupku za važenje odredbi o izručenju.

110/97-3517

<sup>28</sup> Vidi čl. 457. st. 1. i 3. ZKP.

<sup>29</sup> Čl. 65. st. 5. ZKP.

<sup>30</sup> Čl. 66. st. 1. ZKP.

<sup>31</sup> Vidi čl. 119. st. 4. i čl. 124. st. 1. ZKP.

<sup>32</sup> Čl. 1. Pravilnika o visini nagrade za obranu po službenoj dužnosti (Narodne novine br. 28/94), u vezi s čl. 18. st. 2. Zakona o odvjetništvu.

## 2.2. Dostupnost ostvarenja pravne zaštite – pristup sudu u širem smislu

U širem smislu pristup pravosuđu obuhvaća pravo na učinkovitu pravnu zaštitu za najšire slojeve korisnika, a ne samo za građane slabijeg imovinskog stanja. Pristup pravosuđu u tome smislu u dovoljnoj je mjeri zajamčen

- ako svi potencijalni sudionici mogu doći do informacija o svojim subjektivnim pravima, postupcima u kojima ih mogu ostvariti i praksi tijela koja postupak provode;

- ako je postupak u kojemu se o pravima odlučuje jednostavan i transparentan;

- ako se postupak provodi u primjerenom roku;

- ako je pružena pravna zaštita učinkovita, tj. ako postoje primjereni mehanizmi provedbe i ostvarenja donesenih odluka;

- ako je cijena ostvarenja pravne zaštite u konačnici prihvatljiva i primjerena s obzirom na postignutu pravnu zaštitu.

Prema stupnju ostvarenja ovih kriterija, moglo bi se tvrditi da je stanje u Hrvatskoj u području pristupa pravosuđu u širem smislu još i gore negoli u odnosu na pristup pravosuđu u užem smislu.

Iako stupanj opće kompleksnosti procedura još nije odviše visok, posebni se prigovori mogu postaviti u odnosu na dostupnost informacija i opću transparentnost postupaka. Što se tiče sudskih postupaka, odnos prema korisnicima na veoma je niskoj razini s obzirom na mogućnost stjecanja informacija o aktualnim i već okončanim sudskim postupcima, čak i s obzirom na tako osnovne stvari kao što su informacija o stadiju u kojemu se pojedini postupak nalazi i/ili o sadržaju donesene odluke. Ovo se odnosi i na one postupke za koje na deklarativnoj razini vrijedi načelo javnosti. Posebno treba napomenuti da još uvijek nisu na sustavan način javnosti dostupne odluke sudova u punome i neizmijenjenom tekstu - pa tako čak nisu raspoložive niti sve odluke koje donose najviše sudske instance, kao što je Vrhovni sud.

### 3. Sažetak teza o mogućim pravcima projekta

#### 3.1. *Pretpostavke projekta i potencijalne prepreke*

##### 3.1.1. *Uvodne napomene*

Analiza aktualnog stanja u Republici Hrvatskoj pokazuje izrazitu poželjnost projekata usmjerenih prema osiguranju pristupa pravosuđu za šire slojeve korisnika pravnih usluga. Tema pristupa pravosuđu koja je pred dvadesetak godina bila izrazito aktualna u globalnim razmjerima danas je – ne samo zbog notornog kašnjenja za svjetskim trendovima – u Hrvatskoj među onima kojima treba posvetiti osobitu pozornost.

Potrebno je upozoriti da su još uvijek na djelu oni čimbenici i planirani pravci razvoja koji bi mogli potencijalno dovesti do daljnjeg otežanja pristupa pravosuđu za još širi sloj građana i pravnih osoba. Državni proračun ima potrebu za svim izvorima financiranja; ako se tome pribroji i sve viša cijena glomazne i neučinkovite organizacije sudova i drugih državnih pravosudnih servisa, pritisci na to da se kroz povišenje cijena pravosudnih servisa financira ne samo pravosuđe već i opće potrebe državnog proračuna snažni su.

Veoma je važno primijetiti da i interesne skupine iz redova pravne profesije (kao i drugih profesija koje sudjeluju u djelatnosti pravosuđa) intenzivno djeluju u pravcu koji vodi u daljnje poskupljenje cijene pružanja pravne zaštite (a time i do zatvaranja pristupa toj zaštiti za sve širi krug osoba). Proliferacija pravnika sa četiri pravna fakulteta u državi dovodi do potrebe za pronalaženjem novih načina njihovog zapošljavanja, a to može voditi kreaciji novih formalnosti, koje mogu potaknuti nove tipove pravnih servisa – što opet dovodi i do novih troškova u lancu pružanja pravne zaštite. Osnivanje javnog bilježništva može poslužiti kao primjer za ovakav *circulus vitiosus*. Nesporno je da je uvođenje javnih bilježnika izazvalo nove, nezanemarive troškove za korisnike pravne zaštite; je li ono, s druge strane, povećalo kvalitetu te pravne zaštite, dvojbeno je.

Dvije pravničke interesne grupacije koje se nalaze u samoj jezgri pravosuđa posebno doprinose trendovima zatvaranja pravosuđa za široke socijalne slojeve – suci i odvjetnici. Sudačka je organizacija izrazito senzibilizirana za visinu prihoda sudaca; nakon izrazitog povećanja sudačkih plaća u drugoj polovici 1999. godine, dobar dio njenog rada svodio se na gotovo sindikalističko djelovanje usmjereno protiv svake mjere koja bi potencijalno mogla ugroziti dostignutu razinu. Paralelno s tvrdnjom da su visoke sudačke plaće esencijalne za veću učinkovitost sudova, udruga sudaca protivila se međutim mnogim drugim mjerama koje bi povećale radnu intenzivnost i kvalitetu procesa pravosuđenja: uvođenju rada u više smjena, insistiranju na sudačkoj odgovornosti za uredan rad, reformama u području sudske uprave (revizija imenovanja predsjednika sudova), kontroli radnog vremena sudaca, racionalizaciji broja sudaca i sudova u državi, sudjelovanju sudaca u pružanju pravnih savjeta i pravne pomoći strankama, obvezatnim programima sudačkog usavršavanja uz sudjelovanje osoba izvan uskog kruga sudaca, pokusnom imenovanju na prvi sudački mandat... Očrtavajući svaku od potencijalnih mjera racionalizacije kao prijetnju sudačkoj nezavisnosti i principu podjele vlasti, profesionalna organizacija sudaca *de facto* je blokirala pokušaje da se zaustavi negativan trend na krivulji odnosa cijene i kvalitete aparata pravosuđa.

Sa svoje strane, jedan od potencijalnih generatora krize u pristupu pravosuđu može se pronaći i u nekim pravcima djelovanja stručne udruge odvjetnika – odvjetničke komore. Nastojeći da proširi tržište za sve veći broj svojih članova te da ga obrani od potencijalnih konkurenata sa strane, odvjetnička je komora intenzivno djelovala na promicanju odvjetničkog monopola na tržištu pravnih usluga. Na protivnoj strani nisu samo strani odvjetnici i odvjetnička društva i domaći konzultanti, već i drugi sektori hrvatske pravne profesije, uključujući tu i pravnike u gospodarstvu. No, najdalekosežniji projekt odvjetničke komore, potenciran u gotovo svim njenim izvješćima proteklih godina, jest uvođenje obvezatnog zastupanja odvjetnicima<sup>33</sup> u najširem krugu slučajeva (tj. oduzimanje sada široko postavljene postulacijske sposobnosti strankama u gotovo svim vrstama postupaka). Iako se za sada ambiciozno postavljeni planovi nisu ispunili (dijelom i zbog svijesti o problemima koje bi takva intervencija izazvala u području prava na pristup sudu), nastavlja se s pritiskom kako bi se – barem djelomično – ostvarili. S druge strane, određeni su pomaci već učinjeni posredno, preko izmjena u opisu kaznenog djela nadripisarstva – s dvojbenim rezultatima (o čemu vidi *infra* 3.1.2.).

<sup>33</sup> *Amplius u: Uzelac, Obvezatno odvjetničko zastupanje?, Pravo u gospodarstvu*, 37:2 (1998), str. 149-185.

Slični trendovi mogu se pratiti i kod sudskih vještaka i tumača. Cijena raznovrsnih tipova vještačenja (a određenim dijelom i prijevoda pravnih dokumenata) u nekim je svojim dijelovima izrazito iracionalno i diskrecijski određena. U području u kojem je tržišna konkurencija malena ili nepostojeća, a državna regulacija i kontrola odsutna, lako su moguće lančane reakcije i skokovit rast cijene koja u konačnici može biti u izrazitom nesrazmjeru s općim ekonomskim stanjem nacije i financijskim potencijalima i prihodima gospodarstva i građanstva, a dobrim dijelom i s trudom i kakvoćom dobivenog rezultata.

### *3.1.2. Odvjetnički monopol pružanja pravne pomoći? Nadriparstvo kao medij promicanja ekonomskih interesa odvjetništva.*

Svaki mogući projekt usmjeren prema pružanju pravne pomoći (legal aid) onim strankama koje nisu u cijelosti sposobne ostvariti svoje pravo na pristup sudu susrest će se, prije ili poslije, s već notornim pitanjem «odvjetničkog monopola na pružanje pravne pomoći». U interesnom i pravno-povijesnom smislu korijeni ovoga pitanja jasni su; unatoč tome (ili možda baš zbog toga), i dalje dominiraju nejasnoće, nesporazumi i pogrešna tumačenja fundamentalnih pitanja oko čitanja i primjene zakonskog teksta – posebno vezano uz izraze «pravna pomoć» i «nadriparstvo».

Ishodište problema čini neusklađenost (a dijelom i nesuvislost) tri pravna izvora koja potječu iz različitih vremena i odnose se na različita pitanja, no bave se jedinstvenim tematskim kompleksom. Riječ je o Zakonu o parničnom postupku (i njegovim odredbama o parničnoj i postulacijskoj sposobnosti i zastupanju), Zakonu o odvjetništvu (i njegovim odredbama o pružanju pravne pomoći za nagradu) i Kaznenom zakonu (i njegovom određenju kaznenog djela nadriparstva).

Prema čl. 90. Zakona o parničnom postupku, punomoćnik može biti svaka osoba koja je potpuno poslovno sposobna osim osoba koje se bave nadriparstvom. Ovako određen prag sposobnosti za potencijalne punomoćnike razmjerno je nizak. U pravilu, ne samo da se ne traži da punomoćnik bude odvjetnik (iako za odvjetnike postoje povlaštena pravila u pogledu opsega parnične punomoći), nego punomoćnik ne treba biti niti pravnik, niti sveučilišno obrazovana osoba. Ograničenje u pravu na odabir punomoćnika postoji samo kod pravnih osoba u sporovima o imovinskopravnim zahtjevima gdje vrijednost spora prelazi 50.000 kuna – u takvim parnicama punomoćnici pravnih osoba mogu biti samo osobe koje imaju položen pravosudni ispit.<sup>34</sup>

Zakon o odvjetništvu u st. 1. čl. 5. pod naslovom «Pružanje pravne pomoći za nagradu» određuje da se «pružanjem pravne pomoći kao zanimanjem smiju baviti samo odvjetnici, ako zakonom nije drugačije određeno»; čl. 6. govoreći o «neovlaštenom pružanju pravne pomoći» propisuje pravo i dužnost Hrvatske odvjetničke komore da potiče postupke u slučaju «neovlaštenog pružanja pravne pomoći».

Kazneni zakon<sup>35</sup> u čl. 310. pod naslovom «Nadriparstvo» određuje da će se onaj «tko se neovlašteno bavi pružanjem pravne pomoći» kazniti novčanom kaznom

<sup>34</sup> Čl. 91. ZPP.

<sup>35</sup> Kazneni zakon, Narodne novine br. 110/97, 27/98, 50/00 /Odluka USRH, br. U-I-241/2000 od 10. svibnja 2000/ i 129/00.

ili kaznom zatvora do jedne godine; istom kaznom kaznit će se i onaj tko drugom neovlašteno pruži pravnu pomoć za unaprijed dogovorenu ili nakon toga primljenu nagradu.<sup>36</sup>

Interpretativni problemi započeli su kada je iz opisa kaznenog djela nadripisarstva, koje je do donošenja Kaznenog zakona u opisu kaznenog djela uvijek tražilo element zastupanja za nagradu, uklonjeno spominjanje nagrade. Jedna struja interpretatora (u kojoj su djelomično bili i oni koji su problem namjerno željeli otjerati ad absurdum kako bi pokazali neodrživost takvog uređenja) smatrala je da se time inkriminira gotovo svako konkretno bavljenje pravom («pružanje pravne pomoći»). Argument u prilog toj tezi konstruiran je iz (pojednostavljene) teze da, kako se samo odvjetnici smiju baviti pružanjem pravne pomoći, svako drugo opetovano pravno pomaganje drugome («bavljenje pružanjem pravne pomoći») jest neovlašteno, i kao takvo konstituira kazneno djelo nadripisarstva, bez obzira što se eventualno radi o prijateljskoj usluzi iz altruističkih motiva, i to od osobe koja je izvanredno pravno kvalificirana.

Sudska praksa i većinska interpretacija priklonili su se umjerenijem (i primjerenijem) tumačenju. Značenje termina «neovlašteno pružanje pravne pomoći» mora se interpretirati u svjetlu ZPP-a (koji je u zastupanju vrlo permisivan) i Zakona o odvjetništvu (koji određujući odvjetnički monopol govori o «pružanju pravne pomoći za nagradu», i to «kao zanimanjem». Stoga se u tom smislu treba čitati i Kazneni zakon, kada govori o osobi koja se «bavi neovlaštenim pružanjem pravne pomoći». «Neovlaštenost» naime treba svakako interpretirati kao «nelegalnost», «protivnost zakonu», a zakon je ovdje mjerodavni propis koji je situs materiae za aktivnost koja se regulira. Ne može biti neovlašteno ono što je i po Zakonu o parničnom postupku, i po Zakonu o odvjetništvu bilo izričito, bilo implicate (odsutnošću zabrane ili propisivanja monopola drugoga) dopušteno.

Činjenica da se više izričito u zakonskoj normi ne traži ugovaranje ili primanje nagrade ne mijenja bitno konstrukciju nadripisarstva – ako se ovo želi smisleno tumačiti i primijeniti, može se smatrati da je riječ o olakšavanju dokazivanja, jer više nije potrebno konkludentno dokazati da je netko zaista ugovorio ili primio nagradu (što je u praksi probatio diabolica). Kod onoga za koga se dokaže «bavljenje» pružanjem pravne pomoći «kao zanimanjem» (npr. višestruko zastupanje raznih osoba u postupku pred sudom) u nedostatku dokaza o protivnom presumiralo bi se ugovaranje ili primanje naknade.

Na sličan način trebalo bi restriktivno tumačiti i «pružanje pravne pomoći»; pojam nadripisarstva inherentno je vezan za zastupanje u postupku pred sudom, iako bi se mogao proširiti i na neke druge elemente onoga što se smatra jezgrom odvjetničke profesije (npr. naplatno sastavljanje ugovora i drugih pravnih dokumenata). Neki drugi aspekti – npr. usmeno davanje pravnih savjeta ili evaluacija nečijeg pravnog položaja, pa i sastavljanje određenog kruga rutinskih isprava («formulara») trebali bi se odvojeno promatrati i kod njih se «bavljenje» i naplaćivanje nagrade ne bi smjelo presumirati.

---

<sup>36</sup> Čl. 310. st. 2. KZ.

U svakom slučaju, iz smislene, sustavne, pa i iz doslovne interpretacije svih citiranih odredaba proizlazilo bi da su *pro bono* aktivnosti svih onih koji u sklopu organizirane akcije i bez materijalne nagrade nastoje pomoći širokom krugu osoba da ostvare svoje ljudsko pravo na pristup sudu ne samo nekažnjive, već i nadasve poželjne, usprkos ponekad agresivnoj i utoliko pojednostavljenoj promidžbi cehovskih organizacija koje promiču interese odvjetništva.

### *3.2. Različiti potencijalni načini unaprjeđenja pristupa sudu u Republici Hrvatskoj*

#### *3.2.1. Input-output analiza kretanja cijene pružanja pravne pomoći i empirijske analize u području pristupa sudu*

Velik dio današnjih poteškoća u osiguranju prava na pristup sudu građanima i pravnim osobama potječe iz nedostatka sustavnog praćenja i strategije u reformama sustava pravosuđa. Tijekom posljednjih dvanaest godina, niti jedan ministar pravosuđa nije u cijelosti iskoristio svoj mandat, a prosječno vrijeme trajanja na funkciji bilo je manje od dvije godine. Paralelno, proveden je niz reformi čije su ambicije bile dalekosežne. Nažalost, odsutnost kontinuiteta i dugoročnije strategije uzrokovalo je stihijsku provedbu i niz neželjenih nuspojava, od kojih je jedna i sve veće zatvaranje pristupa pravosuđu.

Stoga bi pretpostavka svakog ozbiljnog projekta bila sustavna analiza kretanja cijene pružanja pravne pomoći. Na temelju raspoloživih podataka i uz pomoć empirijskih i statističkih kriterija trebalo bi izraditi studiju koja bi pokazala kako su se povećavali tipični i prosječni troškovi vođenja pojedinih vrsta postupaka (sudski, upravni itd.) i koju su ulogu u njima imali pojedini elementi (sudske pristojbe, dokazivanje, pravno zastupanje). Tako dobiveni podaci trebali bi biti uspoređeni s prosječnim primanjima stanovništva i stanjem u gospodarstvu (i državnom proračunu) te s kretanjima u trajanju ostvarenja sudske zaštite, indeksom učinkovitosti provedbe sudskih odluka i indikatorima kvalitete odlučivanja. Posebno bi se trebalo obratiti pozornost na klasu ekonomski slabijih («socijalno ugroženih»), kako što se tiče definicije i kriterija za društvenu participaciju u njihovim troškovima pravne zaštite, tako i s obzirom na empirijske podatke o praksi takve participacije.

Na temelju tako dobivenih rezultata moglo bi se sa znatno većom pouzdanošću zaključivati o potencijalnom učinku pojedinih planiranih reformi na pristup sudu, a predlagati i konkretne zahvate radi njegovog poboljšanja.

#### *3.2.2. Usklađivanje zakonodavstva i pravne prakse*

Analiza predstavljena u prvome dijelu pokazala je da su u nekoliko ključnih segmenata (pravo na besplatnog punomoćnika, monopoli u području pravnog zastupanja i drugih oblika pružanja pravne pomoći) sistemski zakoni međusobno djelomično neusklađeni, čime se otvara mogućnost za njihovo različito tumačenje. Takvo stanje, povezano s odsutnošću sustavne kontrole i lobiranjem na poticanju partikularnih interesa, dovelo je do toga da se dio normi koje bi trebale osigurati pristup sudu u praksi ne primjenjuje ili se nekonzistentno primjenjuje.

Jedan od mogućih pravaca projekta jest i u poticanju usklađivanja zakonodavstva na temelju sustavne i generalne politike u području pružanja pravne

pomoći te u identificiranju nelegitimnih odstupanja i ponašanja suprotnog slovu i smislu zakona.

### 3.2.3. Normativno djelovanje – evaluacija postojećih propisa i planiranih reformi te predlaganje primjerenih promjena

Iako se dio sadašnjih problema ne nalazi u neadekvatnom zakonodavstvu, već u njegovom neprimjenjivanju ili nedosljednom primjenjivanju, izvjesne promjene ili nadopune postojećih pravila mogle bi se pokazati neophodnima.

Stoga bi se jedan dio projekta mogao posvetiti tome da se, na temelju sustavne analize i temeljem prikupljenih empirijskih podataka (vidi *supra* pod 3.2.1.), nakon komparativne analize sličnih primjera drugih nacionalnih zakonodavstava, i uz primjenu standarda međunarodnih organizacija (posebno Vijeća Europe), izrade prijedlozi odgovarajućih intervencija.

Posebno bi se intervencije mogle učiniti promjenama, nadopunama i preciziranjem odredaba o:

- kriterijima za određene oblike oslobođenja troškova i besplatnog ili beneficiranog pružanja pravne pomoći (stupnjevanje ekonomske snage i socijalne ugroženosti; dokazivanje statusa osobe u pojedinoj kategoriji korisnika sheme pravne pomoći; mogućnost participacije osobe u troškovima; druge metode olakšanja snošenja troškova – odgoda plaćanja, obročno plaćanje, osiguranje troškova sudskog postupka);
- ovlastima na besplatno pružanje pravne pomoći (preciziranje odredaba o pravnoj zaštiti, definiranje kategorija u kojima eventualno postoje monopoli određenih tipova pružanja pravne pomoći, odredbe o servisima za besplatno ili povlašteno pružanje pravne pomoći i njihovom statusu);
- opće odredbe o troškovima pojedinih vrsta postupaka (konzistentnije definiranje pojedinih tipova troškova, njihove visine i načina određivanja i uvjetima njihovog predujmljivanja i plaćanja, ovisno o pojedinom tipu ishoda postupka, njegovom trajanju i postignutoj pravnoj zaštiti).

### 3.2.4. Pravna savjetovališta

Složenost i netransparentnost pojedinih tipova postupaka u znatnoj mjeri otežavaju građanima snalaženje u odabiru puta za ostvarenje pravne zaštite, kao i procjenu vjerojatnosti pojedinog ishoda i troškova odabrane metode pravne zaštite.

U skladu s praksom drugih zapadnoeuropskih i tranzicijskih zemalja, trebalo bi istražiti mogućnost za djelovanje, poticanje i financiranje pojedinih tipova pravnih savjetovališta za određene tipove pravne pomoći (zaštita ljudskih i ustavnih prava, posebno u kriznim područjima – nacionalna i spolna diskriminacija, nasilje u obitelji, zaštita osoba s duševnim smetnjama i sl.).

### 3.2.5. Pravne klinike

Značajan i razmjerno jeftin način besplatnog pružanja pravne pomoći sastoji se u povezivanju pravnog studija i pravnog savjetovanja za građane. Gotovo da i



nema onih koji se ne slažu s tvrdnjom da bi u pravni studij trebalo uvesti intenzivnije bavljenje studenata pravnom praksom.

Pravne klinika u kojima studenti analiziraju stvarne slučajeve i temeljem njih daju mišljenja i savjete određenim klasama osoba, ili im pomažu u sastavljanju određenih vrsta pravnih dokumenata, već su ustaljeni dio nastavnih programa mnogih svjetskih pravnih fakulteta, a sve se više osnivaju i u zemljama u tranziciji. Prednost pravnih klinika, osim u razmjerno niskim troškovima njihovog djelovanja, jest i u istodobnom ostvarenju dvaju ciljeva – osposobljavanja studenata za bavljenje pravnom praksom i pružanje pomoći osobama koje nisu u dostatnoj mjeri sposobne same ostvariti svoje pravo na pristup sudu. Resursi pravnih fakulteta, koji često raspolažu velikim fondom pravne literature i sposobnih nastavnika, kao i radno intenzivno sudjelovanje i ambicije studenata omogućuju da se, unatoč tome što studenti još nisu u punoj mjeri osposobljeni za samostalan rad u pravnoj praksi, u mnogim slučajevima ostvare pozitivni rezultati. Projekt poticanja pravnih klinika trebao bi, uz pomoć fakultetima zainteresiranima za njihovo osnivanje, dodatno istražiti i uvjete za njihovo djelovanje i modalitete njihova rada.

### *3.2.6. Fondovi za participaciju u troškovima pružanja pravne pomoći, poticanje shema financiranja*

Ako se pokaže da, unatoč naporima za osiguranje prava na pristup sudu kroz beneficirane sheme snošenja troškova i pomoć određenim klasama socijalno ugroženih, cijene pružanja pravne zaštite i dalje zatvaraju pristup pravosuđu širokim slojevima korisnika pravnih usluga (koji se u strogom smislu ne ubrajaju u klase socijalno ugroženih), može se razmotriti uvjete za djelovanje i poticanje shema financiranja troškova pravne zaštite iz nevladinih izvora. Uz profitne sheme (npr. plaćanje premija osiguranja za snošenje eventualnih troškova postupka) posebno bi se moglo baviti neprofitnim shemama u kojima bi se iz određenih fondova i zaklada stimuliralo plaćanje troškova za određene vrste osoba i postupaka. Takvi bi se fondovi mogli, uz izvore namijenjene poticanju zaštite temeljnih ljudskih prava u koja se pravo na pristup sudu ubraja, osnivati i na osnovi solidarnosti određenih klasa korisnika (npr. fond zaposlenika za snošenje troškova postupka u slučaju nezakonitog otkaza ugovora o radu, ili fond poslodavaca za snošenje troškova postupka u slučajevima obijesnog vođenja postupaka povodom zakonito danih otkaza ugovora o radu).

### *3.2.7. Djelovanje usmjereno na opće poboljšanje kvalitete, učinkovitosti i dostupnosti pružanja pravne zaštite*

Kako je u analizi pokazano, pravo na pristup sudu u Republici Hrvatskoj u većoj je mjeri ugroženo u širem, negoli u užem smislu. Opća razina učinkovitosti i kvalitete pravnih servisa nalazi se na razini koja ne samo što otežava ostvarenje pristupa pravdi za široke društvene slojeve, već i u značajnoj mjeri otežava redovno odvijanje života: razvoj gospodarstva, intenzivnije sudjelovanje stranih ulaganja, pravo na dom i uživanje vlasništva, pa i rasvjetljavanje neugodnih epizoda iz novije i starije povijesti (procesiranje ratnih zločina i gospodarskog kriminala). Stoga niti jedan projekt koji se tiče prava na pristup sudu ne smije iz vida izgubiti potrebu da, radi ostvarenja toga prava, djeluje na široj osnovi usmjerenoj ka općem poboljšanju kvalitete, učinkovitosti i dostupnosti pružanja pravne zaštite. Mogućnosti i metode rada za ostvarenje toga cilja ovdje su potencijalno neograničene.