

Projekt proveden na poticaj  
Centra za ljudska prava, Zagreb

# Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi

---

*Međunarodno stručno mišljenje*

*Jon T. Johnsen, Georg Stawa i Alan Uzelac*

Zagreb/Oslo/Beč  
listopad- prosinac 2010.

Ovaj dokument sadrži stavove svojih autora koji nisu nužno i stavovi bilo koje organizacije, uključujući i one kojima autori pripadaju, kao ni organizacija koje su naručile ili financirale sastavljanje ovog dokumenta.

## 1. SADRŽAJ

<b>1. SADRŽAJ .....</b>	<b>2</b>
<b>2. UVOD. PITANJA OBHUHVAĆENA OCJENOM .....</b>	<b>3</b>
2.1. ZADATAK, ČLANOVI EKSPERTNOG TIMA I TIJEK RADA .....	3
2.2. TUMAČENJE ZADATKA KOJI JE POVJEREN STRUČNOM TIMU.....	5
<b>3. STANDARDI OCJENJIVANJA.....</b>	<b>7</b>
3.1. ODABIR .....	7
3.2. TEMELJNI LJUDSKOPRAVNI ZAHTJEVI IZ ČLANKA 6. EKLJP-A I STAVOVI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA (ESLJP) O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI .....	7
3.3. NAJBOLJE PRAKSE.....	8
<b>4. POLITIKA RAZVOJA SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI UTEMELJENA NA ISTRAŽIVANJU.....</b>	<b>10</b>
4.1. ŽAŠTO JE ISTRAŽIVANJE VAŽNO? .....	10
4.2. OPIS STANJA U HRVATSKOJ .....	11
4.3. ZAKLJUČAK .....	12
<b>5. PRAVNI PROBLEMI OBHUHVAĆENI SUSTAVOM ZBPP .....</b>	<b>13</b>
5.1. OPIS STANJA .....	13
5.2. LJUDSKA PRAVA .....	14
5.2.1. ČLANAK 5. ZBPP-A.....	14
5.2.2. DRUGI OBLCI BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U GRADANSKIM PREDMETIMA .....	18
5.3. NAJBOLJE PRAKSE.....	23
<b>6. UDIO STANOVNIŠTVA OBHUHVAĆENOG SUSTAVOM ZBPP .....</b>	<b>26</b>
6.1. OPIS STANJA .....	26
6.1.1. EKONOMSKI UVJETI.....	26
6.1.2. DOPRINOSI KORISNIKA .....	27
6.2. OCJENA .....	28
6.2.1. KRITERIJI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA.....	28
6.2.2. NAJBOLJE PRAKSE.....	30
<b>7. PRAVNE USLUGE OBHUHVAĆENE SUSTAVOM ZBPP.....</b>	<b>31</b>
7.1. OPIS STANJA .....	31
7.2. OCJENA .....	32
<b>8. PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI .....</b>	<b>36</b>
8.1. TKO PRUŽA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ? .....	36
8.2. PRUŽANJE PRAVNE POMOĆI U PRAKSI.....	38
8.2.1. EUROPSKE USPOREDBE.....	38
8.2.2. GEOGRAFSKA DISTRIBUCIJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI .....	40
8.2.3. VRSTE PRAVNICH PITANJA .....	42
8.2.4. OSTALI OBLCI PRUŽANJA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI .....	43
8.2.5. OCJENA .....	45
8.3. PROVJERA EKONOMSKIH MOGUĆNOSTI PODNOSITELJA ZAHTJEVA I IZGLEDA NA USPJEH.....	46
8.3.1. POSTUPAK PODNOŠENJA ZAHTJEVA ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ .....	46
8.3.2. UPUTNICE KAO UVJET ZA ODOBRAVANJE PRIMARNE PRAVNE POMOĆI.....	50
8.3.3. TIJEK PREDMETA .....	54
8.3.4. ZABRANA REKLAMIRANJA (PROMIDŽBE).....	56
8.3.5. FUNKCIONIRANJE UREDA DRŽAVNE UPRAVE.....	57
8.4. PLAĆANJE – NAKNADE ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ .....	58
<b>9. FINANCIRANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI .....</b>	<b>60</b>
9.1. UKUPNO ULAGANJE U BESPLATNU PRAVNU POMOĆ (U USPOREDBI S DRUGIM ZEMLJAMA) .....	60
9.2. STVARNI TROŠKOVI SUSTAVA I TRENDJOVI RAZVOJA .....	63
9.3. ULAGANJA DRUGIH DONATORA .....	65
<b>10. ZAKLJUČCI .....</b>	<b>68</b>
10.1. PREPORUKE .....	68
10.2. ZAVRŠNE PRIMJEDBE .....	71
<b>DODATAK I: REZOLUCIJE I PREPORUKE Vijeća Europe koje se odnose na besplatnu pravnu pomoć</b>	<b>73</b>
<b>DODATAK II: ŽIVOTOPISI STRUČNJAKA .....</b>	<b>74</b>
<b>DODATAK III: POPIS IZVORA (OSNOVNI DOKUMENTI O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI U HRVATSKOJ).....</b>	<b>79</b>
<b>DODATAK IV: OBRAZAC ZA PODNOŠENJE ZAHTJEVA ZA PRAVNU POMOĆ .....</b>	<b>81</b>

## 2. UVOD. PITANJA OBUHVATENA OCJENOM

### 2.1. *Zadatak, članovi ekspertnog tima i tijek rada*

Ovo izvješće predstavlja našu analizu hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) i njegovoj provedbi u razdoblju od 2009-2010. godine. Analiza je proistekla iz Zahtjeva za financiranjem lokalne suradnje, u sklopu projekta Hrvatskog centra za ljudska prava koji financira Finsko veleposlanstvo u Zagrebu od 15. lipnja 2010. godine. Ciljevi i pristup analize opisani su na sljedeći način:

#### 4.4. Cilj(evi) projekta.

Glavni cilj je pokrenuti i sačiniti stručnu analizu provedbe postojećeg Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koja će dati konkretne preporuke za poboljšanje sustava besplatne pravne pomoći. Konačni cilj je uspostaviti učinkoviti sustav besplatne pravne pomoći.

5. Opis pristupa: na koji način projekt namjerava dovesti do promjene, koje će se metode koristiti, na koji način će se uzeti u obzir različite društvene skupine i interesi.

U ovom trenutku ima vrlo malo sastanaka i rasprava između različitih dionika na području besplatne pravne pomoći koji bi nam mogli pomoći u sastavljanju prijedloga za poboljšanje sustava besplatne pravne pomoći. Na jednoj strani imamo Ministarstvo pravosuđa koje je defenzivno kada je riječ o kritikama koje mu upućuju nevladine udruge, neki stručnjaci s područja besplatne pravne pomoći te pojedinačni građani, dok na drugoj strani nevladinim udrugama i stručnjacima nedostaju relevantni empirijski podaci za sastavljanje ozbiljne ocjene provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći od 1. veljače 2009. godine. Konačno, Hrvatska odvjetnička komora podnijela je ustavnu tužbu Ustavnom судu RH protiv Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Sadašnja situacija inicira sve veću kritiku i antagonizam, umjesto da potiče na otvorene rasprave o postojećim problemima te načinima njihova rješavanja.

Stručno mišljenje koje nudimo promijenit će dinamiku rasprave i postavit će temelje za promjene koje bi trebale pomoći da sustav funkcioniра učinkovitije, za dobrobit onih kojima je namijenjen – za građane kojima je potrebna besplatna pravna pomoć kako bi se omogućilo ostvarivanje načela bolje dostupnosti pravde i pravne države. Stručno mišljenje treba sadržavati relevantne empirijske podatke, usporednu analizu primjera i najboljih praksi te, kada je o hrvatskome kontekstu riječ, konkretnе prijedloge za poboljšanje. Stručno mišljenje treba biti sveobuhvatno i uzeti u obzir interes različitih interesnih skupina (nevladinih udruga, odvjetnika, državnih dužnosnika i ostalih), a iznad svega interes pojedinačnih građana. (P 2-3).

Centar za ljudska prava je u ekspertni tim imenovao sljedeće stručnjake:

- Prof. dr. Jona T. Johnse na Pravnog fakulteta u Oslu, Norveška;
- LStA Mag. Georga Stawu, voditelja odjela *Pr & Projekte, Strategie und Innovation* Saveznog ministarstva pravosuđa, Austrija;
- Prof. dr. Alana Uzelca s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska.

Stručni tim sastao se 11. listopada 2010. godine u Zagrebu i razgovarao s:

- gosp.Tinom Gazivodom (bivšim direktorom Centra za ljudska prava) na temu: pozadina cjelokupne politike, zakonodavni prijedlozi i provedba zakona, aktivnosti na ovom području u proteklom razdoblju;
- gđom. Ljiljanom Božićević Krstanović (Centar za mir iz Osijeka, voditeljicom Koalicije pružatelja pravne pomoći). Tema: iskustva nevladinih udruga kao pružatelja besplatne pravne pomoći, aktivnosti Koalicije, vođenje politike;

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

- g. Draganom Milunićem (Projekt građanskih prava iz Siska). Tema: iskustva organizacije koja ima dugotrajno iskustvo s pružanjem besplatne pravne pomoći i najaktivniji je pružatelj besplatne pravne pomoći koji je pokušao raditi u okviru ZBPP-a;
- gosp.. Mladenom Klasićem (odvjetnik, dopredsjednik Hrvatske odvjetničke komore). Tema: aktivnosti Hrvatske odvjetničke komore na području pružanja besplatne pravne pomoći, iskustva odvjetnika s ZBPP-om i njegovom provedbom;
- gđom. Ljubicom Matijević Vrsaljko (odvjetnica, bivša pučka pravobraniteljica za djecu).
- Tema: iskustva odvjetnice aktivno uključene u pružanje besplatne pravne pomoći, također u suradnji s organizacijama civilnog društva.
- gđom. Jagodom Novak (vršiteljica dužnosti Centra za ljudska prava i voditeljica Odjela za istraživanje i informiranje). Tema: provedena istraživanja primjera pružanja besplatne pravne pomoći raznih pružatelja, njihovi izvori financiranja i razvoj tijekom proteklih godina.

Dana 12. listopada, članovi stručnom timu prof. Johnsen i prof. Uzelac dodatno su saslušali mišljenje:

- gosp. Wilfrieda Buchhorna (predstavnika UNHCR-a u Zagrebu). Tema: iskustvo jednog od najaktivnijeg i najdarežljivijeg međunarodnog donatora na području pružanja besplatne pravne pomoći.

Stručni tim želio je čuti i mišljenje Ministarstva pravosuđa, međutim ono u to vrijeme nije uspjelo dogovoriti sastanak s bilo kojim odgovornim dužnosnikom zbog drugih hitnih obveza.

Dana 24. studenog 2010. godine, stručni tim je objavio prvu verziju svoje ocjene. Centar za ljudska prava je prvu ocjenu poslao hrvatskom Ministarstvu pravosuđa, Hrvatskoj odvjetničkoj komori i organizacijama civilnog društva koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći.

Stručni tim ponovo se sastao 3. prosinca 2010. godine u Zagrebu i predstavio drugu verziju ocjene s preliminarnim preporukama za poboljšanje koje je predstavio na javnom sastanku. Bile su pozvane sve zainteresirane strane, uz nazočnost medija. Nakon predstavljanja materijala, slijedila je rasprava. Centar za ljudska prava zamolio je sve dionike da pošalju pisane komentare na verziju izvješća koja je tom prilikom predstavljena.

Dana 15. prosinca 2010. godine, Ministarstvo pravosuđa RH službeno je pozvalo međunarodne stručnjake, gospodu Johnsenu i Stawu na opsežnu raspravu o izvješću. U toj raspravi sudjelovali su sljedeći predstavnici Ministarstva pravosuđa:

- gosp. Dražen Bošnjković, ministar pravosuđa;
- gosp. Kristijan Turkalj, ravnatelj Uprave za Europsku uniju i međunarodnu suradnju;
- gđa. Jasna Butorac, voditeljica Odjela za besplatnu pravnu pomoć;
- gosp. Miljenko Petrak, tajnik kabineta ministra.

Sudionici sastanka posjetili su Središnji ured za upravu grada Zagreba (Odjel za zaprimanje zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć) i sudjelovali na sastanku Povjerenstva za besplatnu pravnu pomoć (savjetodavno tijelo Ministarstva pravosuđa). Članovi Povjerenstva koji su sudjelovali na sastanku:

- gosp. Kristijan Turkalj, ravnatelj Uprave za Europsku uniju i međunarodnu suradnju, dopredsjednik;
- gđa. Tamara Novak Petrović, viši savjetnik, Ministarstvo financija;
- gosp. Marijan Hanžeković, Hrvatska odvjetnička komora;
- gđa. Marina Kasunić Periš, ravnateljica Sektora za industrijsku demokraciju, Savez samostalnih sindikata Hrvatske.<sup>1</sup>

Na sastanku od 15. prosinca 2010. bili su također:

- gosp. Vanja Bilić, novi ravnatelj Uprave za građansko, trgovačko i upravno pravo Ministarstva pravosuđa;
- gosp. Damir Kontrec, državni tajnik u Ministarstvu pravosuđa.

Ministarstvo je Centru za ljudska prava poslalo opširan pisani osvrt na nacrt ocjene.<sup>2</sup> Centar je primio i pisane komentare od Projekta za ljudska prava (PGP) iz Siska.<sup>3</sup>

## 2.2. *Tumačenje zadatka koji je povjeren stručnom timu*

Zadatak koji je Centar za ljudska prava povjerio stručnom timu ostavio nam je dovoljno prostora za njegovo detaljnije definiranje i preciziranje. Svoju ocjenu temeljimo na sljedećim okolnostima:

Programi besplatne pravne pomoći su složeni sustavi. Ocjenjivanje je stoga obično vrlo opsežno jer mnoge elemente treba razmotriti odvojeno, ali i u njihovom odnosu s ostalim elementima sustava. U početku smo planirali sastaviti kratak i načelni dokument. Međutim, doprinosi raznih dionika i složenost zadatka ukazivali su na potrebu izrade opsežnog izvješća.

Važan poticaj za razvoj besplatne pravne pomoći bio je proces pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji pa su naručitelji željeli da naša ocjena, između ostalog, bude dio tog procesa. To je značilo da smo izvješće morali izraditi vrlo brzo. Nije nam preostalo mnogo prostora za empirijske studije o hrvatskom sustavu besplatne pravne pomoći koje bi potkrijepile naše ocjene. Morali smo se usredotočiti na postojeće informacije čak i kada su se činile nepotpunima i neodređenima. Zbog toga smo odlučili svoju ocjenu temeljiti na nekim najvažnijim značajkama hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći, ne ulazeći pritom u sve pojedinosti.

Svaka ocjena mora se temeljiti na skupu kriterija (standarda). Počet ćemo s njima. Potom ćemo se usredotočiti na šest osnovnih elemenata sustava koje sadrži hrvatski Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP). To su ovi elementi:

<sup>1</sup> Na sastanku su sudjelovala četiri od ukupno osam članova (nije bilo predsjednika iz Ministarstva pravosuđa, imenovanih predstavnika organizacija civilnog društva, pravnih klinika i Ministarstva uprave). Tijekom sastanka skupini stručnjaka je pomagala gđa. Ognjenka Manojlović.

<sup>2</sup> Nacrt analize hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegova provedba – odgovor, 13. prosinac 2010. (Odgovor Ministarstva pravosuđa od 13. prosinca 2010).

<sup>3</sup> Komentari od 17. prosinca 2010.

**1 Razumijevanje pravnih problema i učinaka sustava besplatne pravne pomoći** na kojima se temelji hrvatski sustav. Je li konceptualna podloga na kojoj se temelji ZBPP u skladu s međunarodnim istraživanjima o besplatnoj pravnoj pomoći i praktičnim iskustvima razvijenih sustava besplatne pravne pomoći u drugim zemljama?

**2 Opseg obuhvaćenih pravnih problema.**<sup>4</sup> Jesu li pravne potrebe dovoljno široko obuhvaćene? Pruža li raspon problema obuhvaćenih ZBPP-om dostatnu pravnu zaštitu? Jesu li prioriteti razumno postavljeni? Jesu li pojedine vrste pravnih potreba obuhvaćenih ZBPP-om zaista one najvažnije ili postoje i drugi, jednako važni problemi koji izlaze iz okvira sustava?

**3 Udio obuhvaćenog stanovništva.**<sup>5</sup> Obuhvaća li sustav u cijelosti stanovništvo koje nije u stanju podnijeti uobičajene troškove pravne pomoći (ili ga iz drugih razloga treba oslobođiti tih troškova) ili su neke skupine stanovništva izostavljene, iako ne mogu same plaćati pravne usluge? Ili, na drugoj strani: jesu li neke skupine obuhvaćene, iako mogu same snositi sve ili dio troškova pravne pomoći?

**4 Opseg ponudenih usluga.** Nudi li sustav sve vrste pravne pomoći (savjetovanje, sastavljanje pismena i zastupanje) koje su potrebne za stručno i kvalitetno rješavanje obuhvaćenih pravnih problema ili postoje neka ograničenja?

**5 Provedba.** Jamči li sustav pružanja besplatne pravne pomoći da svatko tko mu se obrati te ispunjava zakonske uvjete zaista i dobije zadovoljavajuću uslugu?

**6 Financiranje.** Je li financiranje pravne pomoći dostatno? Troše li se dobivena sredstva na zadovoljavajući način? Postoje li i alternativni izvori financiranja koji bi se mogli bolje iskoristiti?

Iznijet ćemo i prijedloge za poboljšanje sustava opisanog u Zakonu.

Branitelji u kaznenim predmetima nisu obuhvaćeni ZBPP-om. Hrvatska ima poseban sustav za branitelje u kaznenim predmetima koji je sadržan u Zakonu o kaznenom postupku. Budući da to od nas nije zatraženo, u svoju ocjenu nećemo uključivati besplatnu pravnu pomoć u kaznenim predmetima.

Hrvatska ima neke oblike pravne pomoći uređene izvan ZBPP-a. U posebnom zakonu uredena je pravna pomoć za tražitelje azila, a odredbe mjerodavne za besplatnu pravnu pomoć sadržane su i u Zakonu o parničnom postupku. Zakon o odvjetništvu predviđa mogućnost da pravnu pomoć *pro bono* pružaju odvjetnici koje angažira Hrvatska odvjetnička komora. Postoje i brojni sustavi koje su uspostavile organizacije civilnog društva koje se financiraju iz različitih izvora (uglavnom izvan državnog proračuna).

Naš se zadatak odnosi samo na ZBPP. O besplatnoj pravnoj pomoći koja se pruža prema drugim aktima imamo vrlo ograničene informacije. Ipak, spomenut ćemo ih kada to bude primjerenoto radi boljeg razumijevanja ZBPP-a i njegova funkcioniranja.

<sup>4</sup> Kriteriji koji se tiču problema, kriteriji *ratione materiae*, objektivni kriteriji.

<sup>5</sup> Kriteriji koji se tiču osoba, *criteria ratione personae*, subjektivni kriteriji.

## 3. STANDARDI OCJENJVANJA

### 3.1. *Odabir*

Postoje različiti standardi koji se mogu primijeniti kod ocjenjivanja sustava pružanja besplatne pravne pomoći. U Hrvatskoj, kao i drugdje, političke stranke imaju određene ideje o tome kako oblikovati programe pružanja pravne pomoći; dionici imaju svoja očekivanja, korisnici i njihove organizacije također, jednako kao i druge organizacije civilnog društva. Glavni čimbenik u reformama sustava jesu, međutim, standardi koje propisuje država. U mnogim zemljama, sustav pružanja besplatne pravne pomoći ima dugu povijest, što znači da tradicionalna očekivanja o tome što postojeći sustav treba pružiti također utječu na cijelokupnu situaciju.

Za našu ocjenu nemamo namjeru primjenjivati kao mjerilo niti jedan od postojećih nacionalnih hrvatskih standarda. Sastav naše skupine eksperata je međunarodni, pa stoga i smatramo da je naš zadatak da Hrvatskoj ponudimo međunarodnu ocjenu postojećih sustava pružanja pravne pomoći.

Koristit ćemo dvije osnovne skupine kriterija. Prva se odnosi na *minimalne standarde koje propisuju međunarodni dokumenti o ljudskim pravima*. Hrvatska je potpisala Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>6</sup> (EKLJP), kao i Konvenciju UN-a o građanskim i političkim pravima<sup>7</sup> (KGPP). Obje konvencije sadrže odredbe o poštenom suđenju koje se tiču i pružanja besplatne pravne pomoći. Ove konvencije sadrže minimalne obveze koje moraju ispuniti sustavi besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj, ali i u drugim državama.

Druga skupina kriterija proizlazi iz *istraživanja sustava besplatne pravne pomoći*, provodenih uglavnom u zapadnom, industrijaliziranom svijetu. Ta skupina kriterija predstavlja ono što smatramo „najboljim praksama“ (*best practices*) kada je riječ o glavnim elementima sustava pružanja besplatne pravne pomoći. S obzirom na hrvatsku situaciju, neki od optimalnih ciljeva mogu se doimati kao nedostizni ideali koji ne mogu biti ostvareni u kratkom roku. Stoga u svojim statističkim usporedbama kao grubo mjerilo razvoja pravne pomoći u Hrvatskoj koristimo europske prosjeke i medijane.

### 3.2. *Temeljni ljudskopravni zahtjevi iz članka 6. EKLJP-a i stavovi Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) o besplatnoj pravnoj pomoći*

Proteklih godina ESLJP je, razvijajući doktrinu o pravu na pristup pravosuđu, donio nekoliko odluka koje se tiču besplatne pravne pomoći. Ne možemo ulaziti u pojedinosti te doktrine, niti je opširno iznositi, no pokušat ćemo sažeti neke osnovne stavove koje ćemo kasnije, iznoseći svoje ocjene u ovom izvješću, prema potrebi proširiti.

Dostupnost besplatne pravne pomoći je dio prava na pravično (pošteno) suđenje iz članka 6(1) EKLJP. Članak 6/3c o temeljnim pravima u kaznenim predmetima utvrđuje da pravnu pomoć treba pružiti „kada to nalažu interesi pravde.“ Sličan kriterij se temeljem članka 6(1)

<sup>6</sup> Ratificirana je 17. listopada 1997., a na snazi je od 5. studenog 1997. (vidi NN 18/97 od 28. listopada 1997.)

<sup>7</sup> Republika Hrvatska primljena je u članstvo Ujedinjenih naroda odlukom Glavne skupštine A/RES/46/238 od 22. svibnja 1992.

primjenjuje i na druge vrste predmeta. Odluka u predmet *Airey protiv Irske*<sup>8</sup> iz 1979. godine izražava osnovna načela u tom pogledu. Ova odluka predstavlja presedan koji obvezuje države da osiguraju pružanje besplatne pravne pomoći kada je to potrebno, uzimajući u obzir sljedeće kriterije:

- važnost predmeta za pojedinca (podnositelja zahtjeva);
- složenost predmeta;
- sposobnost pojedinca da se sam zastupa;
- troškove i mogućnost pojedinca da ih sam snosi.

Načela iz predmeta *Airey protiv Irske* potvrđena su u više kasnijih presuda. ESLJP primjenjuje te kriterije na konkretne okolnosti spornog slučaja. Pristup sudovima mora biti *djelotvoran* za sve građane, bez obzira na njihovu materijalnu situaciju. Ako bude utvrđeno da troškovi predstavljaju prepreku ostvarivanju pristupa суду, utvrđuje se da je došlo do povrede tog načela.

Budući da se utvrđenja ESLJP-a odnose na pojedinačne zahteve i obično su donesena znatno vrijeme nakon što su se povrede dogodile, sudska praksa ESLJP-a predstavlja izazov nacionalnim zakonodavcima. Samo zakonodavstvo kao takvo ne krši Konvenciju, premda su prema stavu Suda države članice dužne organizirati svoje pravne sustave na način koji će spriječiti opetovane povrede članka 6.<sup>9</sup> Na državama je da utvrde najbolji način ostvarivanja prava na pristup pravdi i pravosuđu u skladu s njihovim postojećim pravnim sustavom i pravnom tradicijom.

U svojoj ocjeni rukovodimo se stoga približnom procjenom *rizika* da bi moglo doći do kršenja ljudskih prava, no nije nam namjera predviđati broj povreda koje će ESLJP stvarno utvrditi u godinama koje slijede. Iznošenje konkretnog slučaja pred sud u Strasbourg je dugotrajan i složen proces, koji i u velikoj mjeri ovisi o tome u kojoj mjeri odvjetnici koji pružaju besplatnu pravnu pomoć poznaju praksu i postupke pred ESLJP-om, te o njihovoj spremnosti da u zastupanje u predmetu ulože veliku količinu neplaćenog rada. Broj neotkrivenih povreda zacijelo je višestruko veći od onih utvrđenih. Iako se smjernice iz predmeta *Airey protiv Irske* čine diskrecijskim i fleksibilnim<sup>10</sup>, ona su istovremeno od velikog značenja za organiziranje programa besplatne pravne pomoći. Kao što smo već spomenuli, u nastavku naše ocjene bit će više riječi o njihovu značenju.

### 3.3. Najbolje prakse

Dok su standardi ljudskih prava obvezujući za sve države potpisnice Europske konvencije o ljudskim pravima, „najbolje prakse“ na koje se ovdje pozivamo su prijedlozi koje Hrvatska autonomno može, ali i ne mora prihvati. Kao što smo već objasnili, te su najbolje prakse prikupljene iz različitih programa pružanja besplatne pravne pomoći koji se smatraju najboljima u svijetu.

U svom dopisu od 13. prosinca 2010., Ministarstvo pravosuđa kaže da

..... se može uočiti da sustav pravne pomoći, kako je uspostavljen u Republici Hrvatskoj, slijedi trendove u nekim europskim zemljama te je uzet kao bliži primjer „najbolje prakse“. Naprsto je nerealno očekivati da Republika Hrvatska, obzirom na svoju ekonomsku i socijalnu strukturu, može

<sup>8</sup> Zahtjev br. 6289/73.

<sup>9</sup> Vidi, na primjer, *Hadjidjanis protiv Grčke*, Zahtjev br. 72030/01.

<sup>10</sup> Vidi *Ashingdane protiv Velike Britanije*, posebno stavke 54. i 57. (Zahtjev br. 8225/78).

slijediti Veliku Britaniju, Norvešku ili Finsku. Pri izradi Zakona u Republici Hrvatskoj, rukovodili smo se modelima koji su bliži ovom ekonomskom i političkom podneblju, kao što su, npr. mađarski, slovenski, slovački pa i litvanski model.<sup>11</sup>

Slažemo se da se primjena „najboljih praksi“ koje traže znatna finansijska ulaganja ne može očekivati u Hrvatskoj u istom obujmu kao i u najbogatijim europskim zemljama, iako statistika iznijeta u materijalu Europske komisije o učinkovitosti pravosuđa pokazuje da se ukupni troškovi sudova i besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj (uzeti kumulativno) previše ne razlikuju od prosječnih troškova u skandinavskim zemljama i Ujedinjenom Kraljevstvu.<sup>12</sup> Razlika u odnosu na te zemlje leži u tome da Hrvatska komparativno znatno više troši na proračun sudova, a znatno manje na besplatnu pravnu pomoć.

Međutim, treba imati na umu da i europske zemlje koje najviše troše na besplatnu pravnu pomoć još uvijek imaju bitan manjak sredstava pa stoga isplativi načini pružanja usluge imaju poseban prioritet. Čak i ako manje bogate zemlje imaju manje sredstava za pružanje besplatne pravne pomoći, one ipak mogu mnogo naučiti analizirajući druge metode pružanja istih usluga u najrazvijenijim sustavima.

Nekolicinu tih „najboljih praksi“ podržavaju i razne preporuke i drugi neobvezujući međunarodni akti koji se dotiču materije ljudskih prava. Vijeće Europe je, primjerice, donijelo nekoliko dokumenata kojima se vlade potiču na razvijanje sustava besplatne pravne pomoći. Nekoliko takvih značajnijih rezolucija i preporuka navedeno je u Dodatku I.

Naši prijedlozi vezani uz „najbolje prakse“ temelje se na ideji pravne pismenosti, aktivnim građanima i jednakoj zaštiti njihovih prava. Ljude treba poticati na aktivno korištenje vlastitog pravnog položaja. U modernim državama pravna otuđenost je kontraproduktivna. Sudovi moraju biti djelotvoran forum za ispravljanje počinjenih nepravdi i razvoj prava u interesu svih dijelova društva.

Kao i kod kriterija koji se odnose na zaštitu ljudskih prava, naš prikaz „najboljih praksi“ ugradit ćemo u ocjenu osnovnih elemenata sustava besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj. Nemamo dovoljno prostora za iscrpan prikaz sadržaja, načina provedbe ili razloga koji stoje iza raznih „najboljih praksi“ na koje ukazujemo. Zato ćemo se ograničiti isključivo na iznošenje njihovih osnovnih značajki.

## Preporuke

**Važno je da Hrvatska izradi razvojnu strategiju pružanja besplatne pravne pomoći koja će obuhvatiti i dugoročne i kratkoročne ciljeve. Smatramo, također, da je u kratkom roku moguće u potpunosti ili djelomično ostvariti nekoliko načela „najbolje prakse“ što bi predstavljalo značajno poboljšanje postojećeg sustava pružanja besplatne pravne pomoći.**

<sup>11</sup> Odgovor Ministarstva pravosuda od 13. prosinca 2010., str. 5.

<sup>12</sup> Godine 2008. Hrvatska je potrošila 51 eur po stanovniku na sudove i besplatnu pravnu pomoć, Danska 56, UK-Škotska 58, Finska i Švedska 59, UK-Engleska i Wales 69, Norveška 66, UK-Sjeverna Irska 92. Hrvatska nije dala odvojene proračunske iznose za sudove i pravnu pomoć. Europski pravosudni sustavi. Izdanje 2010 (podaci za 2008.) *Efficiency and Quality of Justice*, prikaz 2.21, str. 38. Dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp).

## 4. POLITIKA RAZVOJA SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI UTEMELJENA NA ISTRAŽIVANJU

### 4.1. Zašto je istraživanje važno?

Moderna politika razvoja sustava besplatne pravne pomoći sve se više zasniva na istraživanju. Političari žele znati kolika je raširenost pojedinih pravnih problema. Istraživanje je ukazalo na *karakter problema* s kojima se ljudi susreću, kao što su:

- pravna i činjenična pitanja koja ti problemi sadrže,
- socijalno značenje problema za osobe koje se s njima susreću i njihove asocijacije,
- način nastanka pravnih problema,
- vrstu pravne pomoći koja je nužna za ispravno i stručno rješavanje problema,
- različite načine rješavanja pravnih problema,
- način funkcioniranja sustava pružanja pravnih usluga i zbog čega on ne može obuhvatiti sve vrste problema koji postoje u industrijaliziranim društvima.

Istraživanje je ukazalo i na socijalnu raspodjelu pravnih problema, tj. na to postoje li razlike u opsegu, vrsti i socijalnom značenju pravnih problema s kojima se suočavaju:

- siromašni i bogati,
- muškarci i žene,
- stari i mladi,
- visoko i nisko obrazovani,
- samci i oni koji su u braku,
- imigranti (stranci) i državljanji.

Empirijsko istraživanje posljednjih 30-40 godina ima važne implikacije na politiku pružanja besplatne pravne pomoći. Ono nas posebice podsjeća na činjenicu da obični građani u modernim zapadnim državama imaju velik broj različitih pravnih problema od kojih se samo manji broj odnosi na vođenje postupka pred sudom. U stvari, istraživanje je kontinuirano pokazalo da se ljudi, premda su u mnogim područjima svoga života suočeni s čestim i frustrirajućim pravnim problemima, rijetko obraćaju sudu. Johnsen u svojim radovima analizira skandinavska iskustva.<sup>13</sup> Nedavna istraživanja koja je u Engleskoj provela Hazel Genn, a u Škotskoj Genn i Paterson, dovela su do sličnog zaključka.<sup>14</sup> U istraživanju se također navodi da su različite skupine zapostavljenih, uključujući siromašne, nepismene i one s posebnim potrebama, suočene s posebnim teškoćama pri rješavanju pravnih problema, bez obzira je li riječ o vođenju sudskog postupka ili ne.

Neispunjene potrebe za pravnom zaštitom važan su segment izgrađivanja politike pružanja besplatne pravne pomoći. One ukazuju na količinu pravnih problema koje ljudi nisu u mogućnosti riješiti sami, ili kroz postojeće načine pružanje pravnih usluga. U svrhu provođenja ciljane politike pružanja besplatne pravne pomoći, trebao bi biti poznat opseg

<sup>13</sup> Vidi posebno Johnsen, Jon T 1987, *Retten til juridisk bistand* Tano Oslo.

<sup>14</sup> Istraživanje iz Engleske i Walesa donosi Genn, Hazel u *Paths to Justice. What people do and think about going to justice*, 1999, Hart Publishing Oxford. Škotsko istraživanje donose Genn & Peterson 2001. u *Paths to Justice Scotland*, Hart Publishing. Istraživači u nizu drugih zemalja, uključujući Nizozemsku i Kanadu, proveli su slična istraživanja.

neispunjene potreba za pravnom pomoći, njen pravni ustroj, socijalno značenje, kako je raspoređena između različitih segmenata u društvu te koji je njezin udio u ukupnom broju pravnih problema koje društvo proizvodi.

Najbolji sustavi pružanja besplatne pravne pomoći danas se u svijetu temelje na naprednom istraživanju ovih pitanja, a takvo istraživanje aktivno se koristi u planiranju, razvijanju i upravljanju tim sustavima. Zemlje anglo-američke pravne tradicije (*common law countries*) poput Engleske i Australije izričito u svojim zakonima koji uređuju besplatnu pravnu pomoć navode da ona mora biti usmjerena na potrebe (*needs-oriented*). Suvremeno razumijevanje pravnih problema s kojima se susreću građani, i njihova potreba za stručnom pravnom pomoći, glavna su polazišta za oblikovanje politike razvoja sustava besplatne pravne pomoći u tim zemljama.

Sustavi pružanja besplatne pravne pomoći u Engleskoj i Walesu primjenjuju politiku upravljanja usmjerenu na ostvarenje zadanih ciljeva. Opći cilj njihovih programa je na najbolji mogući način udovoljiti potrebama svojih građana za pravnim uslugama iz dostupnih sredstava. Glavni zadaci istraživanja su sljedeći:

- prikaz i analiza postojećih potreba za pravnim uslugama i promjena tih potreba,
- utvrđivanje prioriteta – analiziranje kriterija za odabir pojedinih vrsta pravnih problema i dijelova stanovništva čije potrebe programi trebaju pokriti,
- ocjena aktualnog načina pružanja besplatne pravne pomoći; pomaže li se ljudima na način utvrđen ciljevima te u kojoj se mjeri to čini na troškovno isplativ način,
- na koji se način programi pružanja pravne pomoći mogu najbolje organizirati i dodatno razvijati te koji su sporazumi ili ugovori o pružanju tih usluga najdjelotvorniji.

Engleska i Wales osnovali su i poseban istraživački centar - Centar za istraživanje pravnih usluga (*The Legal Service Research Centre – LSRC*) – koji provodi istraživanja potrebna za utvrđivanje ciljeva i njihovo ispunjavanje. Razvili su, primjerice, metode za utvrđivanje lokalnih potreba za pravnim uslugama koje mogu pružateljima tih usluga i voditeljima službi za besplatnu pravnu pomoć koristiti prilikom utvrđivanja ciljeva za njihovo lokalno područje.

## 4.2. **Opis stanja u Hrvatskoj**

Nismo dobili nikakve podatke o tome da je za potrebu izrade hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. godine bilo pokrenuto ili korišteno neko nacionalno istraživanje potreba za besplatnom pravnom pomoći. Nismo utvrdili ni da je u reformi korišteno neko međunarodno istraživanje ili iskustva iz takvih istraživanja.

Neke usporedne studije sustava pravne pomoći u Evropi koje je Ministarstvo pravosuđa izradilo još 2004. godine samo su nedostatne kompilacije materijala iz različitih izvora, a ne rezultat ozbiljnijeg istraživanja. Korisne primjedbe i preporuke dobivene su na osnovu Nacionalnog akcijskog plana za Hrvatsku CARDS 2004, međutim ni one ne predstavljaju sustavni zbir saznanja, posebice kada se radi o potrebama za pravnim uslugama. U svakom slučaju, čini se da prije donošenja novog zakona nije provedeno nikakvo sustavno istraživanje o troškovima pružanja besplatne pravne pomoći i financijskim posljedicama uvođenja novih pravila.<sup>15</sup>

<sup>15</sup>

Čini se da je bilo nekoliko prijedloga za pokretanje takvog istraživanja tijekom izrade ZBPP-a, no oni su bili odbijeni. Dobili smo na uvid tekst Osvrta na nacrt Zakona o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć iz 2007. godine koje je Ministarstvu pravosuđa uputila skupina organizacija civilnog društva („Koalicija za

Smatramo da se osnovni rezultati inozemnih istraživanja o besplatnoj pravnoj pomoći mogu primijeniti i na Hrvatsku te da postoji velik broj pravnih problema koje građani ne mogu na pravi način riješiti bez da im se osigura pravna pomoć. Ti su problemi posebno teški kod siromašnih i socijalno ugroženih kategorija stanovništva.

### **4.3. Zaključak**

Smatramo da je kod oblikovanja sustava besplatne pravne pomoći potrebno krenuti od najboljih izvora dostupnog znanja. Od ogromne je važnosti da države s ograničenim sredstvima namijenjenim besplatnoj pravnoj pomoći ta sredstva troše na razuman i isplativ način koji će osigurati da se najvažnije potrebe za pravnom pomoći rješavaju prije onih koje su manje važne. Istraživanje je neophodno radi ispravnog utvrđivanja prioriteta. Naše je ispitivanje utvrdilo da izostanak istraživanjem utvrđenih prioriteta u hrvatskome sustavu besplatne pravne pomoći značajno utječe na djelotvornost utroška uloženih sredstava. Tu ćemo tvrdnju potkrnjepiti u sljedećim dijelovima našeg izvješća.

### **Preporuke**

*Potrebno je poduzeti mjere radi poticanja istraživanja o funkcioniranju hrvatskog sustava pružanja besplatne pravne pomoći te osigurati dostupnost relevantnih inozemnih istraživanja. Nadležna tijela zadužena za upravljanje sustavom besplatne pravne pomoći moraju se upoznati s bitnim rezultatima tih istraživanja i iskoristiti ih u kreiranju svoje politike razvoja sustava.*

*(U nastavku su iznesene daljnje preporuke koje se tiču istraživanja).*

---

pružanje besplatne pravne pomoći“) u kojem u točci III. stoji “... da je prijedlog Zakona sačinjen bez prethodnog prikupljanja relevantnih informacija i bez realne procjene ukupnih budućih troškova novog sustava.“ (str.1). Kada je nacrt prijedloga povučen iz Sabora, ista skupina organizacija koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći sastavila je dokument pod nazivom „Opća načela organiziranja besplatne i sponzorirane pravne pomoći u RH“ u kojem je ponovo naglašena potreba za preciznom ocjenom postojeće situacije (str. 5, točka b.7).

## 5. PRAVNI PROBLEMI OBUHVAĆENI SUSTAVOM ZBPP

### 5.1. *Opis stanja*

Dostupnost besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj između ostalog je determinirana ispunjenjem kriterija koje ZBPP navodi u pogledu naravi pitanja za koje se besplatna pravna pomoć pruža. Prema članku 5(1), besplatna pravna pomoć može se odobriti u predmetima koji se vode pred sudom, upravnim tijelima i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima ako se njima rješava „o egzistencijalnim pitanjima korisnika“. Prema članku 5(2) ta egzistencijalna pitanja su „osobito“ sljedeća:

- statusna pitanja;
- prava iz sustava socijalne skrbi;
- prava iz sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja,
- drugi oblici pomoći;
- radno pravne stvari;
- zaštita djece i mlađih punoljetnika;
- zaštita žrtava kažnjivih djela;
- žrtve trgovanja ljudima,
- obiteljsko nasilje;
- pitanja koja se tiču zaštite nekretnina „do veličine zadovoljavajućeg stambenog prostora“ što se u članku 3. tumači kao  $35m^2$  s dodatnih  $10 m^2$  za svaku dodatnu osobu;
- pitanja zaštite sredstava za rad neophodnih za uzdržavanje korisnika i članova njegova/njezina kućanstva;
- novčana sredstva do određenog iznosa (do dvadeset najnižih mjesечnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja po svakom članu kućanstva, t.j. 54.000 kuna ili protuvrijednost 7.300 eura;
- kako je propisano međunarodnim ugovorima kojima je Hrvatska stranka.

U svom dopisu upućenom Centru za ljudska prava od 13. prosinca 2010., Ministarstvo pravosuđa kaže da je

.....zakonska formulacija vrlo široka i omogućava odobravanje pravne pomoći praktički za sve vrste postupaka, jer su postupci navedeni u članku 5, stavak 2 Zakona dani samo primjerice, na način da se istaknu oni najvažniji postupci koji za stranku u većini slučajeva imaju značaj egzistencijalnog.<sup>16</sup>

Na našem sastanku od 15. prosinca 2010. Ministarstvo pravosuđa ponovilo je da su navedene situacije samo *primjeri* egzistencijalnih pitanja. Popis nije iscrpan, pa ostala pitanja – na primjer pitanja koja se tiču potrošača ili naknada – mogu također ispuniti kriterij egzistencijalnog pitanja.

Prema našem shvaćanju, upotreba riječi „osobito“ upućuje na to da prioritet imaju vrste predmeta nabrojene u tekstu. Nadalje, izvješće Ministarstva iz 2010. sadrži široku kategorizaciju svih naloga koje su izdali uredi za besplatnu pravnu pomoć u razdoblju od veljače 2009. do veljače 2010. (vidi str. 32-47). Gotovo svih 3.178 naloga spada u kategorije utvrđene člankom 5(2) ZBPP-a. Od tog broja, 175 naloga označeno je kao „Ostali pravni

<sup>16</sup>

Odgovor Ministarstva pravosuđa od 13. prosinca 2010, str. 2.

poslovi“ (str. 46-47).<sup>17</sup> Izvješće ne kategorizira 995 odbijenica te ne navodi u kojoj mjeri se one odnose na druge kategorije problema, izvan onih navedenih u članku 5(2) ZBPP.

Prema članku 5(3), kada je riječ o sudskom postupku, sud također može odobriti besplatnu pravnu pomoć strankama „koje ne ispunjavaju uvjete propisane ovim zakonom iz razloga pravičnosti.“

## 5.2. *Ljudska prava*

U kojoj mjeri su ova ograničenja sukladna standardima ljudskih prava sadržanih u *Airey* načelima?

### 5.2.1. Članak 5. ZBPP-a

Prema našem mišljenju, tumačenje članka 5(2) koje je Ministarstvo dostavilo stručnom timu za ocjenjivanje ne poklapa se s tumačenjem koje su primjenjivali uredi državne uprave. Oni su kategorije navedene u tom stavku u pravilu primjenjivali kao da je riječ o zatvorenoj listi.

Hrvatska nije jedina zemlja koja ograničava kategorije problema koje dolaze u obzir za pružanje besplatne pravne pomoći. Neka zakonodavstva ograničavaju primjenu sustava besplatne pravne pomoći tako da isključuju neke vrste pravnih problema, ili primjenu ograničavaju na odabране kategorije.

Norveška, primjerice, primjenjuje sličnu tehniku kao i Hrvatska. Norveški zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (NZBPP) utvrđuje osnovnu razliku između pružanja pravne pomoći u postupku pred sudom te pomoći koja se pruža u drugim slučajevima.<sup>18</sup> Isti zakon sadrži popis jedanaest osnovnih kategorija za pružanje besplatne pravne pomoći izvan sudova i petnaest za pravno zastupanje pred sudovima i drugim pravosudnim tijelima (NZBPP §§ 11, 12, 17). Te prioritetne kategorije obuhvaćaju sljedeće pravne probleme:

- prestanak braka ili izvanbračne zajednice, s naglaskom na postupak podjele imovine, odnosno rješavanje slučajeva prisilnog sklapanja braka;
- obrezivanje žena;
- javno skrbništvo nad djecom;
- naknadu zbog gubitka hranitelja ili tjelesne povrede;
- odštetne zahtjeve žrtava nasilničkih kaznenih djela u odnosu na počinitelja i državu;
- otkaz ugovora o stanovanju i naloge za iseljenje iz stambenog prostora;
- raskid i otkaz ugovora o radu;
- žalbe na odluke nadležnih tijela o socijalnom osiguranju;
- protjerivanje iz zemlje;
- prisilno liječenje – primjerice kod zlouporabe droga, mentalne bolesti i zaraznih bolesti;
- prigovor savjesti protiv obavljanja vojne službe;
- gubitak poslovne sposobnosti.

<sup>17</sup> Vidi Dodatak IV. koji sadrži kategorizaciju i statistiku Ministarstva pravosuđa i poglavljje 8.2.3. radi daljnje rasprave o kategorijama koje navodi Ministarstvo.

<sup>18</sup> Lov om frilettshjelp, 13. lipanj 1980. br. 35.

Ove odredbe ostavljaju vrlo malo prostora diskrecijskom odlučivanju. Ostale kategorije problema isključene su iz mogućnosti pružanja besplatne pravne pomoći osim u iznimnim okolnostima.

Ako te kategorije usporedimo s onima iz hrvatskog ZBPP-a vidjet ćemo da su neke slične, dok se neke značajno razlikuju. Ministarstvo pravosuđa RH tvrdi da njihov izbor problema uključuje „najvažnije postupke koji za stranku u većini slučajeva imaju značaj egzistencijalnog pitanja.“<sup>19</sup> Norveško Ministarstvo je na sličan način objasnilo svoje prioritete. Usporedba pokazuje da zakonodavna tehnika koja utvrđuje odabране kategorije pravnih problema kao gotovo sasvim iscrpne vodi u rizik nepotpunosti i proizvoljnosti pri određivanju problema za koje se besplatna pravna pomoć pruža.

Prema međunarodnim istraživanjima, postoje mnogi problemi koji nisu obuhvaćeni kategorijama koje su obuhvaćene tumačenjem članka 5 ZBPP kako ga primjenjuju uredi državne uprave. Mnogi od njih su često od velikog značenja za ljudi, npr. podjela bračne imovine veće vrijednosti<sup>20</sup>, oduzimanje roditeljskog skrbništva u postupku koji se tiče skrbi o djetetu<sup>21</sup>, mnogi problemi vezani uz stanovanje i stanarske probleme<sup>22</sup>, dostupnost liječenja<sup>23</sup>, porezi<sup>24</sup>, useljenje i azil<sup>25</sup>, pitanja koja se tiču potrošača<sup>26</sup>, odšteta u slučaju automobilske nesreće ili nezgode na radu<sup>27</sup>, šteta na imovini, naslijedstvo određenog opsega, susjedski sporovi, preseljenje uzrokovanu ratom, prava Roma<sup>28</sup> i slično.

Nasuprot tome, Finska ne utvrđuje svoje prioritete na osnovu pravnih karakteristika predmeta. Finci upotrebljavaju općenite, diskrecijske kriterije za utvrđivanje problema koji mogu biti predmetom pružanja besplatne pravne pomoći na osnovu općenitih programa. Formulacija u Finskom zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći (FZBPP) vrlo je jednostavna.<sup>29</sup> Osnovno pravilo je da se prihvaćaju svi pravni problemi ako se radi o potrebi pružanja besplatne pravne pomoći, osim nekih konkretnih iznimaka (FZBPP 1 §).

<sup>19</sup> Odgovor Ministarstva pravosuđa od 13. prosinca, 2010. na str. 2.

<sup>20</sup> Članak 5(2) ZBPP se ne odnosi na imovinu čija vrijednost prelazi 7.300 eura, ili se predmet tiče stana ili kuće čija je površina veća od 35m<sup>2</sup>.

<sup>21</sup> Ovi slučajevi bi se mogli svesti pod opću kategoriju „statusnih pitanja“ što nije dovoljno jasno. U svrhu otklanjanja svake sumnje, bolje je upotrijebiti konkretniju formulaciju.

<sup>22</sup> Ovi slučajevi također nisu obuhvaćeni člankom 5(2) ako se tiču imovine čija veličina prelazi „odgovarajući životni prostor“, t.j. 35 m<sup>2</sup> za podnositelja zahtjeva i dodatnih 10m<sup>2</sup> po članu njezina ili njegova domaćinstva.

<sup>23</sup> Zanimljivo je primijetiti da čl. 5(2) HZPP izričito spominje „prava mirovinskog i invalidskog osiguranja“, ali ne spominje pravo na medicinsko osiguranje i/ili programe liječenja.

<sup>24</sup> Čini se da ZBPP pitanja koja se tiču poreza ne smatra „egzistencijalnim pitanjima“.

<sup>25</sup> Pitanja useljenja i azila, usprkos činjenici da se radi o tipičnim pitanjima koja se tiču pravne pomoći, nisu regulirana ZBPP-om već posebnim zakonom (vidi *infra*).

<sup>26</sup> Isto kao i u prethodnoj bilješci.

<sup>27</sup> Ove kategorije nisu predmet članka 5(2) ZBPP-a. Njihovo opisivanje u smislu „egzistencijalnih“ pitanja ovisi o tome jesu li pokriveni nekom drugom kategorijom (primjerice iznosom novčane tražbine ili pozivanjem na prava iz radnog ili invalidskog osiguranja).

<sup>28</sup> Čini se da se pitanja koja se tiču Roma rješavaju izvan proračunskih stavki namijenjenih pravnoj pomoći. U odgovorima na CEPEJ ocjenu za 2010., spominje se zasebni proračun za pravnu pomoć romskoj manjini u iznosu od 78.378 eura. Vidi [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010\\_Croatia.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010_Croatia.pdf), str. 4.

<sup>29</sup> *Rättsjälpslug* 5.4.2002/257.

Ni *Airey* kriteriji ne prave razliku između različitih vrsta pravnih zahtjeva. Glavni kriterij je važnost nekog problema za pojedinca, a ne pravna kategorija u koju se on ubraja. Odluka ESLJP-a u predmetu *Steel and Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva* iz 2005.<sup>30</sup> nadopunjuje *Airey* načela:

Steel – honorarni zaposlenik u baru – i Morris – poštanski radnik – oštro su kritizirali McDonald's i njihovu proizvodnju hamburgera te su tuženi za klevetu. Postupak se smatrao jednim od najvećih u engleskoj povijesti, s 313 dana prvostupanjskih i 23 dana žalbenih ročišta te oko 40.000 stranica dokaznog materijala i 130 svjedoka, od kojih su neki bili sudski vještaci koji su svjedočili o nizu tehničkih pitanja. Iznošenje pravnih argumenata trajalo je oko 100 dana. Presuda je imala više od 1.100 stranica (§ 65).

Premda su podnositelji zahtjeva prošli provjeru imovnog stanja, postupak zbog klevete nije spadao u sustav pružanja besplatne pravne pomoći u Engleskoj. Uglavnom su se morali sami braniti, dok je McDonald's angažirao tim iskusnih odvjetnika i procijenjeno je da je potrošio više od 10 milijuna funti za pravno zastupanje (§ 58, 68). ESLJP je utvrdio da u tako složenom predmetu ni sporadična dobrovoljna pomoć odvjetnika, ni pojačana nastojanja suca da pruži pomoć neukoj stranci ne mogu biti 'zamjena za kompetentno i trajno zastupanje od strane iskusnog odvjetnika dobro upućenog u predmet i zakone koji se tiču klevete...' te je zaključio da je uskraćivanje besplatne pravne pomoći predstavljalo kršenje članka 6 (1) EKLJP-a (§ 72).

## Velika Britanija je uzalud tvrdila da

.....države ne raspolažu neograničenim sredstvima za financiranje sustava besplatne pravne pomoći te je stoga legitimno ograničavati pravo na besplatnu pravnu pomoć u nekim vrstama građanskih predmeta niskog prioriteta, ako takva ograničenja nisu proizvoljna“. (§ 53).

Prema Europskom судu za ljudska prava, pitanja klevete trebalo je razmotriti i iz perspektive *Airey* načela. Podnositelji zahtjeva nastupali su kao tuženici koji su štitili svoje pravo na slobodu izražavanja. Početni odšteti zahtjev iznosio je 100.000 funti i prijetio je da finansijski uništi oba tuženika, pa je stoga potencijalno za njih bio vrlo ozbiljan. Prema tome, onemogućavanjem korištenja besplatne pravne pomoći Ujedinjeno Kraljevstvo je prekršilo njihovo pravo na pristup pravosuđu i pravnoj pomoći.

*Airey* načela ne obvezuju države da omoguće besplatan pristup pravosuđu za sve slučajeve, ali traže da svaki predmet bude razmotren na temelju pojedinačnih okolnosti prije no što se uskriati pravo na besplatnu pravnu pomoć. Sudska praksa ESLJP-a sadrži primjere uskraćivanja prava na besplatnu pravnu pomoć u slučajevima klevete koji ne predstavljaju kršenje članka 6. EK jer se podnositelj smatrao sposobnim da se sam zastupa (*Mc Vicar v. UK*)<sup>31</sup>; jer je utvrđeno da predmet nije „od ozbiljnog značenja“ za samog podnositelja (*Munro v. UK*)<sup>32</sup>; ili, jer nisu postojali razumni izgledi za uspjeh u postupku (*Thaw v. UK*).<sup>33</sup>

Općenito, pristup sudovima – uključujući i pristup sustavu besplatne pravne pomoći – može se zakonskom regulacijom ograničiti. Predmet *Antonicelli protiv Poljske*<sup>34</sup> iz 2009. godine sažima uvjete za dopuštenost takvog ograničavanja:

<sup>30</sup> Zahtjev br. 64186/01.

<sup>31</sup> Zahtjev br. 46311/99.

<sup>32</sup> Zahtjev br. 10594/83.

<sup>33</sup> Zahtjev br. 27435/95.

<sup>34</sup> Zahtjev br. 2815/05.

33. Sud dalje naglašava važnost prava na pristup sudu, vodeći računa o važnom mjestu koje u demokratskom društvu zauzima pravo na pravično suđenje (vidi *Airey protiv Irske*, presuda od 9. listopada 1979. godine, serija A, br. 32, str. 12-13, §24). Restriktivno tumačenje tog prava ne bi bilo u skladu s predmetom i svrhom ove odredbe (vidi *De Cubber v. Belgium*, presuda od 26. listopada 1984., serija A, br. 86, §30). Međutim, to pravo nije absolutno i može biti ograničeno; ograničenja su dozvoljena implicitno, budući da pravo na pristup pravosuđu po svojoj prirodi zahtijeva reguliranje od strane države (vidi *Edificaciones March Gallego S.A. protiv Španjolske*, presuda od 19. veljače 1998, 1998-I, § 34 i *Garcia Manibardo protiv Španjolske*, br. 38695/97, § 36). U tom smislu, države potpisnice imaju izvjesnu slobodu utvrđivanja takvih ograničenja, iako konačna odluka poštivanja zahtjeva iz Konvencije počiva na Sudu. Sud se mora uvjeriti da utvrđena ograničenja ne ograničavaju i u taj način ne umanjuju pravo pojedinca na pristup pravosuđu te da nisu takvog opsega da je dovedena u pitanje sama priroda tog prava. Nadalje, ograničenje nije u skladu s člankom 6 § 1 ako se njime ne ostvaruje legitiman cilj i ako nema razumnog odnosa razmjernosti između korištenih sredstava i cilja koji treba ostvariti (vidi *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 28. svibnja 1985, serija A, br. 93, str. 24, § 57; *Prince Hans-Adam II od Liechtensteina protiv Njemačke* [GC], br. 42527/98, § 44, EHCR 2001 – VIII, *mutatis mutandis*).

Ono što sustavi besplatne pravne pomoći ne smiju činiti jest izuzimanje određene kategorije problema iz sheme pružanja pravne pomoći bez obzira na njihovu važnost za pojedinca. Stoga tumačenje članka 5. st. 2. ZBPP-a koje daju uredi državne uprave nije u skladu s *Airey* kriterijima jer istraživanje pokazuje da se kod svih kategorija mogu pojaviti problemi koji su za pojedince vrlo ozbiljni. Možda je moguće tvrditi da obiteljski problemi češće predstavljaju ozbiljne ili egzistencijalne probleme nego što je to slučaj s potrošačkim problemima, no *neki* potrošački problemi mogu biti jednakojako ozbiljni kao i oni obiteljski te mogu također biti egzistencijalne prirode sukladno članku 5. st. 1. ZBPP. Načela iz predmeta *Airey protiv Irske* na način na koji su razrađena u predmetu *Steel i Morris*, ne dozvoljavaju državama njihovo izuzimanje iz razloga što su potrošački problemi *u prosjeku* manje ozbiljne naravi od nekih drugih kategorija pravnih problema.

Suglasni smo da je tumačenje koje je našem ekspertnom timu dalo Ministarstvo pravosuđa, u kojem se naglašava da su navedene kategorije dane kao *primjeri*, primjereno u smislu ispunjavanja *Airey* načela nego li tumačenje koje su dali uredi državne uprave koji su smatrali da ta lista gotovo bez izuzetka propisuje uvjete. Očito su potrebne dodatne mjere da bi se ostvarile namjere Ministarstva kada je riječ o toj odredbi. Neophodna je izmjena teksta ZBPP-a koja će pojasniti da problemi koji nisu navedeni u popisu također dolaze u obzir u skladu s kriterijima iz predmeta *Airey protiv Irske*. Do tada bi tumačenje Ministarstva trebalo pojasniti uredima državne uprave, pružateljima usluge i korisnicima.

Također smatramo da je kriterij „egzistencijalnih pitanja“ prestrog. Kriteriji iz predmeta *Airey protiv Irske* ne zahtijevaju da problem za pojedinca bude egzistencijalno pitanje kako bi se on kvalificirao za dobivanje besplatne pravne pomoći. Za to je dovoljno da je problem za pojedinca važan. Očito neosnovane zahtjeve podnositelja trebalo bi izuzeti iz ovog kruga i onemogućiti im pristup sudu, a nadležna državna tijela bi trebala provjeravati i odbijati zahtjeve koji imaju ograničene izglede za uspjeh sukladno objektivnom sudu kvalificiranih osoba. No, države moraju osigurati pristup sudovima i pravično suđenje za sve zahtjeve koji su važni za pojedinca, a koji imaju razumne izglede za uspjeh, te im omogućiti potrebnu pomoć iz programa besplatne pravne pomoći.

Istina, odredbe o besplatnoj pravnoj pomoći na temelju pravičnosti iz čl. 5. st. 3. i 42. st. 2. ZBPP omogućavaju sudovima da osiguraju pravnu pomoć neovisno o kriterijima kategorizacije problema iz članka 5, ako je:

- postupak složen,
- stranka u nemogućnosti da se sama zastupa,
- finansijska situacija stranke takva da bi angažiranje odvjetnika ugrozilo egzistenciju te stranke i članove njegova ili njezina domaćinstva.

Navedena načela slična su kriterijima iz predmeta *Airey v. Ireland*, osim što se u presudi u tom predmetu također naglašava važnost problema za pojedinca, što u teoriji hrvatsko uređenje pravne pomoći temeljem pravičnosti čini mnogo liberalnijim. Ipak, budući da su načela diskrečijske naravi, učinak u praksi ovisi o tome hoće li se u hrvatskim sudovima diskrečijsko pravo koristiti na način kao što to nalaže sudska praksa ESLJP-a.

Prema našoj procjeni, hrvatska je praksa značajno stroža. Članak 5. st. 3. ZBPP opisuje besplatnu pravnu pomoć iz „razloga pravičnosti“ kao *izuzetak* od uobičajenih kriterija, a formulacija u članku 5. ostavlja sudovima da odluče hoće li iskoristiti to diskrečijsko pravo. Kriteriji iz predmeta *Airey protiv Irske* predstavljaju *minimalna* načela za pružanje besplatne pravne pomoći koja bi svima trebala biti dostupna u sklopu nacionalnih pravnih sustava.

Čini se da iznimnu prirodu ovog instrumenta dodatno potvrđuje činjenica da izvješće koje je podnjelo Ministarstvo pravosuđa o ostvarenju prava na besplatnu pravnu pomoć za 2009. godinu ne sadrži nikakve podatke o doseg i opsegu primjene čl. 5. st. 3.

Prema našoj ocjeni, odredba o „pravnoj pomoći temeljem pravičnosti“ očito ne može kompenzirati nedostatke u članku 5. ZBPP u odnosu na kriterije slučaja *Airey*.

### 5.2.2. Drugi oblici besplatne pravne pomoći u građanskim predmetima

**Utvrđivanje stanja.** Iz članka 13. st. 3. ZBPP proizlazi da Zakon o radu i Zakon o parničnom postupku također sadrže odredbe o besplatnoj pravnoj pomoći. Ove oblike pravne pomoći također treba uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja ukupnog reguliranja besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj. Osim toga, Ministarstvo pravosuđa ukazalo je na različite norme sadržane u drugim zakonima osim ZBPP te tvrdi da je „... da bi se ocijenio jedan sustav, potrebno sagledati sve njegove aspekte kroz sveobuhvatnu analitiku.....“<sup>35</sup> Slažemo se da i druge sheme pravne pomoći također treba uzeti u obzir da bi se sustav ocijenio iz perspektive načela iz predmeta *Airey protiv Irske*.

Relevantne vanjske sheme pružanja besplatne pravne pomoći u građanskopravnim stvarima<sup>36</sup> su sljedeće:

- odredbe Zakona o građanskom postupku prema kojima je sud ovlašten oslobođiti stranku plaćanja sudskih pristojbi, a nekim strankama i omogućiti besplatno zastupanje;
- odredbe Zakona o odvjetništvu na osnovu kojih je Hrvatska odvjetnička komora ovlaštena u nekim predmetima imenovati *pro bono* odvjetnike;
- odredbe Zakona o azilu kojima se uređuje pružanje pravne pomoći podnositeljima zahtjeva za azil;
- odredbe o zastupanju u predmetima koji se tiču radnog prava;

<sup>35</sup> Odgovor Ministarstva pravosuđa od 13. prosinca 2010. godine, str. 1, 5-6.

<sup>36</sup> Kao što je navedeno u uvodnom dijelu, ova ocjena se ne odnosi na pravnu pomoć u kaznenim predmetima koja nije obuhvaćena ZBPP-om i koja bi trebala biti predmet zasebne studije.

- odredbe Zakona o zaštiti potrošača koje se tiču pružanja besplatne pravne pomoći u predmetima zaštite potrošača.

Dodatne odredbe koje se tiču odustajanja od pristojbi u sudskom i upravnom postupku postoje

- u zakonima koji uređuju pristojbe i honorare za te postupke.

Prije nego što kažemo nešto o glavnim obilježjima ovih programa, željeli bismo napomenuti da su primjedbe Ministarstva pravosuđa na naš inicijalni nacrt stručnog mišljenja i njegov dio koji se odnosi na potrebu uzimanja u obzir programa koji nisu pokriveni ZBPP-om u određenom smislu proturječne – *venire contra factum proprium*. Naime, Ministarstvo pravosuđa, kao glavno i odgovorno tijelo za funkcioniranje sustava besplatne pravne pomoći, u svojem godišnjem izvješću Hrvatskom saboru pod nazivom „Ostvarivanje prava na pravnu pomoć i trošenje sredstava u 2009.“ nije dalo nikakve podatke o korištenju drugih shema. Iz istog razloga, stručnjaci nisu mogli dobiti iscrpan uvid u funkcioniranje tih shema, pa je stoga prikaz koji slijedi trebalo izvući iz drugih, neslužbenih izvora i zapisnika razgovora s raznim dionicima.

Nadalje, tim stručnjaka je obaviješten da je i samo Ministarstvo pravosuđa u nekoliko navrata odbilo ideju o obuhvaćanju shema iz drugih zakona u jedinstveni sustav ZBPP-a.<sup>37</sup> Primjedbe na Nacrt zakona iz 2007. su se, između ostalog, odnosile na činjenicu da on „ne uspostavlja jedinstven i integrirani sustav čime se onemogućava usklađivanje pojedinih elemenata i praćenje troškova i učinaka novog sustava“. U svom Pregledu za 2007. godinu, Koalicija organizacija za pravnu pomoć iscrpnoje raspravlja o tom problemu:

Glavni cilj zakona, koji odgovara i zadacima države u procesu pridruživanja EU, jest da oblikuje cjelovit i funkcionirajući sustav koji će svim građanima omogućiti efektivno ostvarenje njihovih prava. Taj je cilj naznačen i u naslovu zakona, koji govori o ostvarivanju prava na pravnu pomoć, kao dužnost države da pomogne osobama koje ne mogu bez adekvatne pravne pomoći ostvariti svoja prava, a zbog imovnog stanja ne mogu tu pomoć platiti. I ocjena stanja iz obrazloženja navodi da „RH do sada nema cjelovito uređen sustav pružanja pravne pomoći...“.

Međutim, već na početku zakona od ovoga se odstupa, navodeći da će dosadašnji oblici pružanja pravne pomoći uredeni posebnim zakonima i dalje ostati na snazi (čl. 1/2). Prema tome, i odredbe o besplatnoj pravnoj pomoći u građanskom, i iste takve odredbe u kaznenom postupku, te neki oblici pružanja pomoći u posebnim područjima ne bi se prema ovome prijedlogu mijenjale.

Ovakvo je rješenje loše, a k tome ga se niti sam prijedlog nije u cijelosti pridržavao. Rješenje je loše iz više razloga. Prvo, dosadašnji propisi i sami nisu bili uzajamno usklađeni i u njihovo je primjeni dolazilo do više poteškoća. Npr. odredbe ZPP-a o postavljanju besplatnih punomoćnika nisu određivale pripada li postavljenim punomoćnicima pravo na nagradu, a ako da, iz kojih bi se sredstava ta nagrada isplaćivala. Odredbe Zakona o odvjetništvu razmjerno su usko i manjkavo (prema samom obrazloženju prijedloga) određivale krug korisnika, postupak i kriterije za postavljanje besplatnog (*pro bono*) odvjetnika kao punomoćnika. Manjkavosti postoje i u sustavu postavljanja besplatnog branitelja u kaznenom postupku, posebno u pogledu planiranja troškova, načina obračuna i plaćanja takvih branitelja. Ovaj prijedlog zakona, kojemu je tema uspostava sustava tzv. besplatne pravne pomoći u širem smislu (*legal aid*), propustio je priliku da na jednom mjestu riješi otvorena pitanja i harmonizira postojeće propise. (...)

Najvažnije, dosadašnji propisi o oslobađanju troškova postupka te besplatnoj i sponzoriranoj pravnoj pomoći različito uređuju nadležnost i izvore potpore za pruženu pomoć. Zadržavanje tih propisa efektivno dovodi do zadržavanja stanja u kojem je nadležnost i državna i društvena odgovornost za osiguranje adekvatne zaštite prava zaštićenih pravnim poretkom podijeljena između

<sup>37</sup>

Još u studenom 2004. godine prijedlog o spajanju drugih programa pružanja pravne pomoći u novi zakon u pisanim je obliku dostavio jedan član stručnog tima, prof. Uzelac (koji je u to vrijeme bio jedan od članova radne skupine zadužene za pružanje besplatne pravne pomoći kojeg je imenovalo Ministarstvo).

više tijela i organizacija, i samim time difuzno uređena, bez mogućnosti jedinstvenog praćenja i usmjeravanja te preuzimanja odgovornosti za eventualne poteškoće.<sup>38</sup>

U Zajedničkim polaznim osnovama iz veljače 2008. godine, Koalicija utvrđuje da u sklopu „osnovnih ciljeva i načela“ za uređenje besplatne i sponzorirane pravne pomoći, treba uspostaviti *integrirani sustav*:

Područje besplatne i sponzorirane pravne pomoći treba urediti na način koji će omogućiti da svi dosadašnji oblici pružanja pravne pomoći i olakšanja pristupa pravosuđu budu na harmoničan način integrirani u cjelokupni sustav pružanja pravne pomoći. To se odnosi i na oblike pružanja pravne pomoći kroz državni sektor (temeljem odredbi Zakona o parničnom postupku i Zakona o kaznenom postupku, kao i posebnih zakona u kojima se parcijalno uređuju pojedine teme, npr. Zakona o azilu, Zakona u upravnom postupku, Zakona o javnom bilježništvu) kao i na oblike pružanja pravne pomoći kroz stručne organizacije i udruge (od besplatne pravne pomoći koju pružaju članovi Hrvatske odvjetničke komore prema Zakonu o odvjetništvu do besplatne pravne pomoći koju pružaju nevladine organizacije i udruge u sklopu ostvarenja svojih ciljeva i ulaganjem vlastitih sredstava ili sredstava drugih sponzora) te druge oblike pravne pomoći (npr. kroz pravne klinike). Cilj je ostvarenje integralnog sustava besplatne pravne pomoći, po mogućnosti i na normativnom planu, gdje bi, radi preglednosti, odredbe o besplatnoj i sponzoriranoj pravnoj pomoći trebalo maksimalno uklopiti u jedan zakonski tekst.<sup>39</sup>

U javnom priopćenju članovima skupine za sastavljanje prijedloga o raznim prijedlozima vezanim uz tekst nacrtu ZBPP od 26. veljače 2008. godine, Ministarstvo pravosuđa je odbilo prijedlog da se sustav objedini, uz objašnjenje da bi to „na neko vrijeme odgodilo donošenje zakona“.<sup>40</sup>

Članovi stručnog tima podržavaju ideju o objedinjavanju sustava, no naglašavaju da je to prije svega dužnost državnih tijela koja bi trebala naručiti odgovarajuće istraživanje, prikupiti relevantne informacije i osigurati da normativni okvir i njegova provedba u praksi funkcioniraju na uravnotežen i usklađeni način.

Bez dobre osnove koja se sastoji od službeno prikupljenih podataka, ovo izvješće može samo ukratko sažeti sheme pravne pomoći koje su ostale izvan Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

**Pravna pomoć na osnovu Zakona o parničnom postupku.** Odredbe ZPP-a sadrže povijesno najstariji oblik besplatne pravne pomoći koja vuče porijeklo iz „siromaškog prava“ (*Armenrecht*) austrijskog ZPO-a iz 1895. godine. Prema člancima 172. do 177. ZPP-a, stranka u parničnom postupku koja ne može platiti troškove postupka bez da ugrozi svoju egzistenciju (ili egzistenciju članova svojeg kućanstva) može zatražiti potpuno ili djelomično oslobođenje od plaćanja troškova. To oslobođenje odobrava sud (t.j. sudac ili sudska vijeće) u skraćenom postupku.<sup>41</sup> Djelomično oslobođenje odnosi se samo na neplaćanje sudske pristojbi, dok potpuno oslobođenje uključuje i plaćanje predujmova za troškove svjedoka, sudske vještaka i slične troškove. Te troškove u konačnici snosi sud, ako stranka koja je oslobođena plaćanja troškova izgubi parnicu. U protivnome te troškove snosi suprotna stranka.

<sup>38</sup> Ocjena konačnog prijedloga Zakona o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć, [http://www.human-rights.hr/attachments/457\\_Review\\_of\\_the\\_final\\_draft\\_of\\_the\\_act\\_on\\_exercising\\_right\\_to\\_legal\\_aid.doc](http://www.human-rights.hr/attachments/457_Review_of_the_final_draft_of_the_act_on_exercising_right_to_legal_aid.doc), str. 1 (citat).

<sup>39</sup> Zajedničke polazne osnove za uređenje besplatne i sponzorirane pravne pomoći u Republici Hrvatskoj, [http://www.human-rights.hr/attachments/457\\_polazne-osnove\\_eng.doc](http://www.human-rights.hr/attachments/457_polazne-osnove_eng.doc), str. 1 (citat).

<sup>40</sup> Izjava o izmjenama u tekstu nacrtu ZBPP-a i prijedlozi članova radne skupine za izradu nacrtu, elektronska poruka J. Butorac od 26. veljače 2008. godine, str. 2.

<sup>41</sup> Dokazivanje slabog imovnog stanja ograničeno je na dostavu potvrde nadležne porezne uprave.

U slučaju potpunog oslobođenja od plaćanja troškova, sud može, na zahtjev stranke u postupku, imenovati punomoćnika (odvjetnika ili drugu odgovarajuću osobu), ako to smatra nužnim radi zaštite prava stranke (čl. 174. ZPP). Ako se imenuje odvjetnik, odluku o imenovanju donosi predsjednik suda. Postavljeni odvjetnik ne može odbiti zastupanje, osim ako postoje opravdani razlozi za takvo odbijanje (ako su ti razlozi sporni, sud može odlučiti o opravdanosti tih razloga). Ako imenovani punomoćnik dobije parnicu, troškove nadoknađuje stranka koja je izgubila spor. U protivnom, iz teksta zakona proizlazi da se pravna pomoć pruža *pro bono*.

Drugi, ponešto zbumujući element ove sheme pružanja besplatne pravne pomoći leži u činjenici da se on zapravo preklapa s odredbama ZBPP o pravnoj pomoći „iz razloga pravičnosti“ (čl. 42-44. ZBPP). Osim okolnosti da ZBPP sadrži povećane zahtjeve u pogledu formalnih uvjeta (broj dokumenata koje treba predočiti kao dokaz imovnog stanja), ne postoje bitne razlike u načinu uređivanja i ovlastima suda, što onda potiče pitanje o tome koje bi se odredbe trebale primjenjivati u parničnom postupku (odnosno, jesu li obje sheme primjenjive, ovisno o izboru podnositelja zahtjeva).

**Pravna pomoć pro bono na temelju Zakona o odvjetništvu.** Od 1994. godine, Zakon o odvjetništvu sadrži odredbu o *pro bono* zastupanju. Pravila su ograničena na jedan članak – čl. 21. ZO:

Članak 21. 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.

Neka pravila o profesionalnoj obvezi pružanja besplatne pravne pomoći sadržana su u Kodeksu odvjetničke etike, III. Poglavlju:

35. Besplatno pružanje pravne pomoći socijalno ugroženim osobama i žrtvama Domovinskog rata časna je dužnost odvjetnika koju odvjetnik treba obaviti jednakom 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 zahtjeva 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.

Iako je Statut Hrvatske odvjetničke komore (čl. 70. st. 1. t. 3.) predviđao ovlasti Izvršnog odbora „da donosi propise o imenovanju odvjetnika koji zastupaju žrtve Domovinskog rata i socijalno ugrožene osobe“, takav propis nije nikada donesen. Umjesto toga, na internetskim stranicama Komore<sup>42</sup> navedeni su dokumenti i zahtjevi za imenovanje *pro bono* odvjetnika. Potrebni dokumenti su pisani zahtjev s naznakom predmeta, potvrda nadležnih poreznih vlasti, potvrda o mjesečnom prihodu podnositelja zahtjeva, potvrda o državljanstvu (zahtjev

<sup>42</sup>

<http://www.hok-cba.hr/Default.aspx?sec=169>.

mogu podnijeti isključivo hrvatski državljanji) i, u obiteljskim predmetima, različiti dokumenti koji se tiču djece. Zahtjevi se mogu podnositi poštom na adresu HOK-a u Zagrebu, ili jednom tjedno osobno (srijedom od 10-14h). Izričito je navedeno da se dodjeljuje isključivo zastupanje te da se ne mogu tražiti ili dobivati pravni savjeti. Što se tiče imovine i prihoda podnositelja zahtjeva te načina provjere ispunjavanja uvjeta socijalne ugroženosti, podaci o tome nisu izričito navedeni i čini se da ovise o internoj praksi.

**Besplatna pravna pomoć prema Zakonu o azilu.** Prema Zakonu o azilu iz 2007. godine, između ostalih prava, tražitelji azila imaju i pravo na besplatnu pravnu pomoć. Ona obuhvaća pomoć pri sastavljanju zahtjeva za dobivanje azila i zastupanje u upravnim postupcima.<sup>43</sup> Pravo pružanja besplatne pravne pomoći tražiteljima azila mnogo je šire definirano nego što je to slučaj u ZBPP-u: svaki odvjetnik kojeg su angažirale udruge s kojima je Ministarstvo sklopilo ugovor o pružanju besplatne pravne pomoći može pružati pravnu pomoć. I test za imovno stanje tražitelja azila definiran je mnogo fleksibilnije: svaki tražitelj azila, koji nema dovoljno sredstava ili vrijedne imovine, ima pravo na besplatnu pravnu pomoć (čl. 34. Zakona o azilu). Pravnu pomoć koja se pruža tražiteljima azila plaća Ministarstvo unutarnjih poslova. Besplatna pravna pomoć prema Zakonu o azilu pruža se i plaća na osnovu propisa koje je Ministarstvo unutarnjih poslova donijelo 2007. godine. Prema tom propisu, odvjetnici koji zastupaju u predmetima koji se tiču azila imaju pravo na 50% svog redovitog honorara, a honorar za pružanje pravnih savjeta uređen je sporazumima zaključenim između Ministarstva unutarnjih poslova i pružatelja besplatne pravne pomoći.

**Besplatna pravna pomoć koju pružaju sindikati u radnim sporovima.** Oblici besplatne pravne pomoći koju pružaju sindikati u radnim sporovima samo su nebitno različiti od općih pravila. Za razliku od drugih sudskih predmeta, gdje zastupnici mogu biti isključivo kvalificirani odvjetnici, u predmetima koji se tiču radnog prava, radnike koji su članovi sindikata mogu zastupati i zaposlenici u sindikatima (čl. 434a. ZPP). Sindikati također sudjeluju u pružanju primarne pravne pomoći svojim članovima, što je jedan od razloga zbog kojeg su posebno uključeni u krug pružatelja pravne pomoći prema ZBPP.

**Besplatna pravna pomoć prema Zakonu o zaštiti potrošača (ZZP).** Ovaj Zakon ovlašćuje udruge za zaštitu potrošača da obavještavaju potrošače o njihovim pravima, pomažu im u odnosima prema proizvođačima i osnivaju savjetovališta za zaštitu potrošača. Iako pravna pomoć nije posebno nabrojena među aktivnostima savjetovališta, čini se da bi savjeti o zaštiti prava potrošača uključivali i primarnu pravnu pomoć. Prema ZZP-u, savjetovališta se mogu sufinancirati iz proračuna i imaju pravo tražiti uredski prostor od jedinica lokalne uprave i samouprave (vidi čl. 126 do 128 ZZP).

**Ocjena.** Gore navedeni paralelni programi besplatne pravne pomoći omogućuju nam da izvedemo sljedeće zaključke:

- **Potreba za objedinjavanjem i koordiniranjem sustava.** Korisnicima nije pristupačno i praktično ako zakon, koji prema svom nazivu treba pokriti sve ili većinu oblika besplatne pravne pomoći, ostavlja niz odredbi o pružanju besplatne pravne pomoći u drugim zakonodavnim aktima.<sup>44</sup> Čak i ako su neke odredbe iz nekog razloga nastavile

<sup>43</sup> Vidi Zakon o azilu, čl. 29. Iz odgovora dobivenog od Ministarstva pravosuda, točka 5, čini se da je program ograničen na žalbe protiv odluka Ministarstva unutarnjih poslova i ne obuhvaća primarnu pravnu pomoć oko pripreme zahtjeva koji se upućuje Ministarstvu.

<sup>44</sup> Nakon sastanka s Ministarstvom se čini da je nakon prvobitnog odbijanja napokon prihvaćena ideja o manje raspršenom sustavu. Ipak, bilo bi pogrešno pokrenuti takvo objedinjavanje isključivanjem jakih točaka iz

postojati u drugim zakonima, moraju se uskladiti, koordinirati i proučiti radi harmonizacije, usuglašavanja i uspostave jedinstvenog sustava, a također i zato da bi se postiglo optimalno zajedničko djelovanje svih shema pružanja besplatne pravne pomoći radi zadovoljenja pravnih potreba korisnika.

- **Nužnost da se izvlače pouke iz dobrih iskustava paralelnih shema.** Neke sheme pružanja besplatne pravne pomoći koje smo u gornjem tekstu opisali imaju pojedine elemente koji su strukturalno jako različiti od pristupa koji ima ZBPP. U nekim od njih daju se jasne i jednostavne definicije obuhvaćenih pravnih problema, a omogućuje se i izravno pružanja besplatne pravne pomoći od strane organizacije kojoj se korisnik obraća, bez potrebe da se prijeđe dug i mukotrpan postupak ispitivanja naravi pravnog problema (kao i imovinske situacije korisnika) od strane upravnih tijela čija je jedina funkcija filtriranje podnesenih zahtjeva.
- **Potreba za preoblikovanjem odredbi o pravnim problemima obuhvaćenim sustavom ZBPP i njihovo usklađivanje s Airey kriterijima.** Čak i ako uzmemo u obzir sve druge sheme pružanja besplatne pravne pomoći izvan ZBPP, pokrivenost pravnih problema u sustavu pružanja besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj pokazuje značajan manjak u usporedbi s Airey kriterijima. Različita, dvostruka i komplikirana pravila rješavanja pravnih problema doprinose zbrici i donose sa sobom veliki rizik da pojedini konkretni slučajevi, koji bi prema Airey kriterijima nedvojbeno zahtjevali pravnu pomoć, ostanu nepokriveni.

### 5.3. Najbolje prakse

Suvremeni sustavi besplatne pravne pomoći moraju biti široki i otvoreni kada je riječ o dostupnosti kratkih pravnih savjeta. Oni moraju obuhvatiti sve vrste pravnih problema u društvu. Inozemna istraživanja pokazuju da je pravna pismenost građana ograničena te da su obični i siromašni ljudi suočeni s ogromnim brojem jednostavnih pravnih problema koje nisu u stanju sami učinkovito rješiti, ali koje vrlo brzo može rješiti kompetentni pravni savjetnik. Njihove usluge moraju biti neformalne, učinkovite i dostupne.

Čini se da važnost učinkovitog sustava pružanja pravne pomoći kada je riječ o svakodnevnim pravnim problemima nije dobro shvaćena u hrvatskoj politici pružanja besplatne pravne pomoći. Stoga predlažemo da se provede empirijsko istraživanje o potrebama za primarnom pravnom pomoći, kako bi se na taj način više saznalo o potrebama korisnika.

Osim toga, i za složenije pravne probleme trebala bi biti osigurana besplatna pravna pomoć izvan sudskih postupaka. Za mnoge probleme sud nije najbolje rješenje. Neki će se problemi moći bolje rješiti pregovorima i alternativnim metodama rješavanje sporova. Upravni postupci su pak bolje – ili možda jedino – rješenje za neke druge vrste problema. Kod mnogih pravnih problema korištenje takvih postupaka obvezno je prije no što se svoj slučaj iznese pred sud.

Potreba za takvim uslugama prepoznata je u ZBPP-u kroz odredbe o primarnoj pravnoj pomoći. Ograničenja koja se postavljaju kada je riječ o tim problemima ista su kao i kod sekundarne pravne pomoći, što znači da važne kategorije problema nisu pokrivene. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u čl. 2. sadrži formulacije koje imaju implikacije na primarnu pravnu pomoć, jer se svrha zakona definira u smislu „olakšavanja pristupa sudovima i drugim

---

sadašnjih paralelnih programa i nametnuti slabe i nedovoljne sheme i birokratske pristupe iz ZBPP-a i njegovu provedbu na području posebnih potreba.

pravosudnim tijelima“. Problemi koji se ne tiču pravosudnih tijela u načelu su ostali izvan dosega Zakona. Uz sustav financiranja koji općenito ne potiče na pružanje pravnih savjeta (vidi *infra* u 8.4, 9.1 i 9.3), usredotočenost na probleme koji se pojavljuju u kontekstu suđenja može dodatno objasniti zašto je izdan tako mali broj uputnica za pružanje besplatne pravne pomoći od strane OCD-a.

Danas najveći dio usluga besplatnog pravnog savjetovanja pružaju organizacije civilnog društva koje se uglavnom financiraju izvan Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Okolnost da se danas velik broj predmeta OCD-a tiče problema koji nisu pokriveni sustavom ZBPP-a važan je pokazatelj činjenice da aktualna definicija problema obuhvaćenih sustavom besplatne pravne pomoći ne odgovara stvarnim potrebama korisnika. Ovi nedostatnosti sustava mogla bi se posebno pokazati ako usluge OCD-a prestanu postojati.

Prema našoj ocjeni, neophodno je razvijati politiku besplatnog pružanja usluga koja će osigurati primarnu pravnu pomoć izvan sudova za sve ozbiljne pravne probleme, uz poštivanje kriterija kompatibilnih *Airey* načelima. Tako dugo dok organizacije civilnog društva nastave pružati svoje pravne usluge, sustav iz ZBPP-a može se uzeti za komplementarno rješenje koje uglavnom osigurava pružanje besplatne pravne pomoći za probleme koji nisu pokriveni djelatnošću OCD-a. Međutim, ako se ugase međunarodne donacije, bit će neophodno donijeti odluku o tome mogu li se usluge koje pružaju OCD-i na bolji način integrirati u ZBPP, ili valja izgraditi odvojene sheme pružanja pravne pomoći neovisno o njima. O ovome će još biti riječi u 8. poglavlju.

## Preporuke

*Primarna pravna pomoć trebala bi pokrivati sve vrste pravnih problema. Potrebno je provesti istraživanje koje bi utvrdilo potrebe za primarnom pravnom pomoći.*

*Što se sekundarne pravne pomoći tiče, ZBPP treba definirati određeni broj problema od velike socijalne važnosti kod kojih ispunjavanje dodatnih kvalifikacija nije potrebno, osim ako je riječ o očito neosnovanim zahtjevima. Sve ostale kategorije problema također moraju biti prihvatljive nakon što se utvrdi da je pristup sudovima važan za podnositelja zahtjeva i da postoje razumni izgledi za pozitivan ishod predmeta. Kriterij „egzistencijalnog pitanja“ treba izbaciti iz čl. 5. st. 1. ZBPP.*

*Predlažemo da ZBPP bude formuliran na način da se predviđi mogućnost pravne pomoći u svim kategorijama sudskega predmeta koje nisu dovoljno obuhvaćene drugim shemama. Formulacija iz finskog Zakona o pravnoj pomoći u kombinaciji s tim ograničenjem je jedan od modela. Drugi bi bio da se upotrijebi tri kriterija sadržana u čl. 42. st. 2. ZBPP o pravnoj pomoći iz razloga pravičnosti kao glavne, a ne samo iznimne kriterije za pružanje besplatne pravne pomoći.*

*Sheme pružanja besplatne pravne pomoći u građanskim predmetima sadržane izvan ZBPP-a treba bolje integrirati i koordinirati sa sustavom sadržanim u ZBPP-u. Sve odredbe o pružanju pravne pomoći treba preformulirati i uskladiti s kriterijima iz predmeta *Airey**

*protiv Irske. Pojedine značajke shema besplatne pravne pomoći izvan ZBPP-a usmjerene prema krajnjem korisniku (user-friendly značajke), kao npr. jasna definicija obuhvaćenih pravnih problema, izravno pružanje pravne pomoći od strane organizacije kojoj se korisnik obratio, te jednostavni postupci za utvrđivanje imovinskog stanja korisnika i izgleda na uspjeh u postupku (ili nedostatak tih postupaka) treba uzeti u obzir i za one kategorije problema koje su obuhvaćene ZBPP-om.*

## 6. UDIO STANOVNIŠTVA OBUHVAĆENOG SUSTAVOM ZBPP

### 6.1. *Opis stanja*

#### 6.1.1. *Ekonomski uvjeti*

Treća glava ZBPP-a sadrži odredbe o uvjetima koje podnositelji zahtjeva moraju ispuniti. U članku 7. stoji da korisnici pravne pomoći mogu biti hrvatski građani i neke kategorije stranaca, i to:

- osobe s privremenim ili stalnim boravkom u Hrvatskoj;
- tražitelje azila i azilanti;
- stranci pod supsidijarnom zaštitom;
- djeca stranaca bez pratnje roditelja ili zakonskog zastupnika [pod uvjetom da ne mogu snositi troškove pravne pomoći bez ugrožavanja svoje egzistencije – čl. 7. st. 1.].

Tražitelji azila su uključeni ako nisu pokriveni odredbama nekog drugog zakona (čl. 7. st. 2.). Ostali stranci navedeni u čl. 7. st. 1. pokriveni su samo ako ispunjavaju uvjete za pružanje besplatne pravne pomoći u svojoj zemlji u predmetnom postupku te uvjete pod kojima se besplatna pravna pomoć odobrava hrvatskim građanima.

Čl. 8. utvrđuje što znači uvjet „ne može snositi troškove“. Kriteriji su vrlo složeni. Oni koji dolaze u obzir bez ikakvih dalnjih uvjeta su:

- primatelji socijalne pomoći i primatelji „drugih oblika pomoći“;
- ratni veterani s pravom na opskrbnину prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata i članova njihovih obitelji.
- Ostale osobe imaju tražena svojstva ako podnositelj zahtjeva ili članovi njegova ili njezina kućanstva ispunjavaju kumulativno sljedećih pet uvjeta:
- njihova novčana imovina ne iznosi više od 54.000 kuna (dvadeset najnižih mjesecnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa po članu kućanstva; oko 7.300 eura u 2010.);
- njihova nenovčana imovina ne iznosi više od 54.000 kuna (dvadeset najnižih mjesecnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa po članu kućanstva; oko 7.300 eura u 2010.);
- ne posjeduju kuću ili stan čija vrijednost prelazi „veličinu zadovoljavajućeg stambenog prostora“ što prema članku 3. iznosi 35m<sup>2</sup> s dodatnih 10m<sup>2</sup> za svaku daljnju osobu;
- ne posjeduju automobil čija vrijednost prelazi 48.600 kn (osamnaest najnižih mjesecnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezno osiguranje po članu kućanstva; oko 6.500 eura u 2010.);
- njihov ukupni mjesecni dohodak i prihod po članu kućanstva manji je od 2.700 kuna (najniža mjesecna osnova za obračunavanje doprinosa za obvezno osiguranje po članu kućanstva; oko 365 eura u 2010.);
- Djeca posjeduju tražena svojstva bez ikakvih ekonomskih granica za postupak pred nadležnim sudskim tijelom radi ostvarivanja prava na uzdržavanje od strane njihovih roditelja ili drugih osoba koje imaju obvezu njihova uzdržavanja (članak 8. st. 2.).

Ministarstvo pravosuđa je 22. travnja 2010. poslalo mišljenje o tumačenju ZBPP-a uredima državne uprave. U tom mišljenju, Ministarstvo iznosi stajalište da članci 5. i 8. moraju biti tumačeni u svjetlu članka 2. koji sadrži definiciju besplatne pravne pomoći. Ministarstvo predlaže nešto fleksibilnije tumačenje ekonomskih kriterija, posebice kod primjene članka 8. st. 1c. u odnosu na čl. 3. t. 18. o zadovoljavajućem stanovanju. Gornje granice smjeli bi se prijeći ako je imovina u lošem stanju, ili se ne može prodati, a ukupna situacija podnositelja zahtjeva odgovara općoj svrsi i smislu Zakona.

Međutim, načela za dobivanje besplatne pravne pomoći iz razloga pravičnosti iz članka 42. st. 2. također omogućavaju sudovima odobravanje pravne pomoći neovisno o kriterijima u čl. 8. Kao što smo objasnili u poglavlju 5.2.1, načela „pravičnosti“ u ZBPP-u doimaju se kao izuzeci, dok su *Airey* kriteriji minimalna načela. Zbog toga smatramo da je hrvatska praksa u pružanju besplatne pravne pomoći mnogo striktnija nego li što je to sudska praksa ESLJP-a, čak i onda kada je riječ o izuzecima u smislu ekonomskih granica utvrđenih u ZBPP-u.

Dodatna pravila o tome na koji način tretirati imovno stanje podnositelja zahtjeva nalaze se u člancima 24-29, posebno u člancima 25. i 26. U izvjesnom smislu oba ova članka u suštini ponavljaju i modificiraju pravila sadržana u članku 8. Spomenuta pravila ćemo ocjenjivati u poglavlju 8.2 (vidi posebno 8.2.1) koje govori o ocjeni imovnog stanja i šansama za uspjeh u sporu.

### 6.1.2. *Doprinosi korisnika*

Nekoliko europskih modela pravne pomoći koriste sustave doprinosa. Osobe određenog imovnog stanja ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć, ali moraju same snositi dio troškova. Primjenjuju se razne vrste doprinosa:

Osnovni doprinosi plaćaju se unaprijed, a iz sredstava besplatne pravne pomoći obično se pokrivaju troškovi koji prelaze osnovni doprinos. Doprinosi izraženi u postotcima znače da podnositelj zahtjeva mora platiti određeni dio ukupnih troškova. Oni mogu biti progresivni, što znači da osobe boljeg imovnog stanja plaćaju veći udjel u troškovima od osoba slabijeg imovnog stanja. Treća vrsta su maksimalni doprinosi. Oni postavljaju gornju granicu doprinosa u postotcima. Sve troškove koji prelaze maksimalni doprinos pokriva država.

Doprinosi znače da ekonomski kriteriji postaju složeniji, jer se moraju primijeniti odvojene ekonomске granice. Najsirošniji dio stanovništva ne plaća doprinose, ili plaća samo one osnovne, dok oni najbogatiji među osobama koje ispunjavaju uvjete sami plaćaju skoro sve uobičajene troškove. Što se njih tiče, besplatna pravna pomoć funkcionira uglavnom kao zaštita od pretjeranih troškova, tj. troškova kakvi su bili uzrokovani u predmetu *Steel and Morris*. Budući da sustav doprinosa smanjuje prosječne troškove po predmetu pravne pomoći, postoji mogućnost da se bez povećanja troškova uključi veći dio stanovništva u sheme besplatne pravne pomoći, negoli što je to slučaj u sustavu u kojem su svi podnositelji zahtjeva u potpunosti oslobođeni plaćanja.

Članak 2. ZBPP navodi da je besplatna pravna pomoć način olakšavanja pristupa pravosuđu „na način da troškove u cijelosti ili djelomično snosi Republika Hrvatska“. Zakon u članku 31. sadrži i sustav doprinosa. Doprinose ne plaćaju podnositelji zahtjeva kojima je odobrena besplatna pravna pomoć jer primaju socijalnu pomoć ili druge oblike pomoći, ili ispunjavaju uvjete na temelju prava na opskrbninu na osnovu Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata. Ostali korisnici pravne pomoći moraju platiti doprinose ako njihov mjesечni primitak po članu kućanstva prelazi 50% najniže osnovice za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezno osiguranje. Doprinosi se kreću u rasponu od deset do pedeset

posto ukupnih troškova. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP) utvrđuje i pravila o povratu sredstava ako je podnositelj zahtjeva naveo netočne podatke o imovnom stanju svog kućanstva ili ako se njegova finansijska situacija značajnije poboljšala.

## 6.2. Ocjena

### 6.2.1. Kriteriji zaštite ljudskih prava.

**Utvrdjivanje imovnog stanja.** Ljudska prava također se trebaju uzeti u obzir kada se oblikuju kriteriji u pogledu imovnog stanja korisnika. Prema Airey načelima, troškove postupka treba prilagoditi finansijskim mogućnostima pojedinca. Troškovi pružanja pravne pomoći ne smiju onemogućiti njenu dostupnost ako je ona nužna u interesu pravde. Kako ekonomski kriteriji za korisnike, tako i njihovi doprinosi moraju biti u skladu s tim načelom.

Predmet Steel & Morris dalje razvija načelo iz predmeta Airey kada je riječ o troškovima postupka. Obveza poštovanja ljudskih prava traži da se i osobama zadovoljavajućeg imovnog stanja omogući besplatna pravna pomoć ako troškovi postupka postanu previsoki. Ljudska prava ne daju pravo na potpuno besplatan sudski postupak, no troškovi se moraju prilagoditi finansijskim mogućnostima pojedinca. Ovo načelo očito utječe na utvrđivanje ekonomskih kriterija i doprinosa korisnika. Pravna pomoć ne može se ograničiti samo na siromašne. Ako troškovi postanu pretjerani, kao što je to bio slučaj u predmetu Steel & Morris, osobe srednjeg imovnog stanja, a možda i one dobrog imovnog stanja, mogu također biti u situaciji da zatraže pomoć iz javnih sredstava.

Način utvrđivanja imovnog stanja iz čl. 8. i čl. 2. ZBPP čini se vrlo striktnim te po tome ne ispunjava zahtjev za fleksibilnošću sadržan u Airey načelima. Ni nešto fleksibilnije tumačenje predloženo u dopisu Ministarstva pravosuda od 22. travnja 2010. nije dovoljno, iako namjera zasigurno ide u dobrom smjeru. S obzirom da se radi o mišljenju, ne može se očekivati da će ono značajno promijeniti tumačenje koje proizlazi iz teksta samog Zakona. Izuzevi od potrebe utvrđivanja imovnog stanja ugrađeni u kriterije „pravičnosti“ nisu dovoljno široki da bi kompenzirali postavljanje granica za pristup pravosuđu iz čl. 8. i 2. ZBPP.

Nismo dobili nikakve statističke podatke koji bi opisali pokrivenost stanovništva sustavom iz ZBPP, tj. koliko je u Hrvatskoj rasprostranjeno siromaštvo i koji postotak siromašnih je obuhvaćen zakonskom shemom, ako se uzmu u obzir ekonomski kriteriji koje zakon trenutno određuje. Po našem mišljenju, jedan od glavnih zadataka tijela odgovornih za besplatnu pravnu pomoć trebalo bi biti prikupljanje i praćenje tih pokazatelja. Tijekom izrade našom neovisne studije stanja mogli smo prikupiti samo nekoliko potencijalnih pokazatelja koji također potiču sumnju glede pitanja je li obuhvaćenost stanovništva zadovoljavajuća.

Prema najnovijim podacima CEPEJ-a, u Hrvatskoj je u 2008. godini BDP po stanovniku iznosio 10.583 eura, dok je prosječna godišnja bruto plaća iznosila 12.533 eura. Prosječna mjesečna neto plaća u 2009. godini bila je oko 5.300 kuna (oko 730 eura). Postoje također i različite procjene razine siromaštva ukupnog stanovništva. Prema nekim sociološkim studijama (Šućur<sup>45</sup>, Bejaković<sup>46</sup>) i podacima Svjetske banke, apsolutno siromaštvo u Hrvatskoj relativno je nisko. Međutim, razni izvori procjenjuju da je relativno siromaštvo još uvijek značajno. Podaci iz 2009. godine govore da 856.429 građana živi ispod relativne razine

<sup>45</sup> Šućur, Z. Siromaštvo: teorije, koncepti i pokazatelji, Zagreb: Pravni fakultet, 2001.

<sup>46</sup> Bejaković, P., *Poverty, Inequality and Social Exclusion in the EU and Croatia*, in: Ott, K. (ed.), *Croatian Accession to the European Union: Institutional Challenges*, Zagreb: IJF, 2005, str. 79-103 (također dostupno na <http://www.ijf.hr/engl/EU2/Bejakovic.pdf>).

siromaštva, dakle oko 17,4% stanovništva („Novi list“ 19/09/2009). U 2007. postotak kućanstava koja su živjela na rubu siromaštva iznosio je 20%, ili brojčano 285.133 kućanstava. U to vrijeme, prag siromaštva bio je mjesecni iznos od 1.744 kune neto za kućanstvo s jednim članom, ili 3.663 kune za obitelj od 4 člana.

Ako ove pokazatelje usporedimo s kriterijima za utvrđivanje imovnog stanja iz čl. 8. ZBPP, očito je da se oni ne poklapaju. Iako visina mjesecnog prihoda kao kriterija može biti usporediva s gornjim podacima, postoje tri dodatna kriterija koji moraju kumulativno biti ispunjeni. Oni uključuje vlasništvo nad raznom vrstom imovine, uključujući i vlasništvo kuće ili stana. Taj bi kriterij, na primjer, iz potencijalnog prava na pravnu pomoć isključivao sve koji žive na rubu siromaštva u vlastitoj kući, što je čest slučaj, posebice u ruralnim područjima sa starijim, samačkim kućanstvima. Daljnje ograničenje je potreba da svi članovi kućanstva – čak i ako ne postoji obveza uzdržavanja između njih i podnositelja zahtjeva – budu podvrgnuti provjeri imovnog stanja, što dodatno umanjuje šanse podnositelja zahtjeva za ostvarenje besplatne pravne pomoći te ih čini ovisima o drugim članovima kućanstva (čak i ako prolaze ekonomski kriterije definirane u ZBPP-u, drugi članovi kućanstva moraju još priložiti potpisane obrasce i pristati na provjeru njihove imovine). Ako uzmemo u obzir sve ove uvjete, čini se da značajan dio ljudi koji žive na rubu siromaštva ne ispunjava kriterije iz čl. 8. ZBPP-a.

Osim toga, čini se da troškovi pružanja pravnih usluga u Hrvatskoj mogu biti previsoki čak i za ljude koji ne pripadaju skupini „siromašnih“ ili „jako siromašnih“. Prema dostupnim podacima, troškovi postupka u Hrvatskoj uključuju sudske pristojbe, troškove zastupanja i druge troškove (npr. troškove sudskih vještaka). Ako se radi o tražbini koja se tiče nekretnine u vrijednosti od oko 500.000 kuna (oko 70.000 eura – što odgovara cijeni manjeg stana), samo troškovi zastupanja u dvostupanjskom postupku mogu iznositi oko 10% vrijednosti (50.000 kuna ili 7.000 eura), što iznosi – zajedno sa sudskim pristojbama i nekim drugim troškovima – preko deset mjesecnih plaća. U predmetima visoke vrijednosti predmeta spora, maksimalni iznos koji se plaća odvjetniku za jednu radnju u sudskom postupku (jedan pisani podnesak ili jednu raspravu na sudu) prema odvjetničkoj tarifi može iznositi i do 123.000 kuna (oko 17.000 eura). Takvi iznosi mogu biti prepreka i za osobe koje pripadaju bogatijim slojevima društva. Prema sadašnjoj situaciji oni ne ispunjavaju uvjete za besplatnu pravnu pomoć, jer je u čl. 8. ZBPP propisana gornja granica u pogledu imovinskog stanja korisnika, koja ne ovisi o predvidivim troškovima vođenja sudskog postupka. Jedina mogućnost u tom slučaju je odobravanje pravne pomoći od strane suda iz razloga pravičnosti sukladno članku 5. st. 3. Kao što smo prethodno objasnili, ne smatramo da postojeća sudska praksa pokriva takve slučajeve.

**Doprinosi.** Sustav besplatne pravne pomoći prema kojem osobe srednjeg imovnog stanja same snose redovne troškove pravnih usluga nije u suprotnosti sa zahtjevom zaštite ljudskih prava, ako se te osobe štite od pretjeranih troškova koji prelaze njihove financijske mogućnosti. Za one na gornjoj ljestvici primanja, doprinosi mogu biti jako visoki. Međutim, programi besplatne pravne pomoći koji samo pokrivaju troškove do neke granice, ili koriste postotke doprinosa bez gornje granice za korisnika, mogu doći u sukob sa zahtjevima čl. 6. Europske konvencije ako su troškovi pravne zaštite vrlo visoki.

Što se tiče sustava doprinosa iz čl. 13. ZBPP, iznenađuje nas činjenica da izvješće o provedbi zakona za 2009. godinu ne sadrži podatke o opsegu i upotrebi te zakonske mogućnosti. U nekim aspektima, odredba o doprinosima se također čini nejasnom (primjerice, nije jasno što je doprinos, na koga se odnosi i koja su prava i obveze podnositelja zahtjeva i pružatelja usluga). Za sada možemo samo zaključiti da je u broju predmeta u kojima je

pružena besplatna pravna pomoć udjel troškova koje je snosila država bio jako ograničen. Niske državne naknade za pravnu pomoć mogu smanjiti ulogu doprinosa.

Od 2011. sadašnji iznosi državnih naknada koje se plaćaju pružateljima pravne pomoći porast će za 50% (vidi poglavlje 8.3). Posljedica toga bit će odgovarajuće povećanje doprinosa, osim ako se ne izvrši prilagodba. Prema našim saznanjima, nije izvršena nikakva procjena o tome je li porast doprinosa kompatibilan s mogućnostima plaćanja onih skupina koje podliježu plaćanju doprinosa. Kod značajnijih troškova, povećanje bi moglo predstavljati nepremostivu prepreku pristupu pravosuđu za pojedine skupine stanovništva.

## 6.2.2. *Najbolje prakse.*

Suvremeni sustavi besplatne pravne pomoći trebali bi biti široki i otvoreni pri utvrđivanju svoje ciljne populacije. Većina stanovništva trebala bi ispunjavati uvjete za sudjelovanje u sustavu – premda bi osobe iznad granice siromaštva trebale plaćati doprinose koji bi mogli biti, za one bogatije, i dosta visoki. Za njih, sustav besplatne pravne pomoći uglavnom treba služiti samo kao zaštita od prekomjernih troškova. Kada se koristi sustav doprinosa, oni bi se trebali određivati na osnovu troškova predmeta i na osnovu imovnog stanja korisnika. Važno je osigurati da nitko ne bude suočen s troškovima koji su nerazumno visoki u odnosu na njegovu finansijsku situaciju te izbjjeći da strah od takvih troškova ne postane preprekom za ostvarivanje pristupa pravosuđu. Neke europske države osiguravaju besplatne kratke pravne savjete za sve, a neke pokrivaju pravne troškove bez obzira na imovno stanje u upravnim predmetima koji se tiču uplitanja države u integritet pojedinaca – poput prisilnog psihijatrijskog liječenja. Pravni troškovi u postupcima u kojima država intervenira u vlasnička prava pojedinaca – kao što je npr. postupak izvlaštenja – također se obično pokrivaju.

## Preporuke

*Kriterije imovnog stanja korisnika treba preispitati i bitnije omeštati u svjetlu Airey kriterija. Maksimalni doprinosi trebali bi biti dio sustava doprinosa, a doprinosi općenito trebaju biti usklađeni s mogućnostima pojedinca da plati i onda kada se troškovi države promijene – primjerice zbog promjena u visini naknada koje se plaćaju pružateljima. Pomoć mora obuhvatiti sve vrste sudskeih troškova koji bi mogli predstavljati prepreku u pristupu pravosuđu – uključujući odvjetničke nagrade i sudske pristojbe, troškove sudske vještaka, troškove prevodenja i druge značajnije troškove u dokaznom postupku te troškove suprotne stranke. Na sličan način trebalo bi proširiti i sustav doprinosa.*

## 7. PRAVNE USLUGE OBUHVACENE SUSTAVOM ZBPP

### 7.1. *Opis stanja*

**Primarna i sekundarna pravna pomoć.** U čl. 4. ZBPP razlikuje se primarna (čl. 4. st. 2.) i sekundarna pravna pomoć (čl. 4. st. 3.). Primarna pravna pomoć obuhvaća informacije, savjetovanje, sastavljanje pismena i zastupanje izvan sudova, dok sekundarna pravna pomoć uključuje pravnu pomoć i zastupanje u sudskim postupcima te kod mirnog rješavanja sporova pred sudom. Zastupanje pred Europskim sudom za ljudska prava i drugim međunarodnim tijelima također je uključeno u sustav, ali se smatra primarnom, a ne sekundarnom pravnom pomoći.

Uputnica izdana za primarnu pravnu pomoć obuhvaća sve oblike pomoći navedene u čl. 4. st. 2. (vidi čl. 30. st. 1.). Uputnice za sekundarnu pomoć također uključuju sve vrste pomoći navedene u čl. 4. st. 3., ali se izdaju „za postupke određene vrste i stupnja“. Zahtjev za izdavanjem uputnice potrebno je ponovo podnijeti ako korisnici žele nastaviti postupak pred drugim tijelima osim onih koja su navedena u uputnici.

Kod primarne pravne pomoći, čl. 4. st. 2. treba čitati u svjetlu čl. 2. ZBPP koji značajno ograničava njen opseg. Članak 2. ograničava pravnu pomoć na „olakšavanje pristupa“ sudovima i drugim pravosudnim tijelima, vidi također čl. 5. st. 1. u kojem se pravna pomoć ograničava na „postupak“. Ako se ove odredbe tumače usko, korisnici imaju pravo na pravnu pomoć samo kada namjeravaju pokrenuti postupak pred pravosudnim tijelima. Informacije i savjeti o pravnom položaju korisnika, sastavljanje raznih vrsta pravnih dokumenata i zahtjeva te pomoć u pregovorima sa suprotnom stranom bez sudjelovanja pravosudnih tijela ostali bi prema toj odredbi izvan dosega ZBPP-a.

Istraživanja provedena u drugim zemljama pokazuju da je pravna otuđenost široko rasprostranjena te da je pravna pomoć u svrhu pripreme i rješavanja pravnih problema važna i prije no što problemi dospiju do faze suđenja, vidi *supra* poglavljje 4.1. Čini se da ZBPP nema odgovarajući odgovor na ta pitanja.

**Pokrivanje troškova.** Pristup суду podrazumijeva nekoliko vrsta troškova. Oni mogu uključivati:

- troškove pružatelja pravne pomoći ili troškove stručnih pravnih savjetnika (njihove naknade i nagrade),
- sudske troškove – obično sudske pristojbe,
- troškove sudskih vještaka i druge troškove u dokaznom postupku,
- troškove prevođenja,
- troškove suprotne strane u slučaju neuspjeha u postupku,
- vlastite izdatke same stranke.

ZBPP u čl. 6. st. 1. utvrđuje da se pravna pomoć odnosi „na potpuno ili djelomično osiguravanje plaćanja troškova pravne pomoći“, dok u čl. 4. st. 4. ZBPP stoji da „odobravanje bilo kojeg oblika pravne pomoći uključuje i oslobođenje od plaćanja pristojbi i troškova postupka.“ Ova formulacija pokriva i troškove odvjetnika i sudske troškove.

Nastrojeći utvrditi stanje stvari, nismo uspjeli razjasniti pitanje plaćanja honorara sudskih vještaka. Prema čl. 4. st. 4. pravna pomoć uključuje i „oslobođenje od plaćanja pristojbi i troškova postupka“, što bi uključivalo i plaćanje sudske vještaka. Međutim, u tom smislu nismo pronašli nikakve pokazatelje u Izvješću MP o pravnoj pomoći pruženoj u 2009. godini.

Od nekih odvjetnika i udruga saznali smo da shema besplatne pravne pomoći ne pokriva te troškove. Isto se može reći i za troškove prevođenja, koji su nedvojbeno dio ukupnih troškova postupka. Prema „staroj“ shemi iz Zakona o građanskom postupku, te bi troškove trebao konačno snositi sud, ako korisnik pravne pomoći izgubi parnicu. Međutim, nismo pronašli nikakvu potvrdu bilo činjenice da se ti troškovi predujmljuju ili plaćaju kada je to potrebno, bilo da je plaćanje sudskih vještaka i tumača uključeno u proračun za pružanje pravne pomoći.

U mnogim pravnim sustavima – uključujući Finsku, Norvešku i Austriju – stranka, ako je izgubila parnicu, mora snositi troškove druge stranke. Prema hrvatskom pravu, stranka koja je dobila parnicu može zahtijevati da se u presudi odluci o naknadi njenih troškova od protivne strane. Nismo naišli na pravila koja bi ograničila ili isključila primjenu ovog pravila u odnosu na korisnike pravne pomoći. Prema tome, čini se da je korisnik pravne pomoći suočen s mogućnošću da, ako izgubi parnicu, bude osuđen na plaćanje troškova koje je imala suprotna stranka za vođenje postupka. Prema standardima zaštite ljudskih prava, obveza plaćanja troškova suprotne stranke mora se uzeti u obzir kada se ocjenjuje djelotvorna mogućnost pristupa pravosuđu. Čak i kada su troškovi siromašne stranke u potpunosti pokriveni, rizik da se bude osuđen na plaćanje troškova suprotne stranke može predstavljati nepremostivu prepreku za stranke slabijeg imovinskog stanja (vidi o tome u predmetu *Steel & Morris*).

Vlastiti izdaci stranke mogu ponekad također biti znatna prepreka sudjelovanju u postupku pred sudom. Putni troškovi i troškovi smještaja najčešći su primjer. Korisnicima s posebnim potrebama mogu biti potrebne posebne zdravstvene usluge ako žele prisustvovati suđenju, i sl. Nismo utvrdili da u ZBPP-u postoje odredbe koje bi se posebno ticale vlastitih izdataka stranke.

Postavlja se pitanje pokriva li pravna pomoć iz razloga pravičnosti također i troškove koji izlaze iz okvira redovne sheme besplatne pravne pomoći. Prema našem razumijevanju članka 42. st. 2. ZBPP, pravna pomoć iz razloga pravičnosti može se pružiti neovisno o objektivnim kriterijima iz čl. 5. st. 1. i 2. te subjektivnim kriterijima iz čl. 8. Međutim, Zakon ne dopušta pokrivanje drugih troškova i izdataka, osim onih navedenih u samom Zakonu.

## 7.2. *Ocjena*

**Ljudska prava.** Prema standardima ljudskih prava, vrste usluga koje se nude u sklopu sustava besplatne pravne pomoći ne mogu se ograničiti u mjeri u kojoj bi to pristup pravosuđu učinilo nedjelotvornim. Međutim, koncept „pristupa pravosuđu“ se u kontekstu ljudskih prava usredotočuje na *pristup sudovima i sličnim pravosudnim tijelima*. Državna obveza poštivanja ljudskih prava nalaže da se besplatna pravna pomoć pruži samo u slučajevima u kojima je to nužno za ispravno korištenje upravo tih tijela.

Međutim, učinkovito korištenje prava na pravično suđenje predmijeva da je odluka o pokretanju sudskog postupka rezultat racionalnog i informiranog odabira. Većini ljudi potreban je stručan savjet o tome treba li tužiti ili osporavati tuže zahtjeve u postupku. Posebice među siromašnjim slojevima, mnogi ljudi nisu čak ni u stanju ispravno odlučiti o tome trebaju li zatražiti pomoć odvjetnika u nekom pravnom sporu. Sustav pružanja pravne pomoći koji se striktno ograničava na pravnu pomoć pred sudovima može biti predmet opravdane kritike da u dovoljnoj mjeri ne pomaže građanima pri donošenju odluke o tome je li im je potrebna pravna zaštita, tj. pravično suđenje zajamčeno u čl. 6. st. 1. EK.

U predmetu *Golder protiv Velike Britanije*<sup>47</sup> većina sudaca ESLJP smatrala je da pravo na pravično suđenje uključuje i pravo na donošenje *informirane* odluke o tome treba li tužiti ili ne. Ako osoba nema sredstava da osigura potrebno pravno savjetovanje, pomoć iz sustava besplatne pravne pomoći postaje preduvjetom za učinkovit pristup суду. Budući je osnovna svrha čl. 6. st. 1. EK omogućiti pristup суду za ostvarenje pravnih zahtjeva koji *imaju šanse na uspjeh*, tj. nisu očigledno neosnovani, obveza država da osiguraju pristup pravnim savjetima prije pokretanja sudskega postupaka mogla bi se prema tome i ravnati. Međutim, učiniti besplatnu pravnu pomoć dostupnom samo tijekom suđenja, moglo bi dovesti do toga da se ljudi odlučuju na vođenje sudskega postupka čak i onda kada bi bolje prošli da se odluče za neku metodu mirnog rješavanja spora.

U načelu, opseg pravnih usluga koje su uključene u sustav ZBPP-a ispunjava obvezu koje nameće zaštita ljudskih prava. Ipak, kada je riječ o problemima koji nisu nabrojani u čl. 5. st. 2. – a to je velik broj problema – pravna bi se pomoć mogla samo odobravati samo iz „razloga pravičnosti“ sukladno čl. 5. st. 3. Za te probleme, čini se da pretpostupovni savjeti, koji bi stranku informirali o tome treba li pokretati sudskega postupka ili ne, ne bi bili dostupni kroz sustav besplatne pravne pomoći. U čl. 42. st. 3. stoji da se zahtjev može podnijeti „prilikom pokretanja sudskega postupka ili tijekom sudskega postupka.“ Prve korake – savjetovanje o tome treba li se ići na sud ili ne, mora li se pokrenuti postupak ili osporiti tužbeni zahtjev – podnositelji zahtjeva moraju učiniti *prije* no što saznavaju hoće li im biti odobrena pravna pomoć iz „razloga pravičnosti“. Ako zahtjev bude odbijen, siromašnije stranke bi mogle biti izložene troškovima koje nisu u stanju pokriti čak i ako odustanu od daljnje parničenja. Čak i rizik troška oko poduzimanja koraka za pokretanje sudskega postupka mogao bi biti zaprek, budući se zna da je odobravanje pravne pomoći iz razloga pravičnosti definirano kao iznimka (vidi čl. 5. st. 3. ZBPP).

Prema članku 6. Europske konvencije, pristup pravosuđu mora za svakog biti djelotvoran. Svi nužni troškovi na osnovu *Airey* kriterija moraju ostati na razini koja je proporcionalna mogućnosti pojedinca da ih plati.

Što se tiče troškova sudskega vještaka, nije jasno pokrivaju li se oni iz sustava predviđenog u ZBPP-u. Nemogućnost učinkovitog angažiranja sudskega vještaka zbog njihovih visokih troškova također je relevantna iz perspektive ljudskih prava, jer potencijalno može uzrokovati povredu prava na pristup суду (vidi *mutatis mutandis* odluke ESLJP u predmetima *Bakan*, *Tolstoy-Miloslavsky*, *Kreuz* i *Stankov*). Kriteriji iz predmeta *Airey* nalažu da sve troškovne prepreke povezane s postupkom koje onemogućavaju pristup pravosuđu treba sniziti na razinu koja će biti u skladu s mogućnošću tražitelja pravne zaštite da ih plati.

Troškovi sudskega tumača još su jedna važna kategorija troškova postupka koja nedvojbeno treba biti pokrivena programom pružanja besplatne pravne pomoći. Prema čl. 6. st. 3.e. EKLJP, optuženi u kaznenim predmetima imaju pravo na besplatnog tumača „ako ne razumiju ili ne govore jezik koji se upotrebljava na суду“. Prevođenje mora biti osigurano i u drugim slučajevima kada je to nužno za učinkovito korištenje postupovnih prava sadržanih u načelu pravičnog suđenja iz članka 6(1).

Iako nam je Ministarstvo pravosuđa priopćilo da bi se troškovi za sudske vještace i tumače mogli plaćati iz sredstava za pružanje besplatne pravne pomoći, čuli smo da to u praksi ne funkcioniira. Smatramo da su to elementi koji su previše važni za učinkovitost sustava da bi se mogli prepustiti diskrecijskoj ocjeni; da bi se potvrdila funkcionalnost

<sup>47</sup> Serija A, br. 18, 1975.

sustava, moraju postojati čvrsti dokazi učinkovitosti i sveobuhvatni statistički podaci koji potvrđuju funkcionalnost sustava u ovom pogledu.

Prema *Airey* kriterijima, svi se troškovi suprotne strane i vlastiti izdaci podnositelja zahtjeva moraju moći pokriti uvijek kada je to potrebno radi djelotvornog pristupa sudu. Očito je, međutim, da su ti troškovi izvan dosega primjene ZBPP-a.

Iako čl. 4. ZBPP predviđa zastupanje pred međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava, članak 13. EKLJP također svima jamči pravo na „djelotvorno pravno sredstvo“ (*effective remedy*) za kršenje prava zajamčenih Konvencijom pred *nacionalnim* tijelima. Ako je besplatna pravna pomoć potrebna za djelotvorno korištenje takvih pravnih sredstava, to mora biti također obuhvaćeno sustavom. U Hrvatskoj, takvo pravno sredstvo je za zaštitu većine prava ustavna tužba pred Ustavnim sudom RH. Formulacija u čl. 4. st. 3. ostavlja dovoljno prostora sumnji može li se bilo koja vrsta sekundarne pravne pomoći osigurati za zastupanje pred Ustavnim sudom, jer se isti ne smatra tijelom sudbene grane vlasti, pa bi stoga mogao biti izvan dosega formulacije „zastupanje pred sudom“. Ipak, budući da tarifa za pravnu pomoć uključuje postupak pred Ustavnim sudom, čini se da su u praksi i ti postupci pokriveni, makar kroz sekundarnu pravnu pomoć (to u praksi međutim znači da se organizacije civilnog društva i drugi pružatelji koji nisu odvjetnici za pružanje pravne pomoći u postupku pred Ustavnim sudom ne mogu naplatiti iz sredstava osiguranih na temelju ZBPP-a).

**Najbolje prakse.** Ako sagledamo stvari iz perspektive najboljih praksi, opseg pruženih usluga trebao bi biti širi od onog koji se nudi u ZBPP-u. Usluge *izvan sudskih postupaka* trebale bi obuhvatiti:

- usluge informiranja i obrazovanja,
- savjetovanje,
- izradu pravnih mišljenja,
- sastavljanje pismena,
- pomoć u pregovaranju,
- podnošenje zahtjeva,
- razne vrste pritužbi,
- mirenje,
- druge metode mirnog rješavanja sporova,
- zastupanje pred upravnim i drugim pravosudnim tijelima izvan sudskog postupka,
- planiranje strateškog parničenja (pilotskih slučajeva),
- razna pitanja o potrebi zakonskih reformi.

Pravna pomoć *pred sudovima* trebala bi uključiti sve oblike potrebnog pravnog zastupanja te drugu potrebnu pomoć u sudskom postupku uključujući:

- angažiranje sudskih vještaka,
- prijevode sudskih i drugih tumača,
- sudjelovanje u pilotskim slučajevima,
- sudjelovanje u predmetima koji su važni za sudsku praksu koja se tiče određene ciljne skupine korisnika,
- skupne i udružne tužbe u ime ciljnih skupina,
- postupke zbog povrede ljudskih prava.

Smatramo da treba sustavno razvijati i unaprjeđivati informativne i obrazovne usluge u pogledu pojedinih pravnih tema, jer to promiče pravnu pismenost i poboljšava sposobnost ljudi da sami rješavaju jednostavne pravne probleme. Takve strategije također promiču racionalno i učinkovito korištenje programa pravne pomoći.

Prema čl. 9. st. 3. ZBPP, pružatelji pravne pomoći „ne naplaćuju pružanje općih pravnih informacija.“ Očito postoji granice u količini općih pravnih informacija koje pružatelji mogu proizvesti i besplatno prenosi. Osnovno pitanje nije u tome hoće li pravno informiranje i obrazovanje ući u ZBPP. Važno je, međutim, da se mogu izvući pouke iz predmeta u kojima je pružena besplatna pravna pomoć, a koja se tiču pravnih problema zajedničkih za veći broj ljudi, te da se sistematiziraju uočene prepreke i strategije za njihovo otklanjanje, te da se sve zajedno koristi za poboljšanje usluga pravnog informiranja, kao i za razvoj sustava samopomoći za jednostavne predmete. Udruge civilnog društva pogodne su za obavljanje takvih zadataka.

Također preporučamo uvođenje kolektivnih mjera kao što su vođenje pilotskih postupaka, pokretanje skupnih i udružnih tužbi i tužbi zbog povreda ljudskih prava u ime ciljnih skupina korisnika pravne pomoći, jer su takve strategije isplativije nego li financiranje velikog broja pojedinačnih predmeta sličnog sadržaja kroz sustav besplatne pravne pomoći.

Iz istih razloga, Hrvatska bi trebala razmotriti uključivanje nekih strategija provođenja zakonskih reformi u sustav pružanja besplatne pravne pomoći. One bi se trebale usredotočiti na izmjene i pojednostavljinje odredbi za koje se u predmetima u kojima je pružena pravna pomoć pokazalo da koče učinkovitu i pravednu primjenu zakona na ciljne skupine.

## Preporuke

*Primarna pravna pomoć trebala bi uključivati savjetovanje prije pokretanja sudskih postupaka, i to po jednakim kriterijima na temelju koji se pravna pomoć pruža „iz razloga pravičnosti“. ZBPP bi trebao uključiti pokrivanje troškova sudskih vještaka i drugih troškova u dokaznom postupku, troškove prevođenja, troškove suprotne stranke te vlastite izdatke korisnika kada je to potrebno radi ostvarenja pristupa pravosudu. Informiranje i obrazovanje o pravnim pitanjima treba se poboljšati. Informacije prikupljene kroz predmete u kojima je pružena besplatna pravna pomoć moraju se bolje iskoristiti. Pojedine kolektivne strategije vođenja sudskih postupaka također treba razmotriti te uključiti u ZBPP.*

## 8. PRUŽANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

### 8.1. *Tko pruža besplatnu pravnu pomoć?*

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći opisuje način pružanja besplatne pravne pomoći u člancima 9. do 14. Navode se tri kategorije pružatelja – odvjetnici, ovlaštene udruge i institucije visokog obrazovanja preko svojih pravnih klinika (čl. 9. st. 1., čl. 14. st. 1.). Odvjetnici mogu pružati primarnu i sekundarnu pravnu pomoć, dok je rad udruga i pravnih klinika ograničen na pružanje primarne pravne pomoći (čl. 10. st. 1. i čl. 11. st. 1.). U ZBPP-u nisu definirani posebni uvjeti za odvjetnike. Prema hrvatskom pravu, svi registrirani odvjetnici (t.j. članovi Hrvatske odvjetničke komore) mogu pružati besplatnu pravnu pomoć u skladu s ZBPP-om. Ne traže se nikakve dodatne kvalifikacije.

Pružatelji besplatne pravne pomoći u načelu su duži pružati pravnu pomoć ako to od njih zatraži podnositelj zahtjeva. Međutim, kada je riječ o odvjetnicima, oni mogu odbiti pružanje pravne pomoći u slučajevima predviđenima Zakonom o odvjetništvu (čl. 10. st. 2. ZBPP). Zakon o odvjetništvu poziva se u tom pogledu na Kodeks odvjetničke etike u kojem se navodi da se pravna pomoć može odbiti „zbog važnih razloga“ (t. 43 Kodeksa). Kodeks daje primjere takvih razloga: zbog slabih izgleda na uspjeh, zbog općepoznate sklonosti stranke obijesnom parničenju, zbog preopterećenosti, nedostatka posebnog iskustva potrebnog za predmet, zbog nemoralnosti razloga iz kojih se pružanje pomoći traži, nesposobnosti stranke da plati izdatke. U odnosu na udruge, nisu predviđeni nikakvi izuzeci od dužnosti pružanja pravne pomoći korisniku (čl. 11. st. 2.).

Pravo pojedinih pružatelja pravne pomoći da tu pomoć odbiju ne čini se dovoljno uravnoteženo uređenim. Dok s jedne strane postoje mnoge mogućnosti koje odvjetnicima stoje na raspolaganju za odbijanje pružanja pravne pomoći (čak i u slučajevima gdje bi takvo odbijanje bilo sasvim neprimjereni), ostali pružatelji pravne pomoći poput udruga imaju apsolutnu dužnost da pruže uslugu svim podnositeljima zahtjeva koji su dobili uputnicu – čak i kada je njihov zahtjev sasvim izvan specijalističkog područja kojim se udruga bavi.

Hrvatska je 2010. godine imala oko 4.000 odvjetnika, a gotovo polovica njih (1900) obavlja privatnu praksu u Zagrebu. Nismo primili nikakve informacije o tome koliko ih je bilo angažirano u sklopu ZBPP-a u prvoj godini, no procjenujemo da u prosjeku na svakog odvjetnika otpada 0,5 predmeta.<sup>48</sup> Čini se da se sa sigurnošću može zaključiti da najmanje polovica odvjetnika nije pružala besplatnu pravnu pomoć. Stvarna brojka je vjerojatno znatno veća.

Udruge koje žele pružati pravnu pomoć moraju biti registrirane pri Ministarstvu pravosuđa. Pravni savjetnici koji djeluju pri udrugama moraju imati diplomu Pravnog fakulteta, položen pravosudni ispit, najmanje dvije godine profesionalnog iskustva i biti osigurani od odgovornosti. Dužni su obavljati primarnu pravnu pomoć (čl. 13. st. 1.).

Prema statistici Ministarstva pravosuđa<sup>49</sup>, 30 udruga i jedna pravna klinika zatražili su upis, a 22 udruge i jedna pravna klinika dobole su dozvolu za pružanje pravne pomoći u 2009.<sup>50</sup> Prosječan broj uputnica po udrizi procjenjuje se na oko 26.<sup>51</sup> Brojke iz godišnjih

<sup>48</sup> Ministarstvo pravosuđa, str. 6: izdano je 2.416 uputnica, str. 16: 75,8 % pravne pomoći pružili su odvjetnici.

<sup>49</sup> Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, „Izvješće o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoći i utrošak sredstva u 2009.“, Zagreb, ožujak 2010. (MP 2010.).

<sup>50</sup> MP 2010, str. 16-18.

<sup>51</sup> Vidi bilješku 4.

izvješća udruga za 2009. godinu pokazuju da deset, ili gotovo polovica udruga – nije ni prikupila ni obračunala nijednu uputnicu sukladno ZBPP-u u 2009. godini. Samo tri udruge su postupale ili obračunale pravnu pomoć na osnovu uputnica u više od deset predmeta.<sup>52</sup>

Sveučilišta i druge institucije visokog obrazovanja koje nude pravne predmete mogu osnivati pravne klinike u kojima rade studenti prava i pružaju primarnu pravnu pomoć koja je ograničena na:

- pravne informacije,
- pravne savjete,
- sastavljanje pismena, čl. 14. st. 1.

Pravne klinike ne mogu zastupati podnositelje zahtjeva u upravnim stvarima, u postupku mirnog rješavanja sporova ili pred međunarodnim tijelima. Moraju biti registrirane pri Ministarstvu pravosuđa. U ovom trenutku Hrvatska ima jednu registriranu pravnu kliniku koja prima stranke (Split), a jedna je u osnivanju (Zagreb).

**Ocjena.** Podržavamo načelnu ideju da se pružatelji besplatne pravne pomoći trebaju adekvatno organizirati, pri čemu se mora voditi računa o tome jesu li dovoljno kompetentni za pomoć koju daju. Smatramo da su pravni problemi i pravno otuđenje u Hrvatskoj rašireni kao i drugdje te da je *kapacitet* sustava besplatne pravne pomoći još uvijek nedostatan i u državama koje imaju najveći broj predmeta s pruženom pravnom pomoći po stanovniku (vidi poglavljje 4).

Stoga je važno da kriteriji za ispunjavanje uvjeta i druga mjerila za osiguranje kvalitete ne isključuju moguće pružatelje pravne pomoći koji su dovoljno sposobni da pružaju pouzdane i jeftine savjete u posebnim pravnim područjima – primjerice u pitanjima koja se tiču potrošača, zdravstvenih i socijalnih prava, imigracijskih pitanja, prognanika i izbjeglica, zaštite manjina i anti-diskriminacijskih pitanja, ekologije, obiteljskog nasilja i drugih obiteljskih problema, tipičnih problema koji se tiču svjedoka i žrtava kaznenih djela, itd. U Velikoj Britaniji postoji npr. niz službi u kojima rade osobe koje nisu pravnici, a koji rješavaju i pravne i druge probleme, upućujući složenije slučajeve na rješavanje pravnim stručnjacima.

Udruge obično svoje aktivnosti usredotočuju na jasno određen krug pitanja ovisno o njihovoј svrsi i ciljevima te pružaju usluge svojim članovima i javnosti u okvirima svog područja djelovanja. U nekoliko europskih zemalja pružaju i pravne usluge, no one su obično ograničene na pravna pitanja koja spadaju u njihovo područje djelovanja. Sindikati se usredotočuju na pitanja radnog prava, automobilske udruge bave se automobilima i problemima koji nastaju u prometu, udruge poreznih obveznika pitanjima poreza, udruge potrošača pitanjima koja se tiču potrošača, udruge za zaštitu zlostavljenih žena bave se obiteljskim pravom (razvod, skrbništvo nad djecom, podjela imovine, itd.), kaznenim progonom, naknadom štete, itd. Smatramo da nije produktivno obvezati udruge da pružaju pravnu pomoć u svim vrstama predmeta obuhvaćenih ZBPP-om. Treba im omogućiti da se specijaliziraju u skladu s njihovim područjem djelovanja, ako to žele.

<sup>52</sup> Vidi MP 2010., str. 21-22.

## Preporuke

*Predlažemo da savjetnicima koji imaju završen studij prava (mag. iur.), ali nemaju položen pravosudni ispit, ili neki drugi odgovarajući ispit, bude omogućeno da pružaju primarnu pravnu pomoć. Osobe bez pravne diplome, ali s nekim drugim odgovarajućim obrazovanjem mogu također pružati primarnu pravnu pomoć u pitanjima za koja su kompetentni. Udrugama treba dozvoliti da se specijaliziraju ovisno o svom području djelovanja.*

## 8.2. Pružanje pravne pomoći u praksi

### 8.2.1. Evropske usporedbe

Koja vrsta pravne pomoći se nudi kroz ZBPP? Upotrijebit ćemo nedavno objavljenu statistiku Evropske komisije za učinkovitost pravosuđa Vijeća Europe (CEPEJ) kao grubi pokazatelj kvalitete hrvatskih programa pružanja besplatne pravne pomoći u usporedbi sa sličnim sustavima drugih zemalja.<sup>53</sup> Od nadležnih hrvatskih tijela nisu se podnijeli podaci u pogledu većeg broja pitanja, no tablica 3.3 sadrži ključne podatke o broju predmeta besplatne pravne pomoći.<sup>54</sup> Izviješteno je o 32,7 ne-kaznenih predmeta besplatne pravne pomoći na 100.000 stanovnika u 2008. godini; mišljenja smo da se radi o vrstama predmeta koje sada pokriva ZBPP. Hrvatska nije predočila podatke o broju kaznenih predmeta u kojima je pružena besplatna pravna pomoć.<sup>55</sup>

Po ovim podacima Hrvatska je na šesnaestom mjestu od ukupno 21 države koje su dostavile podatke za pravnu pomoć pruženu u građanskim (ne-kaznenim) predmetima. Na dnu popisa nalazi se Crna Gora (1,0 predmet na 100.000 stanovnika) i Makedonija (1,7 predmet na 100.000 stanovnika). Slovačka (13,7) i Gruzija (17,3) također pružaju besplatnu pravnu pomoć u bitno manjem broju predmeta na 100.000 stanovnika nego li što je to slučaj s Hrvatskom. Bosna i Hercegovina je na istoj razini s Hrvatskom (33,3). S druge strane, Italija je osigurala pravnu pomoć u 81,8 predmeta na 100.000 stanovnika, ili dva i pol puta više od Hrvatske, Estonija u 203,4 predmeta na 100.000 stanovnika ili šest puta više, a Mađarska u 407,7 predmeta ili dvanaest puta više. U sjevernoj i zapadnoj Europi, Finska je osigurala besplatnu pravnu pomoć u 896,9 predmeta na 100.000 stanovnika, ili dvadeset i sedam puta više od Hrvatske, a Škotska 2.226,2 ili šezdeset i osam puta više od Hrvatske. Turska je na vrhu s 4.021,7 predmeta s pruženom pravnom pomoći na 100.000 stanovnika. Srednja

<sup>53</sup> European Judicial Systems, Edition 2010 (podaci za 2008.), Efficiency and Quality of Justice. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Council of Europe Publishing Strasbourg, listopad 2010. (CEPEJ 2010). Dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_EN.asp).

<sup>54</sup> CEPEJ 2010, tablica 3.3, str. 52-53.

<sup>55</sup> Hrvatska je komentirala Q24 iz CEPEJ upitnika iz kojeg je izvučena brojka:

„Prema podacima dobivenim od Hrvatske odvjetničke komore (u nastavku: HOK), od ukupnog broja od 1951 zahtjeva, 1449 ih je odobreno kada je riječ o građanskim predmetima.“

Odredba članka 21. Zakona o odvjetništvu ne predviđa besplatnu pravnu pomoć u kaznenim predmetima. Ta su pitanja uredena Zakonom o kaznenom postupku; stoga, prema odredbama tog Zakona, sud imenuje branitelja po službenoj dužnosti. Kao što je navedeno u Q 13, Ministarstvo ne raspolaže tim podacima.“ Vidi [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010\\_Croatia.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010_Croatia.pdf)

vrijednost je 169,6 predmeta na 100.000 stanovnika, ili pet puta više nego što pokazuju brojke za Hrvatsku, odnosno prosječno 757,3.<sup>56</sup>

Hrvatska je u 2008. godini imala BDP po glavi stanovnika od 10.683 eura. Bila je na 28. mjestu između 47 država članica<sup>57</sup> koje su dale svoje podatke za publikaciju „Europski pravosudni sustavi“ – izdanje 2010. (podaci za 2008.). Na dnu ljestvice bila je Moldavija s 1.151 eurom – ili jednom desetinom brojke za Hrvatsku, a na vrhu Luksemburg s 80.600 eura, što je 8 puta više od Hrvatske.<sup>58</sup> Osim Slovačke, države koje su osigurale besplatnu pravnu pomoć u manjem broju predmeta – poput Moldavije – su također i značajno siromašnije. Mađarska i Estonija imaju obje BDP na razini Hrvatske, no osiguravaju besplatnu pravnu pomoć u znatno većem broju predmeta.

Podaci o ZBPP-u koji je stupio na snagu 2009. godine uglavnom su dobiveni od Ministarstva pravosuđa. U Hrvatskoj su zabilježeni sljedeći predmeti u kojima bila zatražena besplatna pravna pomoć (brojke za 2009. su svedene na prosjek za 12 mjeseci, brojke za 2010. su procijenjene s 21. listopada 2010. da bi bile usporedive), sa stanjem kako slijedi:

		Broj predmeta						
Mjeseci	Godina	PREDANI ZAHTJEVI	PRIHVAĆENO	ODBAČENO	ODBIJENO	OBUSTAVLJENO	U POSTUPKU	
„13 mjeseci“	2009.	4.647	3.190	971	160	140	186	
<b>01.01.-31.12.</b>	<b>2009.</b>	<b>4.283</b>	<b>2.940</b>	<b>895</b>	<b>147</b>	<b>129</b>	<b>171</b>	
01.01-21.10.	2010.	7.052	5.033	1.359	252	245	163	
<b>01.01-31.12.</b>	<b>2010.</b>	<b>8.755</b>	<b>6.248</b>	<b>1.687</b>	<b>313</b>	<b>304</b>	<b>202</b>	

U 2010. godini, na 100.000 stanovnika Hrvatske, podnesena su 197,43 zahtjeva, od kojih je 140,91 „prihvaćeno“, što znači da je odobrena besplatna pravna pomoć. Brojka je značajno veća od 32,7 uputnica koje je CEPEJ zabilježio za 2008. godinu, a broj uputnica se više nego udvostručio od 2009. na 2010. godinu. U odnosu na srednju vrijednost od 170 predmeta na 100.000 stanovnika u Europi u 2008. godini, to predstavlja 83% tog obujma. Prema srednjoj vrijednosti od 170 „prihvaćenih“ zahtjeva, ukupni broj „prihvaćenih“ zahtjeva koji se očekivao u Hrvatskoj bio bi 7.500 godišnje, a ne 6.248 predmeta koji su zabilježeni u 2010. godini.

To znači da je ZBPP postao značajno djelotvorniji. Ako se takav rast nastavi, Hrvatska bi uskoro trebala dostići europsku srednju vrijednost od 170 pravnih predmeta na 100.000 stanovnika.

Treba također imati na umu, da je izdavanje uputnica za sekundarnu pravnu pomoć ograničeno na „postupak određene vrste i stupnja“ (čl. 30. st. 2. ZBPP), što znači da bi u jednom sudskom predmetu bilo potrebno izdavanje više od jedne uputnice. Četiri petine uputnica izdanih u tom razdoblju odnosile su se na sekundarnu pravnu pomoć.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> CEPEJ 2010, tablica 3.3, str. 52-53.

<sup>57</sup> Engleska i Wales, Škotska i Sjeverna Irska nalaze se na odvojenom statističkom popisu.

<sup>58</sup> CEPEJ 2010., tablica 1.1, str. 12.

<sup>59</sup> MP 2010, str. 16.

Iz izvješća Ministarstva pravosuđa nije vidljivo koliko je ljudi zaista dobilo besplatnu pravnu pomoć u sklopu programa tijekom prve godine njegova funkciranja. Čini se da je samo dio uputnica bio zaključen tijekom tog razdoblja, jer su troškovi za 2.416 uputnica izračunati na 1.319.000 kuna, dok je Ministarstvo platilo samo 37.000 kuna ili manje od 3 posto od obračunatih troškova za predmetno razdoblje. Čak i ako je udio zaključenih uputnica veći od udjela troškova, čini se da se sa sigurnošću može zaključiti da je vrlo mali broj izdanih uputnica bio zaključen i plaćen u prvoj godini funkciranja ZBPP-a.

Nećemo nastojati dokučiti razloge koji su u pozadini takve situacije. Po svoj prilici potrebno je izraditi statistiku za nekoliko godina kako bi se utvrdilo jesu li korisnici iskoristili sve ili većinu uputnica izdanih u prvoj godini. Želimo samo napomenuti da se broj riješenih predmeta u godini dana mora značajno povećati, ako Hrvatska želi ostvariti isti intenzitet pružanja besplatne pravne pomoći koja je ostvaren u 2008. godini, tj. prije stupanja na snagu ZBPP-a.

### *8.2.2. Geografska distribucija besplatne pravne pomoći*

Srednja vrijednost ili prosječan broj samo su jedan vid pokrivenosti pružanjem besplatne pravne pomoći. Drugi je se odnosi na distribuciju unutar Hrvatske. Izvješće Ministarstva pravosuđa sadrži neke podatke o raspoređenosti uputnica izdanih u različitim uredima državne uprave (UDU) koji se mogu upotrijebiti za ocjenjivanje geografske distribucije izdanih uputnica.<sup>60</sup> Rezultati su prikazani u sljedećoj tablici:

**Tablica: Geografska distribucija uputnica za pružanje pravne pomoći od ožujka 2009. do ožujka 2010.**<sup>61</sup>

<b>Županijski ured</b>	<b>Stanovnici</b>	<b>Površina km<sup>2</sup></b>	<b>Upitnice</b>	<b>Upitnice na 100.000 stanovnika</b>	<b>Stanovnika na km<sup>2</sup></b>
<i>Bjelovar</i>	133084	2638	41	31	50
<i>Sl. Brod</i>	176765	2027	85	48	87
<i>Dubrovnik</i>	122870	1782	24	20	69
<i>Pazin</i>				24	73
<i>Karlovac</i>	141787	3622	104	73	39
<i>Požega</i>	85831	1821	37	43	47
<i>Rijeka</i>	305505	3590	157	51	85
<i>Sisak</i>	185387	4448	272	147	42
<i>Zadar</i>	162045	3643	109	67	44
<i>Koprivnica</i>	124467	1734	64	51	72
<i>Krapina</i>	142434	1230	62	44	116
<i>Gospic</i>	53677	5350	37	69	10

<sup>60</sup> MP 2010, str. 7-11.

<sup>61</sup> Podaci o stanovništvu i hrvatskim županijama uzeti su s [http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske\\_%C5%BEupanije](http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske_%C5%BEupanije) (Popis županija).

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

<i>Čakovec</i>	118426	730	86	73	162
<i>Osijek</i>	330505	4149	189	57	80
<i>Šibenik</i>	112891	2994	67	59	38
<i>Varaždin</i>	184769	1260	155	84	147
<i>Virovitica</i>	93389	2021	78	84	46
<i>Split</i>	463676	4524	101	22	102
<i>Vukovar</i>	204768	2448	305	149	84
<i>Zagreb</i>	309696	3078	86	28	101
<i>Grad Zagreb</i>	779145	640	305	39	1217
<b><i>Ukupno</i></b>	<b>4.437,430</b>	<b>56.542</b>	<b>2.413</b>	<b>54</b>	<b>78</b>

Najslabije pokrivena županija (Dubrovnik) bilježi 20 uputnica na 100.000 stanovnika nasuprot 149 na 100.000 u najbolje pokrivenoj županiji (Vukovar). Prosjek za 3 županije s najslabijom pokrivenošću je 25 uputnica na 100.000 stanovnika, u usporedbi s 127 za 3 županije s najboljom pokrivenošću, što je 5 puta veća pokrivenost. Prema tome, pokrivenost je vrlo neujednačena. Iako postoje značajne razlike u razini siromaštva među županijama, što utječe na potrebu za besplatnom pravnom pomoći, one ipak ne mogu objasniti tako velike razlike. Nije vjerojatno da ljudi koji ispunjavaju uvjete za pružanje besplatne pravne pomoći u Vukovaru imaju 6 puta više problema od onih koji ispunjavaju iste uvjete u Dubrovniku. Međutim, 6 županija koje su najviše pretrpjele tijekom Domovinskog rata<sup>62</sup> imaju 93 uputnice na 100.000 stanovnika, dok Zagreb sa 1.217 stanovnika na km<sup>2</sup> ima samo 39.

Odvjetnici su pružili tri četvrtine od ukupno pružene pravne pomoći. Čini se da su odvjetnici izrazito urbana profesija u Hrvatskoj, kao uostalom i drugdje. Broj odvjetnika u Zagrebu je vrlo visok. Prema podacima iz Hrvatske odvjetničke komore, otprilike polovica ih radi na području Zagreba, dok tu istovremeno živi manje od jedne četvrtine ukupnog stanovništva. Usprkos broju uputnica koji je daleko ispod državnog prosjeka, odvjetnici u gradu Zagrebu pružili su samo 30 posto od ukupno pružene pravne pomoći. Ostalo su pružile udruge.<sup>63</sup> Samo je Osijek imao podjednaku raspoređenost. U svim ostalim županijama odvjetnici su bili ti koji su pružili svu, ili gotovo svu, besplatnu pravnu pomoć.

S obzirom da su udruge ograničene na pružanje primarne pravne pomoći, razumno je očekivati da je distribucija ovih dviju vrsta pravne pomoći također znatno različita u Zagrebu i Osijeku u usporedbi s ostalim županijama.

Osnovni čimbenici koji se skrivaju iza tih podataka vjerojatno su nedostatak informacija korisnicima te nedostaci u organizaciji sustava pružanja besplatne pravne pomoći. Koliko nam je poznato, vlasti zadužene za besplatnu pravnu pomoć nisu pokušale utvrditi standarde poželjne pokrivenosti, ili saznati postoje li među odvjetnicima i udrugama u raznim županijama dostatni kapaciteti.

Skrećemo pozornost i na rasporedenost predmeta između odvjetnika i udruga. Procjene ukupno pružene besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj neposredno prije stupanja na snagu ZBPP-a pokazale su da su udruge osigurale pravnu pomoć u otprilike 70.000 predmeta godišnje, nasuprot otprilike 7.000 predmeta u kojima su tu pomoć pružili odvjetnici. Nema

<sup>62</sup> Vukovarsko-srijemska, Šibensko-kninska, Osječko-baranjska, Zadarska, Ličko-senjska, Sisačko-moslavačka.

<sup>63</sup> MP 2010, str. 16.

sumnje da su udruge glavni pružatelji besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj. Većina njihovih predmeta ne odnosi se na vođenje sudskega postupka. Prema statistici dobivenoj od Ministarstva pravosuđa, 80 posto uputnica izdano je za sekundarnu pravnu pomoć, a samo 20 za primarnu pravnu pomoć, a 76 posto svih uputnica otišao je odvjetnicima, a samo 24 udrugama.<sup>64</sup>

Tijekom izrade prijedloga Zakona, bilo je dogovorenito da primarna pravna pomoć mora biti važan element pružanja besplatne pravne pomoći te da će se financirati u načelno istom opsegu kao i sekundarna pravna pomoć. Osnovna ideja je bila, da je pravno savjetovanje važno kao element koji treba spriječiti vođenje sudskega postupka te da je često učinkovitije od *ex post facta* pravnih sredstava.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih je potrebno razviti ekstenzivan sustav pružanja pravnih savjeta. Nekoliko država s najvećim brojem predmeta besplatne pravne pomoći na 100.000 stanovnika uspostavilo je takve ekstenzivne sustave pružanja primarne pravne pomoći koju osiguravaju javni sektor i organizacije civilnog društva, a raste i svijest o važnosti pravnog savjetovanja unutar sustava besplatne pravne pomoći. Razlozi su sljedeći:

- Mnogi (potencijalni) pravni sporovi mogu se izbjegići i riješiti u ranoj fazi s mnogo manje sredstava nego u slučaju vođenja sudskega postupka,
- Moderno građanstvo podrazumijeva pravnu pismenost, dok su pravno otuđenje, nedostatak pravnog znanja i samopouzdanja u pravnim stvarima jako rašireni. Ljudima je potrebna pomoć oko toga kako iskoristiti sve veći spektar prava koja im nude suvremene države tijekom njihova radnog vijeka kao zaposlenika ili samozaposlenih osoba, ili kao vlasnika nekretnina, potrošača, korisnika zdravstvenih i socijalnih prava, ali i u njihovom osobnom životu.
- Za mnoge osobe, učinkoviti pristup pravosuđu moguć je samo uz pristupačan i koristan savjet u ranoj fazi spora. Ako to nije moguće, mnogi će odustati od svojih prava, čak i ako su ona zakonom zaštićena, iz jednostavnog razloga što nisu svjesni svojih prava ili smatraju da je nemoguće ta prava zaštititi, primjerice zbog toga što vjeruju da su odvjetnici preskupi, ili zbog toga što ne znaju da postoji mogućnost besplatne pravne pomoći.

Međutim, za financiranje nevladinih udruga i klinika od samog početka je u Hrvatskoj bilo rezervirano manje sredstava, a taj trend se nastavlja.<sup>65</sup> Postoji opravdana bojazan da će u budućnosti ZBPP u stvarnosti biti reducirana na neke oblike sekundarne pravne pomoći te da će sredstva iz programa financiranja besplatne pravne pomoći biti namijenjena isključivo za plaćanje usluga odvjetnika.

### 8.2.3. Vrste pravnih pitanja

Ako pogledamo vrste pravnih pitanja koja su bila obuhvaćena besplatnom pravnom pomoći tijekom prve godine funkcioniranja sheme, vidjet ćemo da se oni tiču prilično ograničenog broja kategorija navedenih u ZBPP-u. Zahtjevi u kojima je odobrena pravna pomoć odnosili su se na:<sup>66</sup>

<sup>64</sup> MP 2010, str. 16.

<sup>65</sup> Vidi MP 2010. Manje sredstava je namijenjeno za primarnu pravnu pomoć od strane Povjerenstva za pravnu pomoć usprkos odredbama ZBPP-a koje se mogu tumačiti kao poticaj za jednak raspoređivanje – vidi čl. 53(2).

<sup>66</sup> Izvor MP 2010, str. 10-11. Najiscrpljnija kategorizacija predmeta sukladno ZBPP-u sastavljena je po županijama na str. 32-46, s ukupnim stanjem za Hrvatsku na str. 46-47 – vidi Dodatak IV.

- obiteljskopravne postupke (50%),
- vlasništvo nad stambenim prostorom i sredstvima rada (13%),
- ovrhe (12%),
- obiteljsko nasilje (5%),
- ostale pravne stvari (5%)
- Manje od 5%:
  - radne sporove
  - upravne postupke vezane uz mirovinsko osiguranje,
  - pravo na socijalnu skrb.
- Manje od 1%:
  - žrtve kaznenog djela,
  - statusna pitanja,
  - postupak pred upravnim sudom,
  - izvanredne pravne lijekove,
  - postupak pred Europskim sudom za ljudska prava,
  - pitanja prava imigranata.

Popis problema predviđenih člankom 5. st. 2. ZBPP-a sadrži 13 kategorija. Statistički podaci o pruženoj pravnoj pomoći koriste ponešto drugačije kategorije od onih iz tog članka, premda se većina njih doima sličnima.

„Obiteljskopravni postupci“ su neosporno najveća kategorija koja vjerojatno konzumira najveći dio proračuna namijenjenog pružanju pravne pomoći. „Vlasništvo nad stambenim prostorom i sredstvima za rad“ je sljedeća najveća kategorija. „Ovrha“ je treća kategorija po veličini. Ove tri kategorije zajedno, dakle obiteljske parnice, vlasništvo nad stambenim prostorom i sredstvima za rad i ovrha obuhvatili su tri četvrtine svih izdanih uputnica. One pokrivaju četiri od trinaest kategorija navedenih u čl. 5. st. 2.

Preostale kategorije u praksi se čine nevažnim. Radni sporovi su 3 predmeta na 100.000 stanovnika, mirovine, socijalna i zdravstvena zaštita zajedno broje 5 predmeta na 100.000 stanovnika, a žrtve kaznenih djela 0,7 predmeta na 100.000 stanovnika. S obzirom na važnost vrste problema koji se odnose na socijalnu zaštitu i usko definirane kriterije koje sadrži ZBPP te vodeći računa o njihovoj učestalosti u Hrvatskoj, čini se opravdanim zaključiti da program u ovom trenutku pokriva samo malen dio ljudi i problema koji ispunjavaju uvjete za besplatnu pravnu pomoć.

#### *8.2.4. Ostali oblici pružanja besplatne pravne pomoći*

U poglavlju 5.2.2. naveli smo nekoliko shema besplatne pravne pomoći koja se pruža od strane udruga civilnog društva izvan ZBPP-a. Međutim, statistički podaci o tim programima nisu potpuni, ili ne postoje.

Što se tiče besplatne pravne pomoći koju predviđa Zakon o građanskom postupku, usprkos činjenici da su u osnovi ista pravila na snazi već 80 godina, ima vrlo malo i to tek nesustavnih podataka o opsegu njihove primjene u praksi, ili o troškovima koje je na koncu platila država u tu svrhu. Ono čime raspolažemo potječe iz ponekih izoliranih pokušaja da se prikupe neke informacije povodom zahtjeva pojedinih međunarodnih projekata, npr. za

izvješća sastavljena za Vijeće Europe.<sup>67</sup> Čini se da je preklapanje ovog sustava pravne pomoći s drugim programima (npr. s *pro bono* zastupanjem koje organizira HOK) dovelo do značajnog smanjenja korištenja ove mogućnosti. I dok se odluke o oslobođanju od plaćanja sudskih pristojbi donose redovito, sudovi sada nastoje preusmjeriti zahtjeve za *pro bono* odvjetnike koje imenuju sudovi, upućujući podnositelje na druge oblike besplatne pravne pomoći kako bi na taj način sudu uštedjeli vrijeme i novac.

Ministarstvo pravosuđa nas je obavijestilo da je „od početka primjene Pravilnika o pružanju besplatne pravne pomoći u postupku azila, do 31. srpnja 2010, pravna pomoć pružena u 101 predmetu na osnovu žalbi na odluku Ministarstva unutarnjih poslova da se odbije zahtjev za azil.“ Ministarstvo ne navodi kada je započela primjena.<sup>68</sup>

Što se tiče broja zahtjeva i broja imenovanih odvjetnika, iako ne postoji sustavna i sveobuhvatna analiza, neki se podaci mogu pronaći u raznim izvorima. Devedesetih, broj imenovanih odvjetnika kretao se od 70 do 600.<sup>69</sup> Čini se da su ove brojke početkom 2000-tih bile nešto manje, s tim da su u drugom dijelu desetljeća ponovo porasle. U odgovoru na CEPEJ-evu ocjenu programa, Hrvatska je dala neke brojke za ovaj oblik pravne pomoći. Konkretni podaci govore o 410 imenovanja u 2004; 530 u 2006. (od 1.130 zahtjeva),<sup>70</sup> i 1449 (od 1951 zahtjeva) u 2008.

U razgovorima koje su članovi stručnog tima vodili s predstvincima Hrvatske odvjetničke komore, naglašeno je da HOK želi nastaviti pružati *pro bono* zastupanje. Naglašeno je, također, da broj zahtjeva, usprkos usvajanju ZBPP-a, nije smanjen, već da je broj imenovanih odvjetnika i dalje velik. Tvrdi se da je jedan od razloga za takvo stanje nedovoljna učinkovitost programa kojeg nudi ZBPP. Neki odvjetnici su nam rekli, da uz sadašnju razinu naknade za pravnu pomoć odvjetnika prema programu iz ZBPP-a, većina odvjetnika radije radi *pro bono* nego kroz „plaćeni“ program koji nudi Zakon, a prema kojem

<sup>67</sup> U svojim odgovorima na CEPEJ ocjenu programa za 2008., nacionalni izvjestitelj je pokušao prikupiti neke relevantne podatke i u svojim komentarima u odgovoru na pitanje 24 (str. 9) kaže sljedeće: „Sudovi – obvezno zastupanje stranaka je naloženo u otprilike 1.324 predmeta. Od tog broja, 420 su bili građanski predmeti. U 3.148 predmeta stranke su bile oslobođene plaćanja sudskih troškova. Osim toga, u 1.879 kaznenih predmeta sud je imenovao branitelje. Ovi oblici pravne pomoći se financiraju iz redovnih sredstava namijenjenih funkciranju sudova. Oni u ovom trenutku nisu evidentirani ili posebno praćeni. Zaključak: postoje mnogi slučajevi u kojima je odobrena besplatna pravna pomoć no u mogućnosti smo dati samo okvirne brojke.“

Vidi odgovore na [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2008/croatie\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2008/croatie_en.pdf).

<sup>68</sup> Odgovor MP od 13. prosinca, 2010. str. 5.

<sup>69</sup> Vidi Uzelac, „Pristup pravosuđu. Analiza stanja u RH i pravci mogućeg razvoja“, 2000. Prema podacima HOK-a danim za potrebe projekta koji je naručio Hrvatski pravni centar 2000., kretanje broja zahtjeva bio je sljedeći:

Godina	Imenovani odvjetnici
1993.	70
1994.	95
1995.	204
1996.	247
1997.	398
1998.	471
1999.	497
2000.	605

<sup>70</sup> Navodi se, također, da je u 2007, od siječnja do rujna, bilo 1.311 imenovanja (od ukupno 1.693 zahtjeva).

se traži nerazmjerna količina vremena samo za formalni dio posla koji treba obaviti da bi se ispunili uvjeti za dobivanje financijske naknade.

Nismo primili nikakve podatke o broju predmeta u kojima sindikati pružaju pravnu pomoć svojim članovima. Ne postoje ni pouzdani podaci o funkcioniranju mehanizma predviđenog Zakonom o zaštiti potrošača. Budući da se sustav zaštite potrošača u Hrvatskoj još uvijek razvija, možemo izvesti tek slabe ili nikakve zaključke o učinkovitosti tih programa. Sudjelovanje sindikata u pružanju pravne pomoći radnicima u njihovim predmetima je značajno, no u suštini nije drugačije od slične pomoći koju pojedinim članovima pružaju druge udruge i organizacije.

U tom kontekstu, organizacije civilnog društva i dalje su najvažniji i najobuhvatniji pružatelji pravne pomoći. One su 2008. godine obradile 70.000 predmeta i nesumnjivo su najdostupniji pružatelji pravne pomoći u Hrvatskoj. Anketa koju je vodio Centar za ljudska prava 2010. godine unutar jednog dijela organizacija (12 „tradicionalnih“ pružatelja besplatne pravne pomoći), otkrila je da su te organizacije u istoj godini obradile 22.300 predmeta pružajući besplatnu pravnu pomoć izvan sustava utvrđenog u ZBPP-u.<sup>71</sup>

## 8.2.5. Ocjena

**Ljudska prava.** Ljudska prava zahtijevaju da pristup sudu bude *djelotvoran*. Države imaju slobodu organiziranja svojih programa besplatne pravne pomoći pod uvjetom da osiguravaju djelotvoran pristup pravosuđu. Prema našoj ocjeni, hrvatski sustav besplatne pravne pomoći ne udovoljava tom kriteriju jer bi trebao pokriti sve vrste predmeta, osim onih koji su pokriveni posebnim programima (vidi 5. poglavlje). Problemski i osobni kriteriji preusko su definirani da bi svima osigurali prikladan pristup sudovima.

Shema iz ZBPP očito nije bila vrlo djelotvorna u pružanju pravne pomoći na temelju kriterija utvrđenih u zakonu i drugim izvorima tijekom prve godine funkcioniranja sustava. Međutim, treba imati na umu da novi postupak traži vrijeme da se pokažu novi predmeti. Provjeravanje i prikupljanje statistika o besplatnoj pravnoj pomoći bitno je da bi se pokazali učinci provedenih mjera i provela poboljšanja u tekstu ZBPP i u organizaciji sustava besplatne pravne pomoći. U ovoj fazi – za 2008. i 2009. – statistika kojom raspolaže Ministarstvo pravosuđa još uvijek ne daje relevantne podatke. Osim broja predmeta za koje je odobrena besplatna pravna pomoć i ukupnog proračuna, (prosječna) količina odobrene pravne pomoći (po predmetu) bila bi nužan pokazatelj djelotvornosti dodjeljivanja takve pomoći. Izvješće o napretku EU-a za 2010 sažima razvoj pružanja besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj kako slijedi:

„..... Na području besplatne pravne pomoći, provedbeni propisi izmijenjeni su i dopunjeni kako bi se pojednostavile procedure i povećale naknade odvjetnicima koji preuzimaju slučajeve besplatne pravne pomoći.

Međutim, planovi za uvođenje novog sustava upravnog sudovanja još su u ranoj fazi. Procedure za besplatnu pravnu pomoć još uvijek su komplikirane, a ukupna razina pružene pomoći je niska. U praksi, pristup pravdi za osobe iz ranjivih skupina s nedovoljno sredstva i dalje je težak. Odredbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći još uvijek se usko tumače, a dvadeset županijskih ureda

<sup>71</sup> To je više no što pokazuju podaci za 2007. i 2008. godinu, ali manje od 29.359 predmeta u 2006. Izvori financiranja tih organizacija bili su UNHCR, veleposlanstva Finske, Nizozemske i Norveške, Izaslanstvo EU-a, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo pravosuda (izvan ZBPP-a) i Zaklada za razvoj civilnog društva (ukupno: oko 5-6 milijuna kuna).

zaduženih za njihovu provedbu ne provode ih jednako. Broj zahtjeva za pravnom pomoći znatno je manji od očekivanog.

Od veljače 2009. do travnja 2010. godine zaprimljena su ukupno 5.152 zahtjeva od kojih je odobreno njih 3.536. Nevladine udruge su i dalje glavni pružatelji besplatne pravne pomoći i imaju deset puta više slučajeva od onih koje pokriva nacionalni sustav. One su, međutim, suočene sa smanjivanjem finansijskih sredstava.<sup>72</sup>

Naši nalazi se poklapaju s izvješćem europskih stručnjaka.

## Preporuke

*Strategija potpore pružanju besplatne pravne pomoći od strane organizacija civilnog društva je neobično važna. Te su organizacije razvile sustav pružanja pravne pomoći za mnoge važne kategorije problema za koje se može pružati masovna pravna pomoć. Danas u Hrvatskoj odvjetnici ne raspolažu organizacijskim alatima i općenito ne vole biti angažirani u pružanju primarne pravne pomoći. Njima vjerojatno nedostaju kapaciteti za razvijanje slične službe, a kad bi i mogli, to bi bilo značajno skuplje.*

*ZBPP bi trebao nuditi sustav plaćanja koji bi poticao inicijativu organizacija civilnog društva da održe i prošire postojeće pružanje besplatne pravne pomoći i zamjenio je s uslugama pružanja besplatne pravne pomoći od strane odvjetnika za probleme koje ne pokrivaju NVU.*

*Financiranje na osnovu ZBPP-a bi se trebalo povećati jer se smanjuje strana pomoć za pružanje besplatne pravne pomoći.*

### 8.3. Provjera ekonomskih mogućnosti podnositelja zahtjeva i izgleda na uspjeh

#### 8.3.1. Postupak podnošenja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć

**Opis stanja.** Postupak podnošenja zahtjeva za dobivanje besplatne pravne pomoći je složen. U načelu, svaki postupak odobravanja pravne pomoći mora započeti podnošenjem zahtjeva uredu za pravnu pomoć županijske uprave. U izuzetnim slučajevima, postupak izdavanja odobrenja primarne pravne pomoći započinje izravnim podnošenjem zahtjeva ovlaštenim udrugama, sindikatima i pravnim klinikama (čl. 15.). Zahtjev treba podnijeti na obrascu koji propisuje Ministarstvo pravosuđa. Obrazac sadrži razne podatke o podnositelju zahtjeva, kao i o pravnoj stvari za koju se traži besplatna pravna pomoć. Između ostalog, podnositelji moraju navesti vrstu i razinu postupka za koji se traži pravna pomoć (primjerice drugostupanjski upravni postupak). Treba izabrati oblik pravne pomoći (primarna ili

<sup>72</sup>

European Commission. SEC(2010) 1326. Radni dokument Komisije, Izvješće o napretku Hrvatske 2010 uz dopis Komisije Europskom parlamentu i Strategija Vijeća za proširenje te glavni izazovi za 2010-2011 EN {COM(2010) 660} Bruxelles, 9. studeni 2010., str. 51-52. Vidi [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/hr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf).

sekundarna pravna pomoć) kao i podvrstu (npr. „pravni savjet“, „sastavljanje pismena tijekom sudskog postupka“). U zahtjevu treba navesti samo jedan oblik pravne pomoći.

Nadalje, podnositelj zahtjeva mora podastrijeti potpune informacije o svojoj finansijskoj situaciji te finansijskoj situaciji članova njegova ili njezina kućanstva. Za svakog člana kućanstva treba navesti niz pojedinosti, uključujući obiteljsku vezu, osobni identifikacijski broj (OIB), podatke o prosječnom mjesecnom dohotku ostvarenom u proteklih 12 mjeseci; podatke o prosječnom mjesecnom iznosu oporezivog prihoda; imena i adrese poslodavaca; podatke o nekretninama u vlasništvu svakog pojedinog člana domaćinstva, uključujući adrese na kojima se one nalaze, njihovu korisnu površinu u četvornim metrima i tržišnu vrijednost; podatke o vozilima ili plovilima u njihovom vlasništvu (uključujući vrstu, marku, model, godinu proizvodnje, brojeve registarskih tablica i trenutnu tržišnu vrijednost vozila ili plovila). Treba također navesti iznos ušteđevine, ili gotovine u banci, uključujući pojedinosti poput brojeva računa i SWIFT kodova banke. Potrebno je navesti i detalje o drugoj imovini podnositelja zahtjeva i članova njegova ili njezina kućanstva, kao primjerice vlasništvo nad vrijednosnicama ili dionicama.

Prema čl. 16. ZBPP, ispunjenom obrascu zahtjeva treba priložiti sljedeće dokumente:

- pisani izjavu podnositelja zahtjeva i svih članova njegova ili njezina kućanstva o njihovoj imovini;
- pisani izjavu podnositelja zahtjeva i članova njegova ili njezina kućanstva da se dopušta provjera svih podataka o njihovoj imovini i prihodima;
- razne potvrde o statusu podnositelja zahtjeva koju je izdalo nadležno tijelo (npr. korisnici socijalne pomoći; tražitelji azila, stranci pod supsidijarnom zaštitom, žrtve trgovanja ljudima).

Ako se zahtjev podnosi izravno nadležnim udrugama, sindikatima ili pravnim klinikama, prilaže se i potvrda porezne uprave o visini prihoda podnositelja zahtjeva i članova njegova ili njezina kućanstva i njihovoj imovini – čl. 16. st. 4.

Zahtjevi se podnose osobno ili preporučenom poštom Uredu državne uprave (ili njegovom ogranku) koji je nadležan na osnovu (stalnog ili privremenog) prebivališta podnositelja zahtjeva. Nakon podnošenja zahtjeva i potrebnih priloga, ured (UDU) treba provjeriti istinitost podataka navedenih u izjavi. Iako nije potrebno provjeravati svako očitovanje podnositelja zahtjeva, UDU je dužan provjeriti barem deset posto podataka.

Uredi za pravnu pomoć redovito odlučuju o zahtjevima u roku od 15 dana od njihova podnošenja – čl. 23. st. 1. Ako zahtjev bude odbijen, podnositelj zahtjeva može u roku od 8 dana uložiti žalbu Ministarstvu pravosuđa, a ako ne uspije, može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom.

Ako je zahtjev odobren, izdaje se uputnica kojom se potvrđuje ispunjenje uvjeta za dobivanje besplatne pravne pomoći. Uputnica je vezana uz vrstu pravne pomoći koja je zatražena (savjeti/zastupanje; konkretni postupak ili dio postupka). Međutim, sama uputnica ne određuje pružatelja besplatne pravne pomoći: korisnik pravne pomoći treba „slobodno“ odlučiti o izboru pružatelja „vodeći računa o ovlasti pružatelja da pruža pojedine oblike pravne pomoći“ (čl. 30. st. 3.). To znači da podnositelj zahtjeva mora sam pronaći odgovarajućeg odvjetnika ili drugog pružatelja besplatne pravne pomoći, bez mogućnosti da na tog pružatelja bude upućen od strane ureda državne uprave ili nekog drugog tijela.

**Ocjena.** Opisani sustav rješavanja zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći je prilično složen i u velikoj mjeri birokratiziran (što je primjedba koju je ekspertna skupina čula s raznih strana). Postavlja niz proceduralnih i stvarnih prepreka koje mogu imati negativan

učinak jer može biti odbijen značajan broj zahtjeva koji zaslužuju biti prihvaćenima, i jer to obeshrabruje buduće podnositelje zahtjeva.

Drugi problem može biti ovisnost podnositelja o dobroj volji članova kućanstva. Odbijanje člana kućanstva da pruži informacije o svojoj imovini, ili potpiše obrazac pristanka na provjeru te imovine, može u konačnici imati značenje veta na podnositeljev zahtjev.

Obveza podnositelja da osiguraju informacije o svim članovima svog kućanstva također nije u skladu s općim pristupom i definicijom besplatne pravne pomoći prema ZBPP u odnosu na finansijsku situaciju korisnika među kojima postoji obveza izdržavanja.<sup>73</sup> Provjera sredstava na osnovu koje podnositelj zahtjeva ne bi imao pravo na pružanje besplatne pravne pomoći, ako živi u istom kućanstvu s relativno bogatim srodnikom koji, s druge strane, nema nikakvu pravnu obvezu izdržavati podnositelja zahtjeva i plaćati njegove ili njezine izdatke, čini se prestrogom i nepravičnom.

Potreba da se podnositelj zahtjeva odluči za konkretnu vrstu pravne pomoći već na samom početku cijelog postupka može biti nepravična, a može i neosnovano preferirati pojedine oblike pravne pomoći. Podnositelji zahtjeva za pravnu pomoć u pravilu traže pravnu pomoć prije no što su upoznati sa svim proceduralnim mogućnostima te prije no što su u mogućnosti konkretno prepoznati svoju potrebu za nekim konkretnim pružateljem besplatne pravne pomoći. U takvim okolnostima vjerojatno će izabrati pružatelje sekundarne pravne pomoći jer su oni ovlašteni pružati širi opseg usluga – iako bi u konkretnim slučajevima pružatelji iz nevladinih udruga možda bili primjereni.

Siromašnim i socijalno ugroženim korisnicima stoga je potrebna pomoć kod sastavljanja zahtjeva za izdavanje uputnice. Hrvatski zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (ZBPP), čini se, polazi od pretpostavke da je ispunjavanje zahtjeva, prikupljanje potrebnih dokumenata i njihovo upućivanje nadležnom uredu državne uprave isključivo zadatak podnositelja zahtjeva. ZBPP ne predviđa nikakvu pomoć potencijalnim korisnicima u tom smislu. Postupci podnošenja zahtjeva očito su veoma složeni za mnoge koji prema ZBPP-u ispunjavaju uvjete i vjerojatno će odvratiti mnoge koji bi možda uspjeli u ostvarivanju svojih prava pod uvjetom da su bili u stanju ispravno podnijeti zahtjev.

Iz naše ocjene problemskih kriterija u petom poglavlju te osobnih kriterija u šestom poglavlju ovog stručnog mišljenja vidi se da su i jedni i drugi vrlo složeni. Siromašnim i socijalno ugroženima je veoma teško da sami utvrde ispunjavaju li uvjete ili ne. Smatramo da su složenost kriterija i komplikirani postupak podnošenja zahtjeva glavni razlog zbog kojeg se program nedovoljno koristi. Stroga pravila ZBPP-a o zlouporabi, praćena drakonskim kaznama, također odvraćaju siromašne koji u stvari ispunjavaju uvjete.

Neophodnu pomoć mogu pružati Uredi državne uprave (UDU) i organizacije koje se bave javnim obavješćivanjem.

Tijekom našeg posjeta Središnjem državnom uredu za upravu u Zagrebu, saznali smo, da su zaposlenici potrošili značajnu količinu vremena na objašnjavanje, pomaganje i savjetovanje podnositelja o tome kako popuniti obrazac zahtjeva i priložiti sve potrebne dokumente. Uredi državne uprave također digitalnim putem prikupljaju veliku količinu informacija za podnositelje na osnovu posebnog sporazuma o pristupu mreži Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva financija i Ministarstva pravosuđa, što je značajno smanjilo opterećenje i za podnositelje i za UDU-e. Smatramo da su strategije koje je primijenio

<sup>73</sup>

Vidi čl. 2 koji definira podnositelje zahtjeva za pravnom pomoći kao one koji “ne bi mogli ostvariti to pravo [pristupa pravdi] bez ugrožavanja svojeg uzdržavanja i uzdržavanja članova svojeg kućanstva”.

zagrebački Ured u cilju smanjenja zahtjeva koji se postavljaju pred podnositelje, neobično važne. Ako slična praksa i sustavi ne postoje u drugim UDU-ima, trebalo bi ih uvesti.

Ipak, zapanjujuće mnogo vremena je potrebno za pripremu zahtjeva za pravnu pomoć i donošenje odluka. Očito bi se značajni resursi mogli osloboditi za rješavanje drugih stvari – primjerice za davanje savjeta podnositeljima zahtjeva o njihovim problemima i rješavanje onih jednostavnih pitanja, kada bi se pojednostavnili postupci podnošenja zahtjeva (vidi u nastavku pod 8.3.4).

Saznali smo, također, da udruge nemaju pristup informacijskom sustavu koji koriste UDU-i za prikupljanje informacija koje su potrebne za podnošenje zahtjeva. Predlažemo rješavanje tog problema tako da, primjerice, ovlaštene udruge slične informacije koje se tiču njihovih podnositelja zahtjeva dobivaju od UDU-a (za što je vjerojatno potreban njihov pristanak).

Hrvatski zakon (ZBPP) također bi trebao predvidjeti da ispunjavanje zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć bude definirano kao posebna kategorija problema. U tom slučaju bi pružatelji potencijalnim korisnicima mogli pomoći pri podnošenju zahtjeva u okviru svog posla za koji imaju pravo na naknadu. Ministarstvo pravosuđa bi trebalo razmotriti mogućnost pojednostavljivanja postupka podnošenja zahtjeva. Slažemo se da djelotvorni test za utvrđivanje imovinskog stanja mora biti iscrpan. Međutim, postavlja se pitanje ne bi li službe koje raspolažu potrebnim podacima iste mogle dostavljati izravno UDU-ima, oslobođajući tako podnositelje zahtjeva komplikiranih birokratskih zadaća kojima oni jednostavno nisu dorasli.

**Usporedba s austrijskim obrascem.** Vrijedi pogledati obrazac „ZOBPP-1“ koji propisuje hrvatsko Ministarstvo pravosuđa<sup>74</sup> i usporediti ga s „ZPForm 1“ koji je njegov austrijski pandan, budući da učinkovitost relevantnih instrumenata u velikoj mjeri ovisi o obrascu zahtjeva kao ključne polazišne točke. Osnovna obilježja ovih dvaju obrazaca sažeta su u sljedećoj tablici:<sup>75</sup>

	„ZOBPP-1“	„ZPForm 1“
<b>Opseg</b>	4 stranice	4 stranice
<b>Čitljivost</b>	Veličina slova: 11pt	Veličina slova: samo naslovi 11pt, komentari i bilješke manji
<b>Struktura</b>	Numerirani redovi u rubrikama po poglavlju	Numerirani redovi u rubrikama po poglavlju
<b>Ukupan broj polja koje treba pročitati (maks. broj rubrika za popunjavanje)</b>	129	87

<sup>74</sup>

Ovdje je riječ o potpuno revidiranom obrascu koji je propisan u siječnju 2010. nakon što je utvrđeno da je prethodni obrazac korisnicima predugačak i pretežak. Vidi tekst novog propisa u NN 12/2010. Izvorni obrazac bio je propisan samo godinu dana ranije, vidi NN 13/2009.

<sup>75</sup>

Radi potpune usporedbe vidi Dodatak III.

Što se tiče duljine, čitljivosti, strukture i broja rubrika koje treba popuniti, nema velike razlike između ova dva obrasca. „ZOBPP-1“ je čitljiviji i bolje strukturiran od austrijskog „ZPForm1“ obrasca. Iako „ZOBPP-1“ obrazac traži veći unos podataka, razumljiviji je i lakše se popunjava budući da njegove standardizirane rubrike nude lakši izbor i veću pomoć nego što je to slučaj s austrijskim obrascem.

Da sažmemo: obrazac „ZOBPP-1“ je koristan instrument u pripremi pružanja besplatne pravne pomoći. On je potpora socijalnoj raspoređenosti i planiranju, razvijanju i upravljanju sustava. Obrazac je sada čitljiviji i bolje strukturiran od austrijskog obrasca „ZPForm 1“. Njegova funkcionalnost je u izvjesnoj mjeri poboljšana, posebice kada se radi o prikupljanju podataka koji omogućavaju analizu ciljeva i učinaka pravne pomoći. Ovaj instrument je neophodan za utvrđivanje sustava kontrole izdataka i stvarnog korištenja javnog proračuna za besplatnu pravnu pomoć.

Činjenica da su vlasti u kratko vrijeme uspjele značajno izmijeniti i poboljšati obrazac na osnovu kritika koje su stizale od korisnika, također pokazuje dobru praksu pravovremenog reagiranja čemu se treba nadati i kada je riječ o mnogim drugim pitanjima koja smo naznačili u ovoj ocjeni programa.

## Preporuke

*Potrebno je izgraditi sustav pružanja pomoći korisnicima kod podnošenja zahtjeva. UDU-i i druge agencije za obavlješćivanje mogu pružiti željenu potporu. Besplatna pravna pomoć treba obuhvatiti i neophodnu pomoć pružatelja usluge kod podnošenja zahtjeva. Treba razmotriti pojednostavljivanje i prenošenje na UDU-e većeg dijela prikupljanja podataka koji su nužni za popunjavanje obrasca.*

*Treba preispitati potrebu za dostavljanjem pisanih pristanaka i izjava svih članova kućanstva. Pravo podnositelja zahtjeva na besplatnu pravnu pomoć ne smije biti uvjetovano dobrom voljom članova njegova ili njegina kućanstva.*

*Posebice treba suziti krug onih čiju finansijsku situaciju treba uzeti o obzir kod provjere imovnog stanja. Ne bi trebalo uključivati sve članove podnositeljeva kućanstva, već samo one koji imaju zakonsku obvezu pomagati podnositelju i brinuti o njegovu izdržavanju.*

### 8.3.2. Uputnice kao uvjet za odobravanje primarne pravne pomoći

**Opis stanja.** Vrlo je mala razlika između postupka podnošenja zahtjeva za primarnu i zahtjeva za sekundarnu pravnu pomoć. Bez obzira na to traže li podnositelji zahtjeva zastupanje u složenom dvostupanjskom sudskom postupku (koji prema uobičajenom iskustvu može trajati nekoliko mjeseci ili godina), ili im je potreban jednostavan pravni savjet u njihovom predmetu, oni u načelu moraju proći kroz isti složeni postupak podnošenja zahtjeva (vidi gore 8.3.1.). Jedan zahtjev smije sadržavati molbu za samo jednom vrstom pravne pomoći, t.j. jedan savjet u jednom pravnom predmetu. Ako isti podnositelj zahtjeva traži drugi savjet u istom ili povezanom predmetu, cijeli postupak podnošenja zahtjeva treba ponoviti, što uključuje podnošenje novih obrazaca, privitaka i pisanih izjava.

Jedno od rijetkih odstupanja od uobičajenog tijeka postupka podnošenja zahtjeva sastoji se u mogućnosti da se on izravno podnosi udrugama ili pravnim klinikama (vidi čl. 16). Međutim, čak i u tom slučaju, podnositelji zahtjeva moraju ispuniti sve obrasce i podnijeti sve dokumente kao da zahtjev podnose UDU-u. Udruge i pravne klinike ne smiju same provjeravati vjerodostojnost zahtjeva, već ih moraju uputiti UDU-ima koji samostalno odlučuju o izdavanju uputnice. U načelu, svaka pomoć ili savjet koji udruge ili klinike daju prije izdavanja uputnice daju se na njihov vlastiti rizik. Sukladno Zakonu, čak i ako se podnositelj obratio izravno udrizi ili pravnoj klinici, ti pružatelji primarne pravne pomoći moraju pričekati izdavanje uputnice i ograničiti svoj angažman samo na pomoć u postupku podnošenja zahtjeva (što se ne smatra pružanjem pravne pomoći).

Postoji još jedna prepreka izravnom obraćanju. Prema čl. 16. st. 4. ZBPP, ako se zahtjev podnosi izravno pružateljima besplatne pravne pomoći, potrebno je priložiti dodatne dokumente (potvrdu poreznih vlasti za podnositelja i za članove njegova ili njezina kućanstva), što je još jedan obeshrabrujući čimbenik kod izravnog obraćanja, i to kako za korisnike tako i za pružatelje.

Nakon što smo predstavili nacrt svog mišljenja, primili smo komentare udruge koje se bave pružanjem besplatne pravne pomoći i koje tvrde da je cijeli sustav uputnica neučinkovit i da bi ga trebalo ukinuti. Ako bi iz bilo kojeg razloga trebalo zadržati takav sustav, uputnice bi trebalo ograničiti na zastupanje u postupcima (i to za cjelovit sudski ili upravni postupak).<sup>76</sup>

Ovi komentari su u skladu s glavnim primjedbama koje su iznijeli gotovo svi pružatelji primarne pravne pomoći s kojima smo razgovarali. Kritizirali su činjenicu da se sustav podnošenja zahtjeva za izdavanje uputnica primjenjuje i kod najjednostavnijih oblika pravne pomoći (pravni savjeti, sastavljanje jednostavnih dokumenata). Dugačak administrativni postupak u takvim slučajevima je pretjerivanje: on nije u skladu s prirodom potrebe i opsegom pružene usluge. Nije u skladu ni s uobičajenim metodama financiranja udruga koje pružaju besplatnu pravnu pomoć izvan suda, posebice ako se značajan dio komunikacije s korisnicima odvija telekomunikacijskim sredstvima (telefonom, električkom poštom). Primjena sustava uputnica za pružanje primarne pravne pomoći jedan je od glavnih razloga zbog kojeg su registrirane udruge i sindikati imali tako velik broj slučajeva pružanja pravne pomoći izvan programa ZBPP-a.

**Najbolje prakse.** U svom odgovoru od 13. prosinca 2010. Ministarstvo pravosuđa tvrdi sljedeće:

...može se uočiti da sustav pravne pomoći u Hrvatskoj slijedi trendove u nekim europskim zemljama te je uzet kao bliži primjer „najbolje prakse“. [...] Pri izradi ZBPP rukovodili smo se modelima koji su bliži ovom ekonomskom i političkom podneblju, kao što su npr. mađarski, slovenski, slovački pa i litvanski model.<sup>77</sup>

Ovdje ne želimo raspravljati o tome može li se o mađarskom, slovenskom i litvanskom modelu s pravom govoriti kao o europskim „najboljim praksama“.<sup>78</sup> Ako samo pogledamo njihove rezultate – broj predmeta pružene besplatne pravne pomoći i iznosa koji je u državnim proračunima tih zemalja predviđen za svaki predmet – primijetit ćemo da se između tih triju zemalja pokazuju ogromne razlike (vidi prikaze u nastavku teksta pod 9.2.). Stoga je

<sup>76</sup> Komentari dobiveni od PGP Sisak (CRP) od 17. prosinca 2010.

<sup>77</sup> Odgovor MP-a, str. 5.

<sup>78</sup> Nijedna od tih zemalja nije spomenuta među najboljim praksama besplatne pravne pomoći u popisu koji je sastavilo Vijeće Europe.

upitno u kojem se smislu može govoriti o jednom jedinstvenom modelu pravne pomoći pozivanjem na te tri zemlje.<sup>79</sup>

Jedini zajednički nazivnik sustava pružanja besplatne pravne pomoći u tim zemljama (na koji se očito poziva u primljenim komentarima) je činjenica da sve te tri zemlje koriste složeni postupak podnošenja zahtjeva nakon kojeg se donosi specifičan akt – uputnica ili *voucher* – koja nositelju jamči pravo na pružanje besplatne pravne pomoći. Međutim, čak i ako uzmemo u obzir tu pojedinost, svaka sličnost između tih „modela“ i hrvatskog sustava tu prestaje.

Iako ne raspolažemo sveobuhvatnim informacijama o spomenutim sustavima pružanja besplatne pravne pomoći u te tri zemlje, možemo primijetiti da je u svima njima sustav upotrebe „uputnice“ ograničen samo na sekundarnu pravnu pomoć.<sup>80</sup> Sadržaj uputnica (potvrda) se također razlikuje (npr. u Sloveniji se u uputnicama mora navesti konkretno ime odvjetnika koji će pružiti pravnu pomoć). Značajne su i razlike u novčanim vrijednostima uputnica (prosječna vrijednost u Sloveniji se mjeri u stotinama eura). Konačno, tijela ovlaštena za izdavanje uputnica u tim zemljama tipično su ili sudovi, ili uredi za pružanje besplatne pravne pomoći pri sudovima, a ne opći uredi državne uprave.

Stoga možemo zaključiti da se hrvatski sustav ne može smatrati replikom nekog postojećeg nacionalnog ili međunarodno prihvaćenog modela pružanja besplatne pravne pomoći. On je prilično jedinstven, posebice stoga što se složeni mehanizam filtriranja kroz uputnice primjenjuje čak i na jednostavne i jeftine oblike pravne pomoći kao što je davanje savjeta i drugih oblika primarne pravne pomoći. To bi također mogla biti jedna od njegovih najvećih slabosti.

**Ocjena.** Kao što smo već prethodno rekli, podnošenje zahtjeva podrazumijeva značajne napore i iznimno velik vremenski angažman UDU-a. Utrošeno vrijeme i napor na strani korisnika su po svoj prilici podjednako veliki. Posebice na području pružanja primarne pravne pomoći, to nije u razmjeru s očekivanim ishodom pa stoga odvraća potencijalne podnositelje zahtjeva. Kao što brojke pokazuju, vrlo je malen broj podnositelja zahtjeva koji koriste dugotrajan i zahtjevni postupak podnošenja zahtjeva da bi dobili jednostavan pravni savjet. To zasigurno nije u skladu s najboljim praksama pružanja besplatne pravne pomoći i pravnim ambicijama da se stvori sveobuhvatni „standardni“ sustav pravne pomoći. Nužnost traženja uputnice za svaki pravni savjet nema presedana u usporednim praksama. Prema tome, možemo sa sigurnošću zaključiti da je postupak podnošenja zahtjeva koji se temelji na izdavanju uputnica (potvrde za pružanje pravne pomoći) u upravnom postupku sasvim neprimjeren u kontekstu pružanja primarne pravne pomoći.

Također bismo mogli dovesti u pitanje i primjerenošć samog sustava uputnica u cjelini. Osnovna motivacija za njihovu primjenu jest u tome što one strankama omogućavaju slobodu odabira pružatelja pravne pomoći koji najbolje odgovara njihovim potrebama i interesima –

<sup>79</sup> U internom dokumentu hrvatskog Ministarstva pravosuda izrađenom 2004. godine pod naslovom „Usporedna analiza sustava pružanja besplatne pravne pomoći u nekim europskim zemljama s posebnim osvrtom na sadašnje stanje pružanja pravne pomoći u Hrvatskoj“, se također ne govori o te tri zemlje kao o jedinstvenom modelu. Dapače, uopće se ne raspravlja o Madarskoj, već se govori o zasebnim nacionalnim sustavima u Austriji, Češkoj Republici, Francuskoj, Litvi, Njemačkoj, Makedoniji, Norveškoj, Sloveniji, Škotskoj i Velikoj Britaniji. Ova studija je jedina poznata studija u kojoj se u Hrvatskoj službeno raspravlja o nekim „modelima“ i „najboljim praksama“.

<sup>80</sup> To je zasigurno slučaj sa Slovenijom koja je geografski i povijesno Hrvatskoj najbliža. Slovenija također jamči pravo na besplatan početni pravni savjet bez ikakve provjere imovnog stanja i prednosti. Prema vlastitoj komparativnoj analizi Ministarstva pravosuda iz 2004. godine, litvanski sustav je još različitiji i kombinira usluge privatnih pravnih zastupnika (na osnovu uputnica) sa sustavom izravnog pružanja pravne pomoći ureda u kojima rade odvjetnici. Vidi Analizu, str. 8-9.

slično kao i u slučaju stranaka na tržištu. Sustav uputnica je detaljno provjeren u „Studiji o sustavima pravne pomoći“ kao dijelu šire studije različitih modela koju je 1977-80. u SAD-u provela Korporacija za pružanje pravnih usluga.<sup>81</sup> Studijom je obuhvaćeno 38 projekata koji su uspoređeni s reprezentativnim izborom od 12 susjednih pravnih centara iz 98 programa pružanja besplatne pravne pomoći širom SAD-a.<sup>82</sup>

Studija je imala za cilj testirati sustave uputnica u dva modela. U prvom modelu su uputnice izdavane podnositeljima zahtjeva i sadržavale su svotu koju je podnositelj zahtjeva mogao upotrijebiti da bi kupio uslugu od pružatelja kojeg sam izabere (slično je i s hrvatskim uputnicama). U drugoj vrsti modela, određena svota bi se trebala dati registriranim udrugama za zaštitu siromašnih. Udrugama je ostavljeno da odluče koju vrstu predmeta će financirati i koliko će potrošiti na svaki predmet. One bi trebale izabrati i pružatelje usluga svojim članovima.<sup>83</sup>

Samo prvi model je realiziran. Nijedna udruga nije bila voljna isprobati drugi model.<sup>84</sup> Funkcionirao je samo godinu dana i potom je odbačen jer njegovo osnovno obilježje – slobodan izbor odvjetnika – u praksi nije funkcionirao. Podnositelji su imali malo prethodnog iskustva s lokalnim odvjetnicima, premalo su o njima znali i nisu nijednog mogli izdvajati pred ostalima. Umjesto da ih se prisiljava da donose neinformirane odluke, u sklopu projekta je sačinjen popis odvjetnika koji djeluju na određenom području, te su navedeni njihovi osnovni podaci, iskustvo i znanje.<sup>85</sup> Studija je sadržavala zaključak da sustav uputnica nije imao nikakve posebne prednosti pred ostalim modelima pružanja besplatne pravne pomoći jer slobodan izbor odvjetnika siromašnima ne znači mnogo.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Legal Services Corporation (1980), *The Delivery Systems Study. A Policy Report to the Congress and the President of the United States.*

<sup>82</sup> *Ibid.* str. 27-33.

<sup>83</sup> *Ibid.* str. 23-26.

<sup>84</sup> *Ibid.* str. 47.

<sup>85</sup> *Ibid.* str. 67-68.

<sup>86</sup> *Ibid.* pod III.

## Preporuke

*Podnošenje zahtjeva izravno pružateljima pravne pomoći treba poticati, a zahtjev za podnošenje dodatnih dokumenata u takvim slučajevima treba ukinuti. Udruge treba osposobiti da same provode provjeru imovnog stanja i prednosti što se podnositelja tiče te da donose samostalne odluke o ispunjavanju uvjeta za dobivanje besplatne pravne pomoći. Poslovi sastavljanja i podnošenja zahtjeva od strane udruga i pravnih klinika mora se smatrati dijelom njihova rada u sklopu pružanja usluge besplatne pravne pomoći.*

*Nužnost dobivanja uputnice za svaki pravni savjet, ili za pojedinačne radnje na sudu, ili za upravni postupak, nije u razmjeru s naporima i ishodom pa ju stoga treba ukinuti. Komplicirani postupci podnošenja zahtjeva neprimjereni su dobivanju primarne pravne pomoći.*

*Budući da neinformirani izbor odvjetnika nema nikakve prednosti kod siromašnih osoba koje nemaju nikakvo prethodno iskustvo s odvjetnicima koji djeluju na njihovu području, ne poznaju ih i nemaju posebnu sklonost ni prema jednome od njih, sustav uputnica (potvrdi) koji ne jamči primjereno pružatelja pravne pomoći treba preispitati. Korisnicima treba pomoći kod odabira pružatelja pravne pomoći.*

### 8.3.3. Tijek predmeta

Kada je riječ o učinkovitosti i djelotvornosti pravnih sustava uvijek se misli na tijek predmeta, utvrđivanje broja predmeta (odnosa između starih i novih predmeta), broja riješenih predmeta (izraženog u postotcima koji se dobivaju tako da se broj riješenih predmeta podijeli s brojem pristiglih, a potom se rezultat pomnoži sa 100) i vrijeme fluktuanje predmeta (godišnja stopa rješavanja predmeta – *clearance rate*) što je u skladu s preporukama CEPEJ-a u sljedećoj tablici.<sup>87</sup>

Mjeseci	Godina	Podneseno	Riješeno	Neokončano i pri kraju	Opterećenje		Izračunato vrijeme rješavanja
					Stopa	Stopa rješavanja	
„13 mjeseci“	2009.	4.647	4.461	186	4%	96,00%	15,22
<b>01.01-31.12.</b>	<b>2009.</b>	<b>4.283</b>	<b>4.112</b>	<b>171</b>	<b>4%</b>	<b>96,00%</b>	<b>15,22</b>
01.01-21.10	2010.	7.052	6.889	163	2%	97,69%	8,64
<b>01-01-31.12.</b>	<b>2010.</b>	<b>8.755</b>	<b>8.553</b>	<b>202</b>	<b>2%</b>	<b>97,69</b>	<b>8,64</b>

Na osnovu ovih uobičajenih parametara i mjerila vidi se da postupak rješavanja predmeta odlično funkcioniра, te da kod niskog opterećenja stopa rješavanja predmeta iznosi gotovo

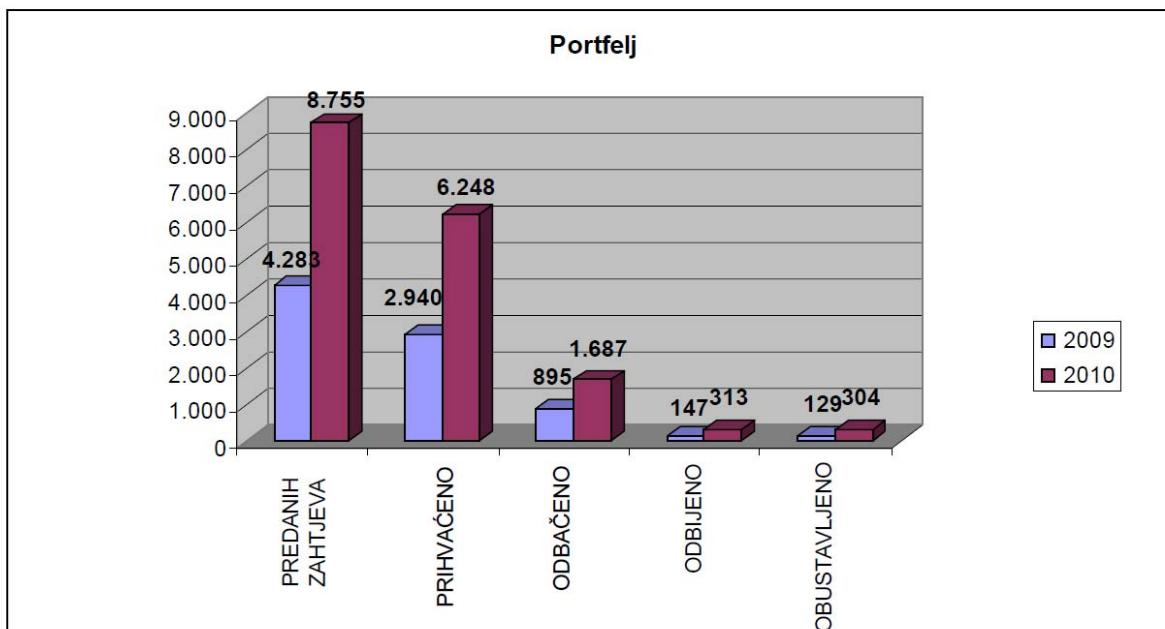
<sup>87</sup> Izvor: Ministarstvo pravosuda RH.

98%, da se povećala u 2010. godini iako se broj podnijetih predmeta u jednoj godini udvostručio.

U istom razdoblju vrijeme rješavanja se smanjilo s 15 na skoro devet dana. Brojke pokazuju neke tipične karakteristike faze uvođenja novog instrumenta s poboljšanjem rješavanja većeg broja predmeta kroz kraće vrijeme u drugoj godini. Moguće je da sustav još uvijek nije u punoj primjeni te da je spreman za dodatno povećanje predmeta.

Međutim, detaljniji podaci o trajanju postupka pokazuju da su neki uredi premašili tu granicu (npr. u Ličko-senjskoj županiji trajanje je u prosjeku iznosilo 20 dana, a u nekim mjesecima je nekoliko županija objavilo da je prosječno trajanje 20 do 30 dana; u prosincu 2009., u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji, postupak je trajao 73 dana). Zakon predviđa mogućnost žurnog izdavanja uputnice u hitnim predmetima (čl. 23. st. 2.), no Izvješće ne sadrži nikakve informacije koje bi ukazivale na to da su tu opciju UDU-i koristili.<sup>88</sup> U prvoj polovici 2010. godine najduže prosječno mjesечно trajanje bilo je 25 dana, a najkraće tri dana.

Pažljivije proučavanje tablice otkriva da su samo tri ureda imala mjesечne razlike u prosječnom mjesечноj trajanju predmeta 2009. i 2010. godine. Tri ureda s nepromijenjenim trajanjem predmeta u 2009. povećala su učinkovitost glede trajanja na prelasku u 2009. na veću nepromijenjenu razinu u 2010.<sup>89</sup> Jedanaest ureda je prijavilo zakonski maksimum od 15 dana svakog mjeseca u 2009. i 13 dana u 2010. Čini se iznenadujućim da većina ureda ne bilježi nikakve promjene u mjesечноj vremenu rješavanja predmeta tijekom godinu i pol dana.



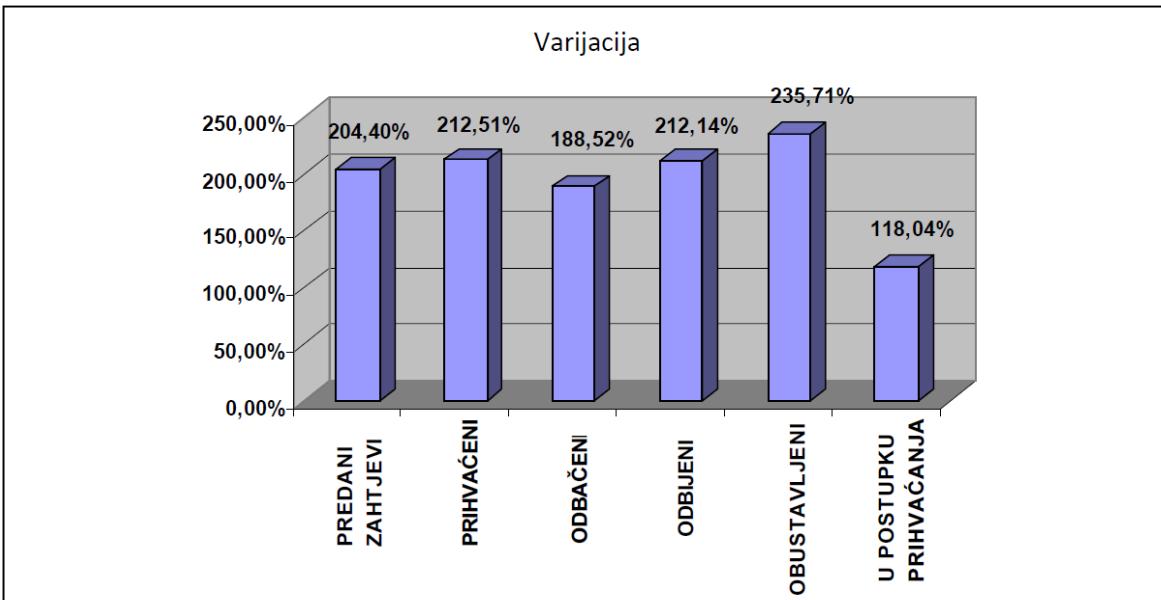
<sup>88</sup>

Izvor: Ministarstvo pravosuđa RH: trajanje postupka u 2009; trajanje postupka u 2010.

<sup>89</sup>

Brodsko-posavska je imala prosjek od 7 dana u svim mjesecima 2009, 15 dana u prvih šest mjeseci 2010.

Prosjek Virovitičko-podravske županije bio je 18 u 2009, 25 u 2010. Vukovarsko-srijemska je imala prosjek od 13 dana u 2009, a 15 u 2010.



Kada govorimo o učinkovitosti, značajno je da se u 2010. godini broj podnijetih zahtjeva povećao za oko 204%, dok se broj prihvaćeni zahtjeva povećao za 213%. Bit će zanimljivo pratiti kretanje tih brojki u nadolazećem razdoblju.

ZEMLJA	GODINA	PODNIJETI ZAHTJEVI	PRIHVAĆENO	STOPA PRIHVAĆENOSTI
Austrija	2008.	19.171	15.318	79,90%
	2009.	22.354	17.825	79,74%
Hrvatska	2009.	4.283	2.940	68,65%
	2010.	8.755	6.248	71,37%

Dogodio se lagani pad udjela neprihvaćenih zahtjeva. Udio je gotovo trideset posto, dakle oko 10% niže nego u Austriji. To pokazuje da neizvjesnost oko uvjeta dobivanja pravne pomoći postoji i da su mnogi podnositelji zahtjeva previše optimistični kada je riječ o njihovim očekivanjima da će ispuniti uvjete.

#### 8.3.4. Zabrana reklamiranja (promidžbe)

ZBPP u čl. 9. st. 4. zabranjuje pružateljima besplatne pravne pomoći da upotrebljavaju „bilo koji oblik promidžbe“ pružanja svojih usluga. Nisu nam jasni razlozi koji stoje iza ove odredbe. Možda je ona posljedica nekritičnog povlačenja paralele sa zabranom promidžbe koja vrijedi za odvjetnike u njihovom komercijalnom djelovanju, što Hrvatska odvjetnička komora prilično strogo primjenjuje. Istraživanja i iskustvo drugih zemalja pokazuju da su korisnici slabo obaviješteni o postojanju programa pružanja pravne pomoći i kriterijima za njeno dobivanje te ostalim praktičnim pitanjima oko podnošenja zahtjeva i pronalaženja adekvatnog pružatelja. Ako im nedostaje znanje o mogućnosti korištenja besplatne pravne

pomoći, njihova odluka o tome koristiti li pravne usluge ili ne donosi se na osnovu poznavanja tržišnih cijena, a njihovo plaćanje si siromašnije osobe često ne mogu priuštiti.

Vrlo slabo i neujednačeno korištenje ZBPP-a tijekom prve godine njegova važenja pokazuje da su ovi nalazi primjenjivi i na Hrvatsku.<sup>90</sup> Od velikog značaja za učinkovitu primjenu ZBPP-a je pokretanje promotivnih kampanji. Također je važno da uredi državne uprave, službe za obavljanje te tijela koja stupaju u kontakt s potencijalnim korisnicima, daju tim istim potencijalnim korisnicima i informacije o raspoloživosti besplatne pravne pomoći.

U tom smislu zabrana promidžbe čini se kontraproduktivnom. Važno je, naravno, da obavljanje bude objektivno, a informacije točne. Prava promidžba, na primjer na TV i internetu, očito će biti od velike pomoći korisnicima, posebno ako te informacije dobivaju na lokalnoj razini uz precizne upute kamo se valja obratiti. Promidžba je također vrlo važan signal za sve deprivilegirane osobe da ih pružatelji pravne pomoći uvažavaju kao stranke i da im žele pružiti uslugu. Mnogi siromašni ljudi se boje pristupiti pravnici jer smatraju da ih ne zanimaju njihovi pravni problemi. Kada je o udrugama riječ, rizik od pogrešne promidžbe vrlo je malen budući se radi o neprofitnim organizacijama.

### 8.3.5. *Funkcioniranje ureda državne uprave*

U uredima državne uprave (UDU), kojih u Hrvatskoj ima 21, rade po dva zaposlenika koja su zadužena za omogućavanje pristupa i pružanja pomoći oko dobivanja besplatne pravne pomoći (ti zaposlenici povremeno se koriste i za druge poslove).

U Uredu državne uprave za grad Zagreb koji su stručnjaci ekspertne skupine posjetili radi sedam zaposlenika (tri pravnika i četiri administrativna činovnika), a rade u prosjeku 11.760 sati godišnje. Od ožujka 2009. do ožujka 2010. ovaj je Ured izdao 305 uputnica. Imajući na umu stalni porast broja izdanih uputnica te činjenicu da prema stopi prihvatanja od otprilike 71% u 2010., oko 429 zahtjeva je trebalo obraditi, raspoloživa količina radnih sati po predmetu pokazuje da ima prostora za dodatne zadatke.

Zbog toga preporučamo da uredi, osim što nude uputnice za pružanje besplatne pravne pomoći, pružaju i primarnu pravnu pomoć (posebice zbog toga što u njima rade i pravnici!). To bi rasteretilo nevladine udruge na određenom području, značajno povećalo učinkovitost pružanja primarne pravne pomoći te podiglo kvalitetu usluge iz perspektive stranki („one-stop shop“) uz iste troškove (isto broj zaposlenika).

## Preporuke

***Zabranu promidžbe treba ukinuti, a primjерено oglašavanje valja poticati. Potrebno je uvesti mјere koje osiguravaju da promidžba bude objektivna, pouzdana i od pomoći korisnicima. Osim toga, promidžba podiže javnu svijest o sustavu pružanja besplatne pravne pomoći i povećat će i poboljšati njen općenito prihvatanje.***

***Uredi državne uprave bi trebali ne samo nuditi uputnice za pristup besplatnoj pravnoj pomoći već i primarnu pravnu pomoć u sklopu ideje objedinjavanja usluga „one-stop shop“.***

<sup>90</sup> Vidi 8.4 u nastavku.

## 8.4. **Plaćanje – naknade za besplatnu pravnu pomoć**

Bilo bi iznimno važno analizirati primjerenost honorara i njihove strukture u pogledu sekundarne pravne pomoći (odvjetnici), ali i one primarne (savjeti i pomoć koju nude udruge/sindikati/klinike). Oba sektora su se u razgovorima žalila na neodgovarajuće honorare i/ili proračunska sredstva koja su namijenjena njihovom poslu. Kao što stoji u Izvješću Europske komisije za 2010. o napretku Hrvatske iz listopada 2010. godine {COM (2010) 660}, poduzeti su koraci za povećanje honorara odvjetnika koji preuzimaju predmete u kojima pružaju besplatnu pravnu pomoć.

Pouzdane činjenice za iscrpnu ocjenu primarne, odnosno sekundarne pravne pomoći nisu dostupne. One koje postoje za 2009. godinu (kada se sustav počeo primjenjivati) nisu konzistentni. Zbog uvođenja novog obrasca za podnošenje zahtjeva i dostupnu kontrolu izdavanja uputnica, trebali bi biti dostupni podaci koji će omogućiti usporedbu barem primjerenosti honorara i njihove strukture od 2010. pa nadalje.

Čini se da je jedna od namjera reforme besplatne pravne pomoći bila pružiti potporu profesionalnom pružanju pravne pomoći od strane odvjetnika. Ako se ta potpora pruža na štetu pružanja pravne pomoći od strane nevladinog sektora, nusproizvod bi mogao biti da će velik dio predmeta s besplatnom pravnom pomoći (a i velik dio sredstava) biti preusmjeren od (nekih) nevladinih udruga prema odvjetništvu. To bi moglo imati dodatni negativan utjecaj na aktivnosti nevladinih udruga kojima su se korisnici obraćali tražeći sve vrste savjeta. Iako je samo dio sredstava za financiranje nevladinih udruga dolazio iz sredstava posebno namijenjenih pružanju besplatne pravne pomoći, po mišljenju nevladinih udruga to bi moglo stvoriti utisak da se njima više ne pruža odgovarajuća potpora. Ono što će se zaista dogoditi, npr. hoće li se pružanje besplatne pravne pomoći (posebice pružanje pravnih savjeta) od strane nevladinih udruga značajno smanjiti, a pravna pomoć koju pružaju odvjetnici istovremeno značajno povećati, ne može se utvrditi bez relevantnih i pouzdanih podataka koji će stizati tijekom nadolazećih mjeseci i godina. Međutim, treba reći da je to i političko pitanje.

Plaćanje naknade je vrlo važan element u sustavu besplatne pravne pomoći. Za odvjetnike čija struka je tržišno orijentirana, razina naknade za pružanje pravne pomoći ima utjecaja na njihovu mogućnost da obavljaju taj posao. Ako je razina te naknade niska u usporedbi s onim što mogu zaraditi od stranaka na tržištu, ekonomski poticaj će biti da se što više njihovog raspoloživog potencijala usmjeri prema tim strankama. Samo onaj dio koji će preostati nakon što se opsluže „tržišne“ stranke bit će usmjerен na pružanje besplatne pravne pomoći. Ako plaćanje pružanja besplatne pravne pomoći ne pokriva ništa osim troškova ureda, odvjetnici će biti skloniji odlučiti se za više slobodnog vremena. Ako su naknade za pružanje pravne pomoći relativno dobre, razmišljanja će ići u suprotnom smjeru.

Nevladine udruge su neprofitne organizacije i njihovi pružatelji usluga rade za redovitu plaću. Njihova je pobuda pomagati ljudima, a ne zarađivati za život na osnovu onog što stranke plaćaju. Međutim, one također imaju ured i izdatke za zaposlenike koji moraju biti podmireni. Ako prihodi od pružanja pravne pomoći ne pokriju te izdatke, pružanje usluge se mora smanjiti ili ukinuti, ili pak plaćati iz drugih izvora. Sukladno čl. 11. st. 3.c. ZBPP, sve udruge moraju zaposliti pružatelje usluge koji imaju položen stručni ili pravosudni ispit i barem dvije godine radnog iskustva, a moraju se pobrinuti i za osiguranje od profesionalne odgovornosti. To znači da su troškovi za zaposlenike relativno visoki i da ih je teško prilagoditi oscilacijama u financiranju. Uredski i ostali troškovi rastu. Sustav plaćanja koji ne pruža razumna jamstva da će ti izdaci biti pokriveni odvraća organizacije civilnog društva od pružanja besplatne pravne pomoći.

Od Hrvatske odvjetničke komore smo saznali da su iznosi koji se dobivaju za pružanje besplatne pravne pomoći daleko ispod onog što plaćaju stranke za slične usluge na tržištu. Procjenjuju da je odnos čak 15-20 posto ili čak i manje, što vjerojatno ne pokriva ni uredske troškove. Uz tako niske naknade, vjerojatno ni jedan odvjetnik neće preuzeti predmete pružanja besplatne pravne pomoći iz ekonomskih razloga, već eventualno isključivo iz altruizma ili osjeća odgovornosti. Premda odvjetnici ne smiju odbijati stranke koje traže besplatnu pravnu pomoć i koje su do bile uputnicu, postoje izuzeci. Ako se opseg posla pružanja pravne pomoći poveća i zaprijeti profitabilnosti obavljanja odvjetničke prakse, teško je povjerovati da će obveza prihvaćanja predmeta u kojima se pruža besplatna pravna pomoć u praksi funkcionirati.

Glavni izazov za udruge je vrlo mali broj uputnica (i još manji opseg financiranja na osnovu uputnica) koje zaprimaju. Prema informacijama kojima raspolažemo, samo malen postotak njihovih troškova za sve usluge besplatne pravne pomoći koje su obavile mogu se pokriti uputnicama koje su primili tijekom prve godine funkcioniranja ZBPP-a. Saznali smo da će se udruge koje su tijekom prve godine funkcioniranja ovog sustava imale najveći broj uputnica sada povući iz programa pružanja besplatne pravne pomoći na osnovu ZBPP-a. Ako se sadašnji sustav plaćanja nastavi, vjerojatno će najveći dio postojećih usluga pružanja pravne pomoći od strane udruga prestati kada prestane alternativno financiranje.

Od 2011. godine sadašnje stope naknada će se povećati za 50 posto. To je korak u pravom smjeru, no u usporedbi s ogromnom nepodudarnošću s odvjetničkim honorarima na tržištu, to neće mnogo pomoći. Udrugama je najveći problem vrlo malen broj uputnica. Čak i ako se po svakoj uputnici dobije više, ukupni prihod je još uvijek prenizak da bi se uspostavilo i održavalo pružanje usluge od strane pružatelja koji rade puno radno vrijeme.

Plaćanje uslijedi tek nakon što je usluga pružena. Ako se uzme u obzir dugotrajnost posebice sudske postupaka, odvjetnici koji žele preuzeti značajan dio predmeta s besplatnom pravnom pomoći trebaju jamstvo za predujam honorara i troškova što povećava izdatke. Udruge su suočene sa sličnim izazovom.

Sustav uputnica znači da se standardna cijena plaća u primarnoj i sekundarnoj pravnoj pomoći neovisno o tome o koliko posla se zapravo radi. Na osnovu informacija iz drugih jurisdikcija znamo da plaćanje po predmetu, sudske rasprave ili drugoj radnji dovodi do slabije kvalitete obavljena posla jer vrijedi načelo „što prije gotovo, to veća zarada“. Takvi sustavi plaćanja često podliježu onom što nazivamo pojedinačnim odabirom (*cherry picking*). Odvjetnik će prihvati predmete koji su isplativi, a odbiti će one koji su neisplativi. Na takve izazove se danas u svijetu odgovara uvođenjem različitih vrsta kontrole kvalitete rada.

## Preporuke

*Hrvatska odvjetnička komora predlaže da se honorari za besplatnu pravnu pomoć povećaju za 50-60 posto visine honorara na tržištu. U tom bi slučaju pružanje pravne pomoći bilo zanimljivo s ekonomskog stajališta velikom broju odvjetnika koji su članovi HOK-a. Smatramo da je to razuman prijedlog. Iskustva iz drugih država pokazuju da takva razina honorara potiče odvjetnike na prihvatanje značajnog broja predmeta u kojima se pruža besplatna pravna pomoć.*

*Ministarstvo pravosuđa, u suradnji s udrugama, treba izraditi studiju troškova povezanih s obavljanjem usluga pružanja savjeta u opsegu koji je ekonomski isplativ, te ispitati kako ga treba organizirati, koje vrste predmeta treba rješavati te kako ga treba promicati da bi se ostvarila potrebna količina. Kroz takvu studiju trebao bi se razviti i sustav obračuna naknada koji bi spriječio da udruge budu izložene značajnim ekonomskim rizicima prilikom pružanja usluga besplatne pravne pomoći.*

## 9. FINANCIRANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

### 9.1. *Ukupno ulaganje u besplatnu pravnu pomoć (u usporedbi s drugim zemljama)*

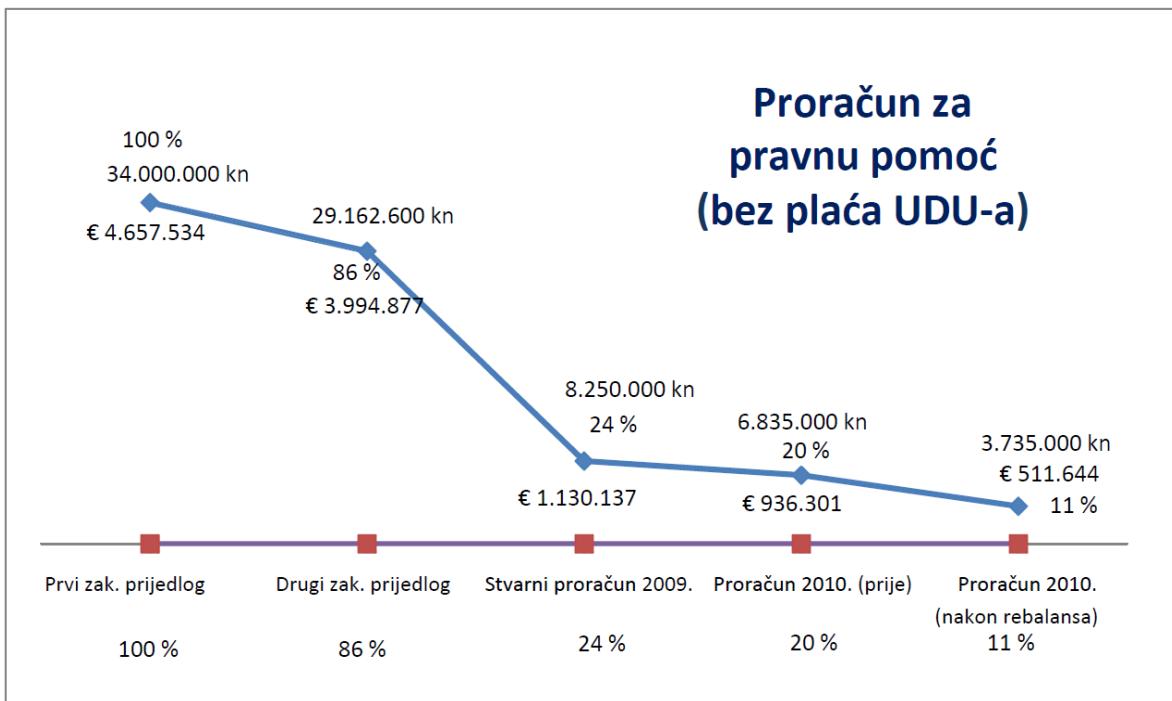
Proračun za 2009. za korisnike besplatne pravne pomoći iznosio je 8.250.000 kuna (dana 1.1.2009. to je odgovaralo protuvrijednosti od 1.125.239 eura). Iznos od 4.500.000 kuna bio je namijenjen za isplatu preko ureda državne uprave za sekundarnu pravnu pomoć koju pružaju odvjetnici. Iznos od 2.010.000 kuna bio je namijenjen za financiranje udruga i pravnih klinika ovlaštenih za pružanje primarne pravne pomoći na temelju natječaja koji je raspisan za financiranje besplatne pravne pomoći.<sup>91</sup>

Iznos od 6.835.000 kuna (dana 1.1.2010 to je odgovaralo protuvrijednosti od 936.885 eura) bio je predviđen u državnom proračunu za 2010. godinu za pružanje besplatne pravne pomoći i to 330.000 kuna udrugama i pravnim klinikama ovlaštenima za pružanje primarne pravne pomoći nakon što je proveden postupak prikupljanja ponuda za financiranje besplatne pravne pomoći.<sup>92</sup>

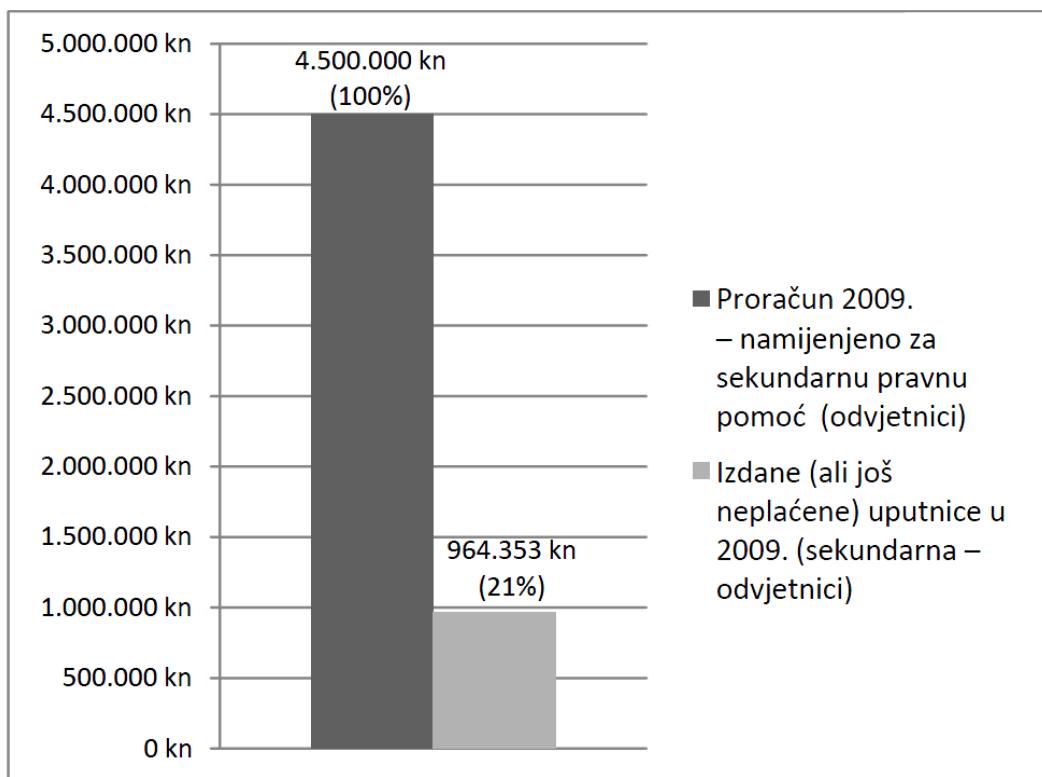
Međutim, nakon rebalansa, proračun za 2010. godinu značajno se smanjio. Sljedeće brojke pokazuju proračunska kretanja od prvog prijedloga ZBPP-a:

<sup>91</sup> MP: Informativni bilten – Besplatna pravna pomoć.

<sup>92</sup> MP: Informativni bilten – Besplatna pravna pomoć.



Kao što je ovdje prikazano, u proračunu je došlo do značajnog smanjenja sredstava predviđenih za besplatnu pravnu pomoć. Proračun za 2010. godinu je također smanjen za gotovo polovicu. Međutim, još uvijek se čini dovoljnim za pokrivanje izdanih uputnica.



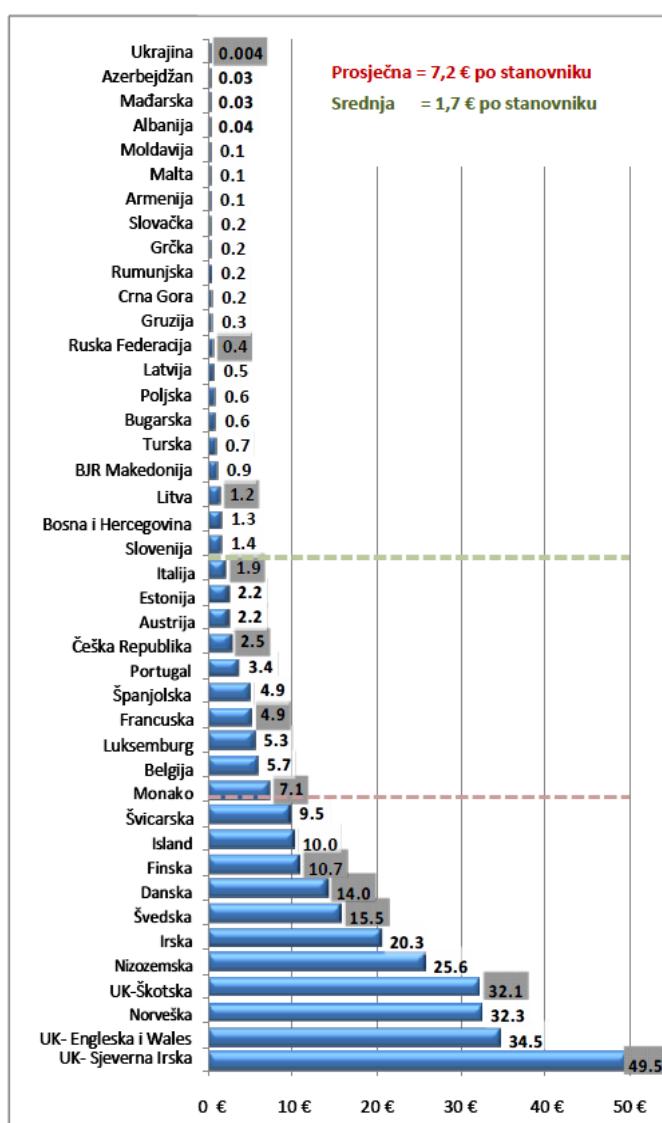
Brojke u nastavku pokazuju da je vrijednost uputnica za sekundarnu pravnu pomoć izdanih u 2009. godini iznosila 964.000 kuna. Čak i uz predviđeno udvostručenje uputnica u 2010. i povećanje plaćanja od pedeset posto, proračun od 3.735.000 kuna čini se dovoljnim.

Međutim, brojke također otkrivaju da su ambicije reforme kojom će se pokriti velik broj predmeta drastično smanjene. Ako sadašnji proračun pokriva 6.000 uputnica godišnje, proračun iz prvog zakonskog prijedloga bi omogućio otprilike 60.000 uputnica pa čak i više, jer bi se velik dio sredstava iskoristio za primarnu pravnu pomoć za koju je cijena znatno niža nego za sekundarnu pravnu pomoć.

Do 31. kolovoza 2010. građani slabog imovnog stanja bili su oslobođeni plaćanja sudskih pristojbi i troškova parničenja u ukupnom iznosu od 2.600.000 kuna.<sup>93</sup>

Da bismo te podatke usporedili sa situacijom u drugim zemljama, poslužit ćemo se izvješćem Europske komisije o učinkovitosti pravosuđa (CEPEJ) Vijeća Europe pod nazivom „Europski pravosudni sustavi – izdanje 2010 (podaci za 2008). Čak i ako Hrvatska nije dostavila konkretnе proračunske podatke za 2008. godinu, uzet ćemo ostale zemlje kao pokazatelje.

Javne vlasti su potrošile prosječno 7,2 eura po stanovniku na promicanje pristupa pravdi kroz sustav besplatne pravne pomoći. Međutim, možemo uzeti u obzir i srednju vrijednost u Europi koja je 1,7 eura po stanovniku:



Što se tiče srednjeg proračuna namijenjenog pružanju besplatne pravne pomoći za 2008. godinu, Hrvatska je osigurala 0,31 eura po stanovniku (bivša jugoslavenska Republika Makedonija (0,9 eura), Bosna i Hercegovina (1,3 eura), Slovenija 1,4 eura) i Austrija (2,2 eura). U 2010. godini ta je granica pala na 0,21 eura po stanovniku, što je 12,35% srednje europske vrijednosti za 2008. godinu. Ako pogledamo revidirani proračun, Hrvatska pada na 0,11 eura ili 6,5% srednje vrijednosti (ili 1,5% europskog prosjeka).

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

	Ukupni proračun za besplatnu pravnu pomoć u eurima	Broj stanovnika	Ukupni proračun za besplatnu pravnu pomoć po stanovniku
2008.	1.364.359	4.434.508	0,31
2009.	1.125.239	4.429.000	0,25
2010.	936.885	4.429.000	0,21

Pozivanje na BDP je korisno u svrhu mjerjenja utjecaja proračunskog iznosa namijenjenog besplatnoj pravnoj pomoći u usporedbi s prosperitetom država, kako bi se ljudima slabog imovnog stanja omogućio pristup pravdi. Što se tiče godišnjeg javnog proračuna i iznosa namijenjenog besplatnoj pravnoj pomoći kao dijelu (u %) BDP-a po glavi stanovnika, Hrvatska se u 2008. godini (BDP i stanovnici u 2010. u odnosu na 2009. zbog nedostatka točnijih podataka) može usporediti sa zemljama poput Rumunske (0,003%), s tim da za besplatnu pravnu pomoć izdvaja značajno više sredstava (0,002%) nego Albanija, Grčka, Malta (0,0001%) ili Mađarska (0,0003%), ali je pet puta ispod europske srednje vrijednosti od 0,01%.

	Ukupni proračun za besplatnu pravnu pomoć u eurima	Broj stanovnika	BDP po glavi stanovnika u eurima	Ukupni proračun za besplatnu pravnu pomoć kao % BDP-a po glavi stanovnika
2008.	1.364.359	4.434.508	10.683	0,003%
2009.	1.125.239	4.429.000	10.245	0,002%
2010.	936.885	4.429.000	10.245	0,002%

Ako uzmemo revidirani proračun za 2010. godinu, Hrvatska za besplatnu pravnu pomoć izdvaja samo desetinu europske srednje vrijednosti.

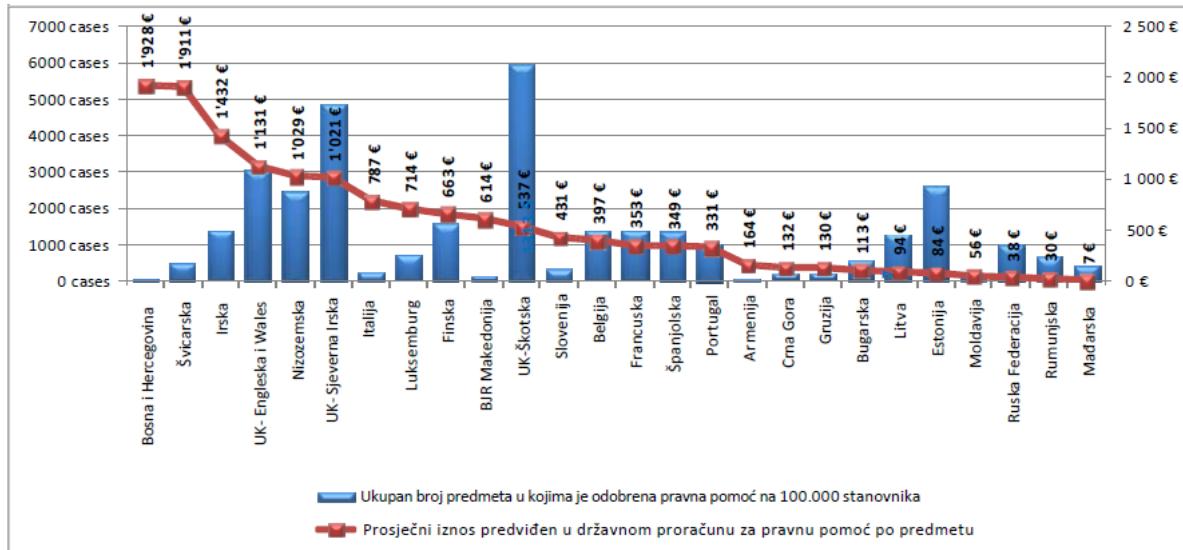
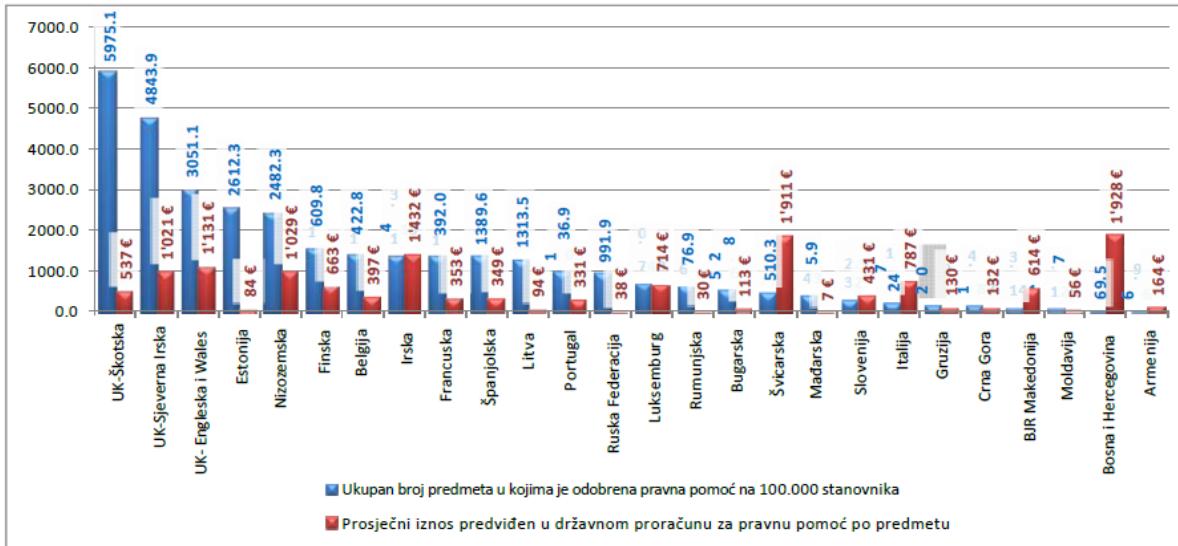
Iz perspektive iznosa koji je namijenjen pružanju besplatne pravne pomoći, može se reći da Hrvatska izdvaja relativno manje sredstava nego većina europskih zemalja. Pitanje koje se nameće je dodjeljuju li se proračunska sredstva zaista za predmete pružanja besplatne pravne pomoći u okviru novog ZBPP-a.

## 9.2. Stvarni troškovi sustava i trendovi razvoja

Zbog činjenice da nam nedostaju stvarni podaci o tome koliko sredstava je zaista upotrijebljeno za koju količinu i koju vrstu predmeta u 2009. i 2010. godini, poslužit ćemo se zaobilaznom metodom i pobliže pogledati broj prihvaćenih predmeta po stanovniku, kao i količinu raspoloživih sredstava u odnosu na broj odobrenih predmeta.

U projektu, u 26 država ili subjekata koji su predmet tog poglavlja u Izvješću o pravosuđu CEPEJ-a, po jednom se predmetu u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć dobiva iznos od 536 eura. Srednja vrijednost je 353 eura po predmetu.

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010



Međutim, u ovim podacima se mogu uočiti značajna odstupanja između nekoliko skupina država ili subjekata. Tako je moguće prepoznati tri skupine država ili subjekata:

- one koji namjenjuju značajna sredstva za pružanje besplatne pravne pomoći (više od 1.000 eura): Bosna i Hercegovina, Irska, Engleska i Wales, Nizozemska, Sjeverna Irska,
- one koje namjenjuju između 300 eura i 800 eura po predmetu: Italija, Luksemburg, Finska, „bivša jugoslavenska Republika Makedonija“, Škotska, Slovenija, Belgija, Francuska, Španjolska, Portugal, i
- one koje namjenjuju manje od 300 eura po predmetu: Armenija, Crna Gora, Gruzija, Bugarska, Litva, Estonija, Moldavija, Ruska Federacija, Rumunjska i Mađarska.

Ako bismo željeli provesti dublju analizu, morali bismo predviđena sredstva po predmetu staviti u razmjer s finansijskim mogućnostima bogatstvu pojedine države.

U Hrvatskoj, budući da ne raspoložemo pouzdanim podacima što se vremenskih razdoblja i potrošenih sredstava tiče, prisiljeni smo upotrijebiti teorijski raspoloživi proračun po svakom odobrenom predmetu:

Godina	Ukupni proračun za besplatnu pravnu pomoć	Prihvaćeni predmeti	Raspoloživa sredstva po predmetu
2009.	1.125.239 eura	2.940	<b>382,73 eura</b>
2010.	936.885 eura	6.248	<b>149,95 eura</b>

Očito su načelno raspoloživa sredstva po prihvaćenom predmetu pala s 382,73 eura (iznad europske srednje vrijednosti od 353 eura po predmetu) na 149,95 eura zbog smanjenja proračuna i povećanja broja prihvaćenih predmeta. Razina raspoloživih sredstava po predmetu u 2010. godini je slična onoj u Armeniji i usprkos padu, značajno je viša od iznosa potrošenog po predmetu u Crnoj Gori, Gruziji, Bugarskoj, Litvi, Estoniji, Moldaviji, Ruskoj Federaciji, Rumunjskoj ili Mađarskoj. Važno je spomenuti da je nekoliko tih država tek nedavno započelo razvijati sustav pravne pomoći i mogu se smatrati dobrim referentnim vrijednostima.

Međutim, stvarni troškovi su mnogo niži. Iz gornjih brojki koje se odnose na sekundarnu pravnu pomoć proizlazi da su proračunski iznosi za uputnice izdane u 2009. bili znatno niži od iznosa izdvojenih u proračunu. Iz podataka Ministarstva pravosuđa proizlazi da su troškovi za 2.416 uputnica izdanih od 1. ožujka 2009. do 31. ožujka 2010. iznosili 1.319.000 kuna, što znači da je trošak po premetu bio 546 kuna ili 78 eura (vidi gore u 8.2.1.). S predviđenim brojem predmeta za 2010. od 6.248, rebalansirani proračun od 511.644 eura znači trošak od 81 eura po predmetu.

Uz stalni porast učinkovitosti primjene ZBPP-a u bliskoj budućnosti i očekivanih 170 „prihvaćenih“ zahtjeva na 100.000 stanovnika, ukupni broj „prihvaćenih“ predmeta za Hrvatsku bio bi 7.500 godišnje, umjesto 6.248 predmeta evidentiranih u 2010. Uz očuvanje finansijskog udjela od otprilike 150 eura po predmetu, ukupni proračun za besplatnu pravnu pomoć treba iznositi 1.125.000 eura (što danas odgovara iznosu od 8.319.583 kune). Ovaj iznos gotovo odgovara proračunu za 2009 i iznosi oko 1,4 milijuna kuna, tj. oko 20% je veći od proračunskog nacrta za 2010. Prosjek od 80 eura zahtjeva proračun od 600.000 eura ili 4.320.000 kuna.

### 9.3. *Ulaganja drugih donatora*

Nekoliko organizacija civilnog društva s kojima smo razgovarali izrazilo je mišljenje da je uvođenje ZBPP-a dovelo do značajnog pada međunarodnog financiranja besplatne pravne pomoći. Broj predmeta obrađen na osnovu novog zakona može nadomjestiti samo malen dio smanjenog financiranja.

Po našem mišljenju, pad međunarodnog financiranja nije uzrokovan samo novim zakonom već općenito i povlačenjem međunarodne zajednice iz aktivnosti potpore civilnom društvu u Hrvatskoj, budući da se Hrvatska danas smatra sposobnom rješavati svoje probleme. U slučaju – a neki mogu imati takav utisak – da udruge budu u stanju financirati važan dio svojih aktivnosti novcem koji su donatori u prošlosti namijenili za pružanje besplatne pravne pomoći, nije logično da to tako ostane. Radi se u najmanju ruku o važnoj obvezi javnih vlasti da povećaju učinkovitost i djelotvornost javne potrošnje namijenjene besplatnoj pravnoj pomoći (barem u vrijeme ekonomске krize), ali i količinu te potrošnje.

Prema izvješću MP-a, u 2009. godini sve registrirane udruge i pravne klinike inicijalno su primile 2.010.000 kuna (oko 270.000 eura). Međutim, zbog malog broja uputnica koje su primile, bilo je zatraženo da vrate većinu dodijeljenog novca. Na taj način, 1.519.300 kuna je vraćeno. Što se 2010. godine tiče, inicijalna sredstva dodijeljena svim registriranim udrugama i klinikama iznosila su samo 330.000 kuna (oko 45.000 eura) što je pad od 85% u usporedbi s 2009.

Anketa koja je uključivala 12 tradicionalnih pružatelja besplatne pravne pomoći i koju je 2010. vodio Centar za ljudska prava, otkrila je da su bili u stanju uključiti samo 119 ili 0,5% od njihovih 22.300 predmeta u program na osnovu ZBPP-a (podaci za 2009.). Ukupan iznos koji su primili te godine sukladno ZBPP-u bio je oko 135.000 kuna (ili otprilike 18.000 eura, od kojih je samo 2.000 eura bilo od primljenih uputnica). S druge strane, njihove su aktivnosti u tom razdoblju dobile potporu drugih donatora, uglavnom međunarodnih organizacija i vlada drugih država, u iznosu od 5-6 milijuna kuna (700.000-800.000 eura). Međutim, tijekom našeg studijskog posjeta, neki od najvećih donatora, kao npr. UNHCR, najavili su da u sljedeću godinu-dvije dana odlaze iz zemlje. Jedan od razloga smanjenja stranog financiranja bilo je i postojanje ZBPP-a, budući da se smatrao znakom da će državne vlasti preuzeti financiranje koje je prije dolazilo iz međunarodnih izvora. Budući da je samo 2% financiranja bio državni novac primljen na osnovu ZBPP programa, čak i najmanje smanjenje financiranja iz međunarodnih izvora može ozbiljno umanjiti finansijsku sposobnost nevladinih udruga da pružaju usluge besplatne pravne pomoći. S druge strane, nema dokaza o tome na koji postotak predmeta s bivšom procedurom pružanja pravne pomoći se ona pružala u skladu s ZBPP-om.

**Najbolja praksa.** Sa stajališta najbolje prakse, pružanje usluge mora polaziti od potreba i korisnika. Potrebe pružanja usluge na način kako ih ljudi doživljavaju mora biti osnovno načelo pri organiziranju i upravljanju programima pružanja besplatne pravne pomoći. Neophodno je utvrđivati prioritete na osnovu razumijevanja obujma, karakteristika i važnosti pravnih problema za dobrobit građana. Sustav pružanja besplatne pravne pomoći mora biti organizacija koja uči.

Programi primarne pravne pomoći moraju uključivati i planove za suradnju s organizacijama civilnog društva. Moraju se zasnivati na ideji pravne pismenosti i koristiti pristup masovnog obrazovanja. Sustav pojedinačnih savjeta i zastupanja mora sadržavati dobro organiziranu shemu usmjeravanja i distribuiranja problema na osnovu njihove profesionalne složenosti. Sekundarna pravna pomoć se mora temeljiti na jednakom pristupu i uslugama i sadržavati mehanizme protiv pretjerane upotrebe. Primarna i sekundarna pravna pomoć moraju tvoriti koherentan sustav i uspostaviti ravnotežu između pružanja pravne pomoći prije i izvan sudova.

Upravljanje kvalitetom je iznimno važno. Upravljanje treba dati prednost načelu „što više pravne pomoći je moguće pružiti“ za raspoloživa sredstva. Treba koristiti široki raspon mehanizama kako bi se osigurala kvaliteta, uključujući razvijanje raspravnih i savjetodavnih vještina pružatelja koje su usmjerene prema siromašnima. Naglasak treba biti na predanim pružateljima i razvijanju njihove stručnosti na području pravne pomoći. Neophodno je izbjegavati preopterećivanje pružatelja.

## Preporuke

*Financiranje besplatne pravne pomoći treba biti dostatno i raznovrsno. Mora biti dostatno da pokrije sve potrebe koje sustav besplatne pravne pomoći priznaje. Financiranje za preventivnu (primarnu) pravnu pomoć treba dolaziti iz više izvora, kako onih u javnom, tako i onih u privatnom sektoru, od međunarodnih i inozemnih donatora, ali i u kroz doprinose samih korisnika. Financiranje pravne pomoći u sudskim predmetima treba prvenstveno biti financirano od države, no drugi vidovi doprinosa, kao na primjer pro bono rad odvjetnika, također su dobrodošli.*

*Kontrola javne potrošnje mora biti stroga kako bi se osiguralo održivo financiranje, no ona ne bi smjela preopteretiti cijeli proces pristupa pravnoj pomoći.*

*Potrebno je razmotriti izazove koji sadašnji sustav financiranja besplatne pravne pomoći postavlja pred osiguranje kvalitete te pomoći.*

## 10. ZAKLJUČCI

Ocijenili smo hrvatski Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći na osnovu dvije vrste standarda: minimalnih obveza koje nalaže ljudska prava i standarda ustanovljenih u najboljim praksama naprednih europskih sustava besplatne pravne pomoći. Nije nam bio cilj pokriti sve aspekte Zakona, već smo se usredotočili na šest osnovnih elemenata sustava:

- razumijevanje pravnih problema i učinaka sustava besplatne pravne pomoći,
- opseg pravnih problema za koje se besplatna pravna pomoć može pružiti,
- stanovništvo obuhvaćeno sustavom pružanja besplatne pravne pomoći,
- pravne usluga koje su obuhvaćene sustavom,
- način pružanja besplatne pravne pomoći,
- financiranje sustava.

Kod svakog od ovih elemenata prikazali smo sadašnje funkcioniranje ZBPP-a, ocijenili smo način na koji program funkcioniра u pogledu ove dvije vrste standarda i dali preporuke tamo gdje smo smatrali da standardi nisu ispunjeni. Kod sastavljanja preporuka, naglasak smo stavili na minimalne zahtjeve ljudskih prava prilikom pružanja besplatne pravne pomoći jer smatramo neobično važnim da ih Hrvatska čim prije ispuni.

### 10.1. Preporuke

Naše glavne preporuke su sljedeće:

#### *1 Razumijevanje pravnih problema i učinaka sustava besplatne pravne pomoći*

Hrvatska bi trebala potaknuti istraživanja o funkcioniranju hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći te osigurati pristup sličnim međunarodnim i inozemnim istraživanjima. Tijela koja upravljaju sustavom besplatne pravne pomoći moraju biti svjesna važnih rezultata tih istraživanja i upotrebljavati ih u svojoj politici razvoja sustava. Potrebno je provesti ankete i istraživanja kako bi se ustanovile potrebe za primarnom pravnom pomoći.

Također predlažemo da Ministarstvo pravosuđa u suradnji s udrugama sastavi studiju o troškovima organiziranja usluga pružanja pravnih savjeta u opsegu koji je ekonomski racionalan, o tome kako je treba organizirati, koje vrste predmeta treba rješavati i kakva treba biti promidžba u cilju ostvarivanja željenog obujma rada. Studija također treba obuhvatiti sustav plaćanja koji će spriječiti da se udruge izlažu značajnim ekonomskim rizicima u vođenju svojih programa pružanja besplatne pravne pomoći.

#### *2 Opseg obuhvaćenih pravnih problema*

Primarna pravna pomoć trebala bi pokrivati sve vrste pravnih problema i uključiti pravno savjetovanje izvan sudskih postupaka, koje bi se odobravalo na temelju jednakih kriterija kao i pravna pomoć „iz razloga pravičnosti“. Što se sekundarne pravne pomoći tiče, ZBPP bi trebao definirati određeni broj i vrstu problema koji su od velike socijalne važnosti i kod kojih ispunjavanje dodatnih kvalifikacija nije potrebno, osim ako je riječ o očito neosnovanim

zahtjevima. Sve ostale kategorije problema također moraju biti prihvatljive nakon što se utvrdi da je pristup sudovima važan za podnositelja zahtjeva i da postoje razumni izgledi za pozitivan ishod predmeta. Kriterij „egzistencijalnog pitanja“ treba izbaciti iz čl. 5. st. 1. ZBPP. Predlažemo da ZBPP bude formuliran na način da se predviđi mogućnost pravne pomoći u svim kategorijama sudskih predmeta koje nisu dovoljno obuhvaćene drugim shemama.

Sheme pružanja besplatne pravne pomoći u građanskim predmetima sadržane izvan ZBPP-a treba bolje integrirati i koordinirati sa sustavom sadržanim u ZBPP-u. Sve odredbe o pružanju pravne pomoći treba preformulirati i uskladiti s kriterijima iz predmeta *Airey protiv Irske*. Pojedine značajke shema besplatne pravne pomoći izvan ZBPP-a usmjerene prema krajnjem korisniku (*user-friendly* značajke), kao npr. jasna definicija obuhvaćenih pravnih problema, izravno pružanje pravne pomoći od strane organizacije kojoj se korisnik obratio, te jednostavni postupci za utvrđivanje imovinskog stanja korisnika i izgleda na uspjeh u postupku (ili nedostatak tih postupaka) treba uzeti u obzir i za one kategorije problema koje su obuhvaćene ZBPP-om.

## 3 Dio obuhvaćenog stanovništva

Kriterije imovnog stanja korisnika treba preispitati i bitnije omekšati u svjetlu *Airey* kriterija. Maksimalni doprinosi trebali bi biti dio sustava doprinosa, a doprinosi općenito trebaju biti usklađeni s mogućnostima pojedinca da plati i onda kada se troškovi države promijene – primjerice zbog promjena u visini naknada koje se plaćaju pružateljima. Pomoć mora obuhvatiti sve vrste sudskih troškova koji bi mogli predstavljati prepreku u pristupu pravosuđu – uključujući odvjetničke nagrade i sudske pristojbe, troškove sudskih vještaka, troškove prevođenja i druge značajnije troškove u dokaznom postupku te troškove suprotne stranke. Na sličan način trebalo bi proširiti i sustav doprinosa.

## 4 Opseg ponudenih usluga

ZBPP bi trebao uključiti pokrivanje troškova sudskih vještaka i drugih troškova u dokaznom postupku, troškove prevođenja, troškove suprotne stranke te vlastite izdatke korisnika kada je to potrebno radi ostvarenja pristupa pravosuđu. Informiranje i obrazovanje o pravnim pitanjima treba se poboljšati. Informacije prikupljene kroz predmete u kojima je pružena besplatna pravna pomoć moraju se bolje iskoristiti. Pojedine kolektivne strategije vođenja sudskih postupaka također treba razmotriti te uključiti u ZBPP.

## 5 Pružanje besplatne pravne pomoći

Predlažemo da savjetnicima koji imaju završen studij prava (mag. iur.), ali nemaju položen pravosudni ispit, ili neki drugi odgovarajući ispit, bude omogućeno da pružaju primarnu pravnu pomoć. Osobe bez pravne diplome, ali s nekim drugim odgovarajućim obrazovanjem mogu također pružati primarnu pravnu pomoć u pitanjima za koja su kompetentni. Udrugama treba dozvoliti da se specijaliziraju ovisno o svom području djelovanja.

Potrebno je izgraditi sustav pružanja pomoći korisnicima kod podnošenja zahtjeva. Uredi državne uprave i druge agencije za obavljanje mogu pružiti željenu potporu. Besplatna pravna pomoć treba obuhvatiti i neophodnu pomoć pružatelja usluge kod podnošenja

zahtjeva. Treba razmotriti pojednostavljinje i prenošenje na urede državne uprave većeg dijela prikupljanja podataka koji su nužni za popunjavanje obrasca.

Treba preispitati potrebu za dostavljanjem pisanih pristanaka i izjava svih članova kućanstva. Pravo podnositelja zahtjeva na besplatnu pravnu pomoć ne smije biti uvjetovano dobrom voljom članova njegova ili njezina kućanstva.

Posebice treba suziti krug onih čiju finansijsku situaciju treba uzeti o obzir kod provjere imovnog stanja. Ne bi trebalo uključivati sve članove podnositeljeva kućanstva, već samo one koji imaju zakonsku obvezu pomagati podnositelju i brinuti o njegovu izdržavanju.

Podnošenje zahtjeva izravno pružateljima pravne pomoći treba poticati, a zahtjev za podnošenje dodatnih dokumenata u takvim slučajevima treba ukinuti. Udruge treba osposobiti da same provode provjeru imovnog stanja i prednosti što se podnositelja tiče te da donose samostalne odluke o ispunjavanju uvjeta za dobivanje besplatne pravne pomoći. Poslovi sastavljanja i podnošenja zahtjeva od strane udruga i pravnih klinika mora se smatrati dijelom njihova rada u sklopu pružanja usluge besplatne pravne pomoći.

Nužnost dobivanja uputnice za svaki pravni savjet, ili za pojedinačne radnje na sudu, ili za upravni postupak, nije u razmjeru s naporima i ishodom pa ju stoga treba ukinuti. Komplicirani postupci podnošenja zahtjeva neprimjereni su dobivanju primarne pravne pomoći.

Budući da neinformirani izbor odvjetnika nema nikakve prednosti kod siromašnih osoba koje nemaju nikakvo prethodno iskustvo s odvjetnicima koji djeluju na njihovu području, ne poznaju ih i nemaju posebnu sklonost prema njednom od njih, sustav uputnica koji ne jamči postavljanje primjerenog pružatelja pravne pomoći treba preispitati. Korisnicima treba pomoći kod odabira pružatelja pravne pomoći.

Zabranu promidžbe treba ukinuti, a primjerno oglašavanje valja poticati. Potrebno je uvesti mjere koje osiguravaju da promidžba bude objektivna, pouzdana i od pomoći korisnicima. Osim toga, promidžba podiže javnu svijest o sustavu pružanja besplatne pravne pomoći i povećat će i poboljšati njen općenito prihvaćanje.

Uredi državne uprave bi trebali ne samo nuditi uputnice za pristup besplatnoj pravnoj pomoći već i primarnu pravnu pomoć u sklopu ideje objedinjavanja usluga (tzv. *one-stop shop*).

Naknade za pravnu pomoć treba povisiti na 50-60 posto od prosječne cijene na tržištu. U tom će slučaju pružanje pravne pomoći postati ekonomski zanimljivim i značajnom broju odvjetnika.

Ministarstvo pravosuđa, u suradnji s udrugama, treba izraditi studiju troškova povezanih s obavljanjem usluga pružanja savjeta u opsegu koji je ekonomski isplativ, te ispitati kako ga treba organizirati, koje vrste predmeta treba rješavati te kako ga treba promicati da bi se ostvarila potrebna količina. Kroz takvu studiju trebao bi se razviti i sustav obračuna naknada koji bi spriječio da udruge budu izložene značajnim ekonomskim rizicima prilikom pružanja usluga besplatne pravne pomoći.

## 6. Financiranje

Financiranje besplatne pravne pomoći treba biti dostatno i raznovrsno. Mora biti dostatno da pokrije sve potrebe koje sustav besplatne pravne pomoći priznaje. Financiranje za preventivnu (primarnu) pravnu pomoć treba dolaziti iz više izvora, kako onih u javnom, tako i onih u privatnom sektoru, od međunarodnih i inozemnih donatora, ali i u kroz doprinose samih korisnika. Financiranje pravne pomoći u sudskim predmetima treba prvenstveno biti financirano od države, no drugi vidovi doprinosa, kao na primjer *pro bono* rad odvjetnika, također su dobrodošli.

Kontrola trošenja javnih sredstava mora biti stroga da bi se osiguralo održivo financiranje, no ne bi smjela biti preprekom koja će ljudi potaknuti na odustajanje usprkos činjenici da ispunjavaju uvjete i trebaju pravnu pomoć. Potrebno je razmotriti izazove koji sadašnji sustav financiranja besplatne pravne pomoći postavlja pred osiguranje kvalitete te pomoći.

## 10.2. Završne primjedbe .

Osim ovih konkretnih prijedloga, htjeli bismo uputiti još nekoliko općih primjedbi i preporuka. Slažemo se s izvješćem EU-a u kojem stoji da su

„.....postupci za pružanje besplatne pravne pomoći još uvijek su komplikirane, a ukupna razina pružene pomoći je niska. U praksi, pristup pravdi za osobe iz ranjivih skupina s nedovoljno sredstva i dalje je težak. Odredbe zakona o besplatnoj pravnoj pomoći još uvijek se usko tumače, a dvadeset županijskih ureda zaduženih za njihovu provedbu ne provode ih jednako. Broj zahtjeva za pravnom pomoći znatno je manji od očekivanog.

..... Nevladine udruge su i dalje glavni pružatelji besplatne pravne pomoći i imaju deset puta više slučajeva od onih koje pokriva nacionalni sustav. One su, međutim, suočene sa smanjivanjem finansijskih sredstava.“<sup>94</sup>

Ministarstvo pravosuđa ima ključnu ulogu u razvijanju hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći. Inozemni članovi stručnog tima – Johnsen i Stawa – uočili su značajnu količinu napetosti u odnosima između Ministarstva i organizacija civilnog društva kada se raspravljalo o kvaliteti i funkcioniranju sadašnjeg programa te budućeg razvoja pravne pomoći u Hrvatskoj. Stavovi i argumenti obilježeni su sumnjom i skepticizmom, a nerijetko i ograničenom osnovom za dobivanje pouzdanih informacija.

Nije naš zadatak ocjenjivati i utvrđivati odgovornost za sadašnju situaciju. Jasno je, međutim, da je takva situacija štetna za djelotvorni razvoj pravne pomoći u Hrvatskoj pa stoga i za najsiromašniji dio hrvatskog stanovništva koji trpi štetu zbog nedostataka u sustavu.

Ne obazirući se na prošlost, smatramo da je glavna odgovornost Ministarstva pravosuđa poboljšati komunikaciju s glavnim pružateljima pravne pomoći i razviti politiku koja će omogućiti da svi potencijalni pružatelji usluge surađuju u zajedničkom nastojanju da poboljšaju sustav.

<sup>94</sup>

Europska komisija. Sec (2010) 1326. Radni dokument koji je izradila komisija pod naslovom Izvješće o napretku Hrvatske uz dopis Komisije Europskom parlamentu i Vijeću za strategiju proširenja i glavne izazove za 2010-2011 en {COM (2010) 660}, Bruxelles, 2010 str. 51-52. Vidi: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/hr\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/hr_rapport_2010_en.pdf).

Danas se pristup Ministarstva čini previše usredotočenim na administraciju i kontrolu troškova te se stječe dojam da im nije potpuno jasno da postoji velika količina neispunjene potrebe za pravnom pomoći u najsromičnijim dijelovima stanovništva. Smatramo da je nerealno očekivati da se te potrebe mogu zadovoljiti ako odvjetnici budu jedini pružatelji besplatne pravne pomoći. Uostalom, međunarodna istraživanja pokazuju da odvjetnici nisu najbolji pružatelji baš svih vrsta pravne pomoći. Pružanje velike količine jednostavnih savjeta u specijaliziranim područjima često se pokazuje boljim i jeftinijim rješenjem ako ih pružaju savjetnici s potpuno drugom vrstom obuke.

Smatramo da je za Hrvatsku važno donošenje razvojne strategije za pružanje besplatne pravne pomoći koja bi obuhvatila kako dugoročne, tako i kratkoročne ciljeve. Za Hrvatsku je osobito važno razviti strategiju potpore pružanju besplatne pravne pomoći od strane organizacija civilnog društva. One su razvile adekvatne načine pružanja usluga za mnoge važne kategorije problema i u stanju su davati pravne savjete u velikom obimu. Odvjetnicima u Hrvatskoj danas nedostaju organizacijski alati, a vjerojatno i potrebni kapaciteti za razvijanje sličnih usluga, no čak kad bi ih i imali, bili bi znatno skuplji. Hrvatski Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći treba sadržavati sustav plaćanja koji će biti poticajan za organizacije civilnog društva i njihovo uspostavljanje i proširivanje postojećih usluga i omogućiti njihovo nadomještanje uslugama odvjetnika kada je riječ o problemima koje nevladine udruge ne pokrivaju. Financiranje na osnovu ZBPP-a treba se povećavati budući da se međunarodna pomoć za pružanje usluga besplatne pravne pomoći smanjuje.

## Dodatak I: Rezolucije i preporuke Vijeća Europe koje se odnose na besplatnu pravnu pomoć

- *Rezolucija 76 (5)* o pravnoj pomoći u građanskim, trgovačkim i upravnim stvarima kojom se preporuča da države odobravaju besplatnu pravnu pomoć svim građanima država članica i svim stanovnicima na istoj osnovi kao i vlastitim građanima.
- *Rezolucija 78 (8)* o pravnoj pomoći i savjetima u kojoj stoji da treba otkloniti ekonomске prepreke u pravnim postupcima te da će tom cilju doprinijeti i odgovarajući sustav pružanja besplatne pravne pomoći
- *Preporuka br. R (93) 1* o djelotvornom pristupu zakonu i pravdi za vrlo siromašne.
- *Preporuka (2000) 21* o slobodi obavljanja odvjetničke profesije sadrži preporuku da države trebaju poticati odvjetnike na pružanje pravne pomoći osobama slabog imovnog stanja te osigurati dostupnost djelotvornih pravnih usluga, posebice ako se radi o osobama kojima je uskraćena sloboda.
- *Preporuka (2001) 3* o pružanju pravosudnih i ostalih pravnih usluga građanima upotrebot novih tehnologija.

Osim rezolucija i preporuka, Vijeće Europe je sakupilo iskustva i znanja o sustavima pružanja besplatne pravne pomoći i najboljim praksama i donijelo sljedeće dokumente<sup>95</sup>:

- *Akcijski plan o sustavima besplatne pravne pomoći*, dokument koji je 6. ožujka 2002. godine usvojilo Povjerenstvo stručnjaka za učinkovitost pravosuđa i CDCJ, Strasbourg (CJ-EJ(2002)5, Dodatak III.
- *Najbolje prakse pružanja besplatne pravne pomoći*. Preliminarni prijedlog vodiča, dokument koji je 5. veljače 2002. godine usvojilo Povjerenstvo stručnjaka za učinkovitost pravosuđa Vijeća Europe, Strasbourg (CJ-EJ(2002)2).

<sup>95</sup> Vidi više na [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/steering\\_committees/edcj/Documents/20-02/1CJEJ5%20e%202002.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/steering_committees/edcj/Documents/20-02/1CJEJ5%20e%202002.pdf).

## Dodatak II: životopisi stručnjaka

### Jon T. Johnsen

#### *Osnovni podaci i funkcije*

Jon. T. Johnsen je rođen 1942. godine. Diplomirao je pravo (*cand.jur.*) 1969. godine i doktorirao (*dr.juris*) 1986. godine na Sveučilištu u Oslu. Radio je kao istraživač suradnik na Odsjeku za međunarodno javno pravo, sudac zamjenik na gradskom sudu u Tromsøu, istraživač na Sveučilištu Tromsø i istraživač na Institutu za sociologiju prava na Sveučilištu u Oslu te na projektu pružanja besplatne pravne pomoći koji je naručilo norveško Ministarstvo pravosuđa. Od 1978. do 1990. radio je kao asistent, a potom izvanredni profesor na Institutu za sociologiju prava i nadzirao Juss-Buss – studentsku kliniku za pružanje besplatne pravne pomoći. Godine 1990. postao je redovni profesor na Odsjeku za javno pravo gdje je držao kolegij iz kaznenog postupka i kaznenog pravosuđa, pravo odvjetnika i različite kliničke predmete.

U razdoblju od 1990. do 1993. godine honorarno je predavao na Institutu za pravo Sveučilišta Tromsø gdje je predavao sociologiju prava. Boravio je na *University of California*, u Los Angelesu u akademskoj godini 1989-90, na *University of California* u Berkeleyu od 1995-96, na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Kopenhagenu 2002. i 2009., a 2008. godine postao je članom IUEU (*Distinguished Research Fellow*) na Flinders Sveučilištu u Adelaidu u Australiji.

#### *Istraživanje*

Johnsenova glavna područja istraživanja su sociologija prava, pravna pomoć, kazneni postupak i interdisciplinarna pitanja. Sudjelovao je u međunarodnim istraživačkim projektima o besplatnoj pravnoj pomoći i odvjetništvu. Posebno važnim smatra svoj rad na osnivanju studentskih klinika pravne pomoći na Pravnom fakultetu u Oslu i kasnije na Sveučilištu u Tromsøu. Sastavljao je javna izvješća za Ministarstvo pravosuđa o besplatnoj pravnoj pomoći i kaznenopravnom sustavu.

#### *Ostale dužnosti*

Johnsen je bio ravnatelj Instituta za sociologiju prava, prodekan (1992-94) i dekan (2004-2007) Pravnog fakulteta. Bio je član i voditelj povjerenstava zaduženih za reformu studija prava u Oslu tijekom 1990-ih. Od 2003. godine radi kao stručnjak Europske komisije za učinkovitost pravosuđa pri Vijeću Europe. Tijekom svoje karijere sudjelovao je u razvijanju sustava besplatne pravne pomoći u Norveškoj i drugim zemljama. Od 1970. godine je u više navrata radio je kao savjetnik na norveškom Ministarstvu pravosuđa. Nedavno ga je norveško Ministarstvo pravosuđa angažiralo kao neovisnog stručnjaka sa zadatkom nadziranja izrade izvješća o vladinoj politici izrade ključnih reformi pružanja besplatne pravne pomoći.

## Georg Stawa

### *Obrazovanje*

Rođen 17. travnja 1969. Titulu magistra pravnih znanosti stekao na Sveučilištu u Beču 1994. godine.

### *Funkcije*

Ravnatelj Odjela austrijskog Ministarstva pravosuđa zadužen za projekte, strategiju i inovacije. Dopredsjednik CEPEJ-a, član CEPEJ GT-EVAL-a. Zamjenik austrijskog člana JSB-a EUROJUST-a.

### *Profesionalno iskustvo*

Državni odvjetnik zadužen za pitanja upravljanja u pravosuđu pri austrijskom Ministarstvu pravosuđa (2006-2010). Sudac Okružnog suda 1. Bečkog okruga, u potpunosti na raspolaganju Ministarstvu pravosuđa (2001-2006). Sudac za područje bečkog žalbenog suda (1999-2001).

### *Osnovne specijalnosti*

- kontrola, statistika i učinak sudova,
- upravljanje projektima,
- posebna obuka o didaktici i vrednovanju osoblja,
- opća koordinacija i organizacija,
- odnosi s javnošću,
- sudjelovanje u međunarodnim istraživačkim projektima (Sveučilište u Bogni i Utrechtu, Vijeće Europe) ocjenjivanja pravosudnih sustava, dodjeljivanja predmeta sudovima i zapošljavanja, obuke i ocjenjivanja sudaca.

### *Konkretno iskustvo u međunarodnim projektima*

Zemlja	Od - do
Crna Gora	Listopad 2010 – CEPEJ: Osvrt na „Analizu racionalizacije pravosudne mreže“ Crne Gore
Abu Dhabi, UAE	Ožujak 2010 – CEPEJ: Studija učinkovitosti pravosuđa Abu Dhabija UAE-a
Crna Gora	Svibanj-studeni 2009 – UNDP: Ocjena sposobnosti Ministarstva pravosuđa Crne Gore
Ruska federacija	Studeni 09 – CEPEJ ocjena sudske statistike kolega stručnjaka
Portugal	Ožujak 09 – CEPEJ: „Dematerijalizacija i upotreba ICT-a“, dokazivanje učinka
Crna Gora	Listopad 08 – EU Twinning „Reforma pravosuđa“
Turska	Travanj i rujan 08, siječanj i studeni 09 – VE: Projekt o pružanju potpore sustavu upravljanja sudovima u Turskoj, ocjena sadašnjeg stanja na sudovima (Anatolije i Corlua), prepoznavanje nedostataka i potreba te pomoći oko pokazatelja učinka i upravljanja sudovima;
Hrvatska	6. lipanj – 8. lipanj CARDS – Twinning: Podrška reformi hrvatskog pravosudnog sustava, faza 2, voditelj

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

Crna Gora	7. travanj – Strategija reforme pravosudnog sustava
Hrvatska	6. listopad – Regionalni okrugli stol – Jačanje upravljanja ljudskim potencijalima i upravljanje proračunom za pravosuđe
Turska	Rujan 2006. – seminar „Upravljanje sudovima i kvaliteta pravosuđa“, organizirala turska Pravosudna akademija i Vijeće Europe, Ankara
Hrvatska	2006. – Svjetska banka: Razvijanje sustava vođenja sudske statistike i mehanizam praćenja učinaka sudova, stručnjak-voditelj
Makedonija	Veljača 2006. – Regionalni okrugli stol o „Dodjeljivanju predmeta, praćenju i arhiviranju“
Crna Gora	Studeni 2005. – Regionalni okrugli stol o IT i sudskoj statistici
Hrvatska	Svibanj i kolovoz 2005 – Strategija reforme pravosudnog sustava
Hrvatska	Listopad 2005. – Regionalni okrugli stol o korupciji
Makedonija	Srpanj i rujan 2004 – Strategija reforme pravosudnog sustava

## Alan Uzelac

### *Obrazovanje*

Roden u Zagrebu 15. lipnja 1963. godine. Dodiplomski studij: Zagrebačko sveučilište (Hrvatska) i Sveučilište Johannes Gutenberg, Mainz (Njemačka). Diplomirao na Sveučilištu u Zagrebu – Filozofskom fakultetu (diploma 1. stupnja iz filozofije i komparativne književnosti) i Pravnom fakultetu (diploma *dipl. iur.* 1988.). Poslijediplomski studij: Sveučilište u Zagrebu, Sveučilište u Beču, Austrija (gostujući profesor, 1992, 1995.), Harvard Law School, USA (Fulbrightov gost-istraživač), 1996.). Poslijediplomski studij 2. stupnja na Sveučilištu u Zagrebu – magistar prava, 1992. i doktor prava, 1999.).

### *Funkcije*

Dr Uzelac radi kao profesor građanskog procesnog prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu gdje predaje kolegije Građanskog postupka, Arbitraže, ADR-a, Pravosuđa, Dokazivanje i zaštita ljudskih prava u Europi. Aktivni je član Međunarodnog udruženja procesnog prava gdje je i izabran u Vijeće udruženja. U sličnoj njemačkog organizaciji – *Internationale Vereinigung für Vereinigung für Verfahrensrecht* – dr. Uzelac je također član znanstvenog vijeća (Rat). Sudjelovao je u raznim aktivnostima Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ) Vijeća Europe, gdje je obnašao različite funkcije (član Ureda od 2003-2006, član – nacionalni izaslanik od 2003-2006); član SATURN *Group de pilotage* od 2007-2008. Od sredine 1990-ih, dr. Uzelac je angažiran kao nacionalni delegat Hrvatske u radu UNICTRAL-ove radne skupine za arbitražu i mirenje gdje je sudjelovao u izradi nekoliko međunarodnih instrumenata na području alternativnog rješavanja sporova.

Kao član Komisije eksperata za učinkovitost pravosuđa (CJ-EJ) Vijeća Europe, 2001. i 2002., dr. Uzelac je bio član radnih skupina koje su izradile Akcijski plan o sustavima pravne pomoći (CJ-EJ(2001)4 rev 3), Najbolje prakse pružanja pravne pomoći (CJ-EJ(2002)2).

### *Istraživanje i nastava u području besplatne pravne pomoći*

U sklopu građanskog postupka koji je njegovo osnovno područje specijalizacije, profesora Uzelca posebno zanima funkcioniranje sustava građanskog pravosuđa kao okvira za zaštitu prava pojedinaca i tvrtki. To uključuje istraživanje procesnih troškova, nastavu i istraživanja koja se odnose na ustroj sustava pravne pomoći i oslobođanje od troškova parničenja (i jedno i drugo spada u obvezni tijek građanskog postupka). Profesor Uzelac je također predavao izborni predmet u zadnjoj godini stjecanja magistarskog zvanja iz područja prava pod nazivom Organizacija sudstva koji, među ostalim, obuhvaća i sustave pružanja besplatne pravne pomoći. Na poslijediplomskoj razini, prof. Uzelac predaje kolegije o Europskom судu za ljudska prava i Zaštiti ljudskih prava u Europi, u sklopu kojih se analiziraju pitanja pristupa pravdi i pravosuđu i drugi važni aspekti prava na pravično suđenje u razumnom roku. Sustavi besplatne pravne pomoći nalaze se među predstavljenim temama u okviru još dva poslijediplomska kolegija koje je pripremio i koja predaje prof. Uzelac – kolegij iz komparativnog prava i komparativni građanski postupak.

Profesor Uzelac je jedan od direktora koji su organizirali poslijediplomski kolegij Javna i privatna pravda na Interuniverzitetском centru u Dubrovniku u okviru kojeg se obrađuju aktualne teme s područja pristupa pravosuđu u modernim društвima.

Zajedno s profesorom van Rheeom, urednik je knjige *Access to Justice and Judiciary* [Pristup pravdi i pravosuđu], (Intersentia: Oxford-Portland-Antwerpen, 2009), koja sadrži niz priloga iz komparativnog prava na temu pristupa pravdi i besplatnoj pravnoj pomoći.

Dr. Uzelac je bio mentor za nekoliko magisterskih i jednu doktorsku disertaciju na temu besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj i Europi. Održao je niz izlaganja i predavanja u Hrvatskoj i inozemstvu na temu pristupa pravdi i besplatnoj pravnoj pomoći.

U listopadu 2010., Pravni fakultet u Zagrebu imenovao je profesora Uzelca za voditelja zagrebačke pravne klinike, prve pravne klinike osnovane pri Sveučilištu u Zagrebu za stranke koja pruža besplatnu pravnu pomoć posebnim skupinama ljudi (npr. žrtvama obiteljskog nasilja; tražiteljima azila; manjinama; siromašnjima, itd.)

## *Ostale dužnosti*

Dr. Uzelac je bio angažiran na sastavljanju niza dokumenata u svojoj domovini i međunarodnim tijelima. U Hrvatskoj je autor ili je sudjelovao u izradi prijedloga sljedećih zakona: Zakona o sudovima, Zakona o Državnom sudbenom vijeću, Zakona o arbitraži, Zakona o mirenju i Zakona o suzbijanju diskriminacije.

Bio je i član raznih radnih skupina organiziranih u razdoblju od 2004. do 2008. od strane Ministarstva pravosuđa koje su radile na nekoliko prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.

Godine 2003, dr. Uzelac sudjelovao je u projektu Hrvatskog pravnog centra (HPC) u sklopu kojeg su se analizirali različiti vidovi pristupa pravdi u Hrvatskoj i čiji je ishod bila prva sveobuhvatna studija o toj temi.

Godine 2006. i 2007. dr. Uzelac je surađivao s Hrvatskim centrom za ljudska prava i Koalicijom pružatelja besplatne pravne pomoći doprinijevši analizi nacrta zakonodavnih prijedloga i zajedničkoj platformi za pružanje pravne pomoći koju su podržale te organizacije i predočile je vlastima i javnosti.

Godine 2009, prof. Uzelac je bio angažiran kao međunarodni stručnjak (kojeg je naručila OESS-ova misija u Podgorici) na izradi stanja s obzirom na mogućnosti pristupa pravdi u Crnoj Gori i sastavljanju radnog dokumenta koji opisuje model zakonodavstva o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori.

## Dodatak III: popis izvora (osnovni dokumenti o besplatnoj pravnoj pomoći u Hrvatskoj)<sup>96</sup>

1. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u Republici Hrvatskoj (ZBPP, NN 2008 (prijevod izradilo Ministarstvo pravosuđa, dostupan na <http://www.pravosudje.hr>)
2. Uredba o tarifi za utvrđivanje vrijednosti iznosa naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći za 2009, <http://www.pravosudje.hr>
3. Pravilnik o kriterijima za vrednovanje projekata udrugova ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći i pravnih klinika te o načinu izvještavanja o izvršenju, Ministarstvo pravosuđa, <http://www.pravosudje.hr>
4. Zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći, obrazac ZOBPP-1
5. Mišljenje Ministarstva pravosuđa dostavljeno županijskim uredima državne uprave o provedbi ZBPP-a, Zagreb, 22. travanj 2010.
6. Ministarstvo pravosuđa, Republika Hrvatska, Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoći i utrošku sredstava za 2009, Zagreb, ožujak 2010 (prijevod osigurao HRC, citirano kao MP 2010).
7. Stavke iz Hrvatskog državnog proračuna za razdoblje od 2009-2013 (Sabor, NN, podaci koji su relevantni za proračun za besplatnu pravnu pomoć).
8. Ministarstvo pravosuđa, Praćenje utroška sredstava izdanih uputnica prema županijama u razdoblju od 01/02/2009 do 31/12/2009; od 01/02/2009 do 21/07/2010.
9. Ministarstvo pravosuđa, Praćenje utroška sredstava izdanih uputnica prema vrstama pravne pomoći za razdoblje od 01/02/2009. do 31/12/2009.
10. Prijedlog analize Hrvatskog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegovo provedbi, izvješće stručnjaka od 24. studenog 2010.
11. Prijedlog analize Hrvatskog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegova provedba – odgovor, 13. prosinac 2010. (Odgovor MP od 13. prosinca 2010).
12. Pisani komentari na Nacrt izvješća za ocjenu projekta građanskih udrug (PGP), Sisak, e-mail od 17. prosinca 2010.
13. CEPEJ, Europski pravosudni sustavi. Izdanje za 2010. (podaci za 2008.), dostupni na <http://www.coe.int/cepej>; Hrvatsko nacionalno izvješće poslano CEPEJ-u, ibid.
14. Osvrt na konačni prijedlog Zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć, <http://www.human-rights.hr/attachments/457>
15. Zajedničke polazne osnove za uredjenje besplatne i sponzorirane pravne pomoći u Republici Hrvatskoj, [http://www.human-rights.hr/attachments/457\\_polazne\\_osnove\\_eng.doc](http://www.human-rights.hr/attachments/457_polazne_osnove_eng.doc)
16. Novak, Jagoda, Pregled procesa javne rasprave, predlaganja i donošenja zakonskog rješenja o pružanju besplatne pravne pomoći s naglaskom na

<sup>96</sup> Ovaj popis sadrži samo odabir najvažnijih dokumenata koji se odnose na besplatnu pravnu pomoć u Hrvatskoj; ostali izvori su citirani u bilješkama ovog dokumenta.

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

---

sudjelovanju organizacija civilnog društva od 1991-2007, Zagreb, Centar za ljudska prava, 2007

17. Centar za ljudska prava, Pregled predmeta besplatne pravne pomoći tradicionalnih pružatelja (usporedba broja predmeta 12 udruga u sklopu i izvan programa koji nudi ZBPP u razdoblju od 2008-2010), Zagreb, 2010.
18. CARDS, nacionalni akcijski plan za Hrvatsku 2004 (3.1.3. Poboljšanje pristupa pravdi osnivanje sustava besplatne pravne pomoći u Hrvatskoj), prijedlog 1.
19. Europska komisija. SEC(2010) 1326. Radni dokument komisije, Izvješće o napretku Hrvatske priloženo uz Priopćenje Komisije Europskome Parlamentu i Vijeću, Strategija proširenja i glavni izazovi za razdoblje 2010-2011, EN {COM(2010) 660}, Bruxelles, 09. studeni 2010; [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/documents/2010/package/hr\\_report\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/documents/2010/package/hr_report_2010_en.pdf).

## Dodatak IV: Obrazac za podnošenje zahtjeva za pravnu pomoć

	„ZOBPP-1“	„ZPForm 1“
<b>Opseg</b>	4 stranice	4 stranice
<b>Čitljivost</b>	Veličina slova: 11pt	Veličina slova: samo naslovi 11pt, komentari i bilješke manje
<b>Izgled</b>	Numerirani redovi u rubrikama za pojedine dijelove obrasca	Numerirani redovi u rubrikama za pojedine dijelove obrasca
<b>Ukupni broj polja koje treba pročitati/maks. broj rubrika za popunjavanje</b>	129	87

U ovoj tablici navedena su polja i rubrike obrasca „ZOBPP-1“ i uspoređene, ako postoji, sa austrijskim obrascem „ZPForm 1“. Ako su neke druge funkcionalnosti bitne, unose se komentari:

„ZOBPP-1“	„ZPForm 1“	Komentari
<b>PODACI O PODNOSITELJU ZAHTJEVA</b>		
<b>A.1</b>		
IME	Da	
PREZIME	Da	
IME OCA/MAJKE	Ne	
SPOL Muški Ženski	Ne	
DATUM ROĐENJA	Da	
MJESTO ROĐENJA/DRŽAVA	Da	
DRŽAVLJANSTVO	Da	
VRSTA IDENTIFIKACIJSKOG DOKUMENTA (osobna iskaznica ili putovnica)	Ne	Pomaže u identifikaciji višestrukih podnositelja što u Austriji nije dopušteno zbog Zakona o zaštiti podataka.
MJESTO I TIJELO KOJE GA IZDAJE	Ne	Pomaže u identifikaciji višestrukih podnositelja što u Austriji nije dopušteno zbog Zakona o zaštiti

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

		podataka.
OIB (osobni identifikacijski broj)	Ne	Pomaže u identifikaciji višestrukih podnositelja što u Austriji nije dopušteno zbog Zakona o zaštiti podataka.
JMBG (jedinstveni matični broj građana)	Ne	Pomaže u identifikaciji višestrukih podnositelja što u Austriji nije dopušteno zbog Zakona o zaštiti podataka.
<b>MJESTO PREBIVALIŠTA</b>	Da	
ULICA I BROJ	Da	
MJESTO/POŠTANSKI BROJ	Da	
ŽUPANIJA/DRŽAVA	Da	
TELEFON	Ne	Zaista korisno.
<b>A.2. Ako je pravna pomoć potrebna maloljetniku ili osobi koja je lišena sposobnosti ostvarivanja svojih prava, zahtjev u njezino ime podnosi zakonski zastupnik ili skrbnik</b>		
<b>PODACI O PRAVNOM ZASTUPNIKU ILI SKRBNIKU</b>		
IME I PREZIME		U Austriji zastupanje treba dokazati osim ovim dokumentom, eventualno i posebnom dokumentacijom koja nije automatski povezana sa zahtjevom za pravnu pomoć. Stoga su ove dodatne rubrike u hrvatskom obrazcu funkcionalnije, povećavaju učinkovitost i smanjuju dugotrajnost postupka.
DRŽAVLJANSTVO		
VRSTA IDENTIFIKACIJSKOG DOKUMENTA (osobna iskaznica ili putovnica)		
OIB ili JMBG		
OZNAKA AKTA KOJIM SE UTVRĐUJE IMENOVANJE ZAKONSKOG ZASTUPNIKA		
<b>PREBIVALIŠTE</b>		
ULICA I BROJ		
MJESTO I POŠTANSKI BROJ		
ŽUPANIJA/DRŽAVA		
TELEFON		
<b>B. PODACI O PRAVNOJ STVARI ZA KOJU SE TRAŽI PRAVNA POMOĆ (opis)</b>		

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

<b>B.1. PRIMARNA PRAVNA POMOĆ</b>		
<b>1. UPRAWNI POSTUPAK</b>		
1.1. u statusnim stvarima	ne	U Austriji svatko može zatražiti besplatnu pravnu pomoć (od okružnog suda ili odvjetničke komore, javnih komora, privatnih udruga ili sindikata) o pravnim pitanjima ili radi utvrđivanja izgleda za uspjeh u parničenju. Ako se osigura zastupanje, pravna pomoć uključuje i savjete odvjetnika prije suđenja. Ova usluga se u pravilu nudi. Stoga nije potrebno podnosi zahtjev za primarnu pravnu pomoć. S druge strane, nema dostupnih podataka o količini i vrsti danih podataka. Nema kontrole troškova. Nije jasno koliko sredstava se troši na primarnu pravnu pomoć koju „ <i>pro bono</i> “ pruža javni i privatni sektor. Nadalje, u Austriji nije moguće izravno na osnovu činjenica i brojki utvrditi u kojem pravnom području najčešće treba pravna pomoć i gdje se primjerice može poboljšati. Budući da Hrvatska prikuplja podatke u odjeljku B.1. obrasca „ZOBPP-1“ i o područjima u kojima se traži primarna pravna pomoć, moguće je utvrditi potrebe poboljšanja izmjenom zakona i/ili ulaganjem sredstava.
1.2. u postupku koji se tiču boravka i rada stranaca	ne	
1.3. u postupku za utvrđivanje prava zdravstvenog osiguranja	ne	
1.4. u postupku imovinskog osiguranja	ne	
1.5. u postupku za utvrđivanje prava iz sustava socijalne skrbi	ne	
1.6. Ostali upravni postupci	ne	
<b>2. PRAVNA POMOĆ U MIRNOM IZVANSUDSKOM RJEŠAVANJU SPOROVA</b>	ne	
<b>3. U POSTUPKU U KOJEM OBVEZA PRUŽANJA PRAVNE POMOĆI PROIZLAZI IZ MEĐUNARODNIH UGOVORA</b>	ne	
<b>4. U POSTUPKU PRED POSLODAVCEM (samo za sindikate i odvjetnike)</b>	ne	
<b>B.2. SEKUNDARNA PRAVNA POMOĆ</b>		
<b>1. SUDSKI POSTUPAK</b>		
2.1. U postupku koji se tiče vlasništva nad kućom ili stanom koja je podnositelju zahtjeva potrebna za stanovanje; vlasništvo nad sredstvima za rad podnositelja zahtjeva.	djelomično	U Austriji stranka s nedovoljno finansijskih sredstava može podnijeti zahtjev za pružanje pravne pomoći kada pokreće parnični postupak, ili kasnije u bilo kojem trenutku tijekom parnice. Ako je potrebno sud može osigurati pravnu pomoć (u potpunosti ili djelomično) oslobođajući tako stranku slabog imovnog stanja od plaćanja sudske pristojbi i drugih troškova osiguravajući joj besplatno pravno zastupanje. Austrijski „ZPForm1“ traži da stranka objasni za „koji predmet“ traži sekundarnu pravnu pomoć. Može se dati općeniti opis ako predmet nije u tijeku. Ovo je potrebno kako bi sud mogao provjeriti je li zahtjev očigledno neosnovan ili se ne podnosi u dobroj vjeri. Prema tom općenitom opisu nisu dostupne nikakve čvrste činjenice na osnovu kojih bi se kontroliralo u kojim
2.2. u radno-pravnom postupku	Djelomično	
2.3. u obiteljskom postupku koji se tiče izdržavanja i postupku koji se tiče smanjenja iznosa za izdržavanje	Djelomično	
2.4. U postupku ovrhe kada se radi o postupku za koji je, prema odredbama ovog Zakona, odobrena pravna	djelomično	

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

pomoć.		
2.5. U postupku po izvanrednim pravnim lijevima	djelomično	područjima se daje sekundarna pravna pomoć, u kojem području je sekundarna pravna pomoć najpotrebnija i gdje se može poboljšati. Budući da Hrvatska prikuplja podatke u odjeljku B.2. „ZOBPP-1“ i o područjima u kojima je potrebna sekundarna pravna pomoć, može utvrditi kamo idu ulaganja i gdje je potrebno poboljšanje izmjenom zakona i/ili prihvaćanjem ulaganja.
2.6. u postupku pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske	djelomično	
2.7. U postupku pred upravnim sudom Republike Hrvatske	djelomično	
2.8. U ostalim sudskim postupcima	djelomično	
<b>2. POSTUPAK MIRENJA</b>	djelomično	
<b>3. POSTUPAK U KOJEM OBVEZA PRUŽANJA PRAVNE POMOĆI PROIZLAZI IZ MEĐUNARODNIH UGOVORA</b>	djelomično	
<b>C. OBLIK PRAVNE POMOĆI</b>		
1.1. Pravni savjeti	djelomično	U austrijskom „ZPForm 1“ se traži od podnositelja zahtjeva da objasni za koja sredstva sekundarne pravne pomoći podnosi zahtjev. To treba učiniti pozivanjem na točan stavak i točku Zakona o parničnom postupku (§ 64 ZPO) bez daljnje standardizacije ili pomoći na osnovu samog obrasca. Za razliku od toga, odjeljak C „ZPBPP-1“ traži standardizirani način na koji se navodi jedna od šest kategorija. To je ne samo pristupačno i praktično za podnositelja zahtjeva, već omogućava i kontrolu relevantnih kategorija.
1.2. Pravna pomoć sastavljanja pismena upućena upravnim tijelima	djelomično	
1.3. Pravna pomoć sastavljanja pismena upućena sudovima	djelomično	
1.4. Zastupanje u upravnim stvarima	djelomično	
1.5. Zastupanje pred sudom	djelomično	
1.6. Ostali postupci	djelomično	
<b>D. ODOBRAVANJE PRAVNE POMOĆI U POSEBNIM SLUČAJEVIMA</b>  (svi podnositelji prilažu izjavu o stanju osim onih navedenih pod točkom 3)		
1. Korisnici prava iz sustava socijalne skrbi i drugih oblika pomoći	ne	Ove kategorije su neprimjenjive i ne traže se u Austriji. Sa stajališta hrvatskog prava, traženi podaci su nužni da bi se odlučilo o prihvaćanju zahtjeva za pružanjem besplatne pravne pomoći. Osim toga, to omogućuje analizu podnošenja zahtjeva za dobivanje pravne pomoći s obzirom na primanje sredstava iz sustava socijalne skrbi.
2. Korisnici prava na izdržavanje sukladno Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji i Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata	ne	

# Ocjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći | 2010

3. Djeca čiji roditelji ili druge osobe imaju obvezu izdržavanja, u postupku pred nadležnim tijelima	ne	
4. Žrtve obiteljskog nasilja	ne	
5. Žrtve trgovanja ljudima	ne	
6. Žrtve kaznenog djela	ne	
7. Tražitelji azila	ne	
8. Azilanti	ne	
9. Stranci pod supsidijarnom zaštitom	ne	
10. Stranci pod privremenom zaštitom	ne	
<b>E. PODACI O ČLANOVIMA KUĆANSTVA PODNOSITELJA ZAHTJEVA</b>		
Ime i prezime	neizravno	Austrijski „ZPForm 1“ traži podatke o obiteljskom statusu, o tome da li netko živi sam u svom stambenom prostoru i u kojem opsegu je odgovoran za ostale članove obitelji/maloljetnike. Ne čini se logičnim zbog čega se hrvatski obrazac oslanja na članove kućanstva, a ne na pitanje je li netko odgovoran za osiguravanje sredstava za život (npr. bogati ujak ili stric može biti dio mojeg kućanstva, ali ne mora biti odgovoran plaćati ni jedan jedini novčić osim za stanarinu i ostale troškove.)
Datum rođenja	neizravno	
OIB ili JMBG	neizravno	
Odnos s podnositeljem zahtjeva	neizravno	
<b>F. MATERIJALNO STANJE PODNOSITELJA ZAHTJEVA I ČLANOVA KUĆANSTVA</b>		
<b>F.1.</b>		
Ime i prezime podnositelja zahtjeva i članova kućanstva	da	Svi zahtjevi u ovom odjeljku koji se tiču imovnog stanja u najmanju ruku odgovaraju onima iz austrijskog obrasca. Austrijski „ZPForm 1“ ide dalje od toga i traži podatke o dugovima i obvezi izdržavanja budući da oni smanjuju imovinu kada se odobrava besplatna pravna pomoć.
Dohodak i prihodi iz nesamostalnog/samostalnog rada	da	
Ime poslodavca	da	
Sjedište/adresa	da	
UKUPNI IZNOS:	da	
Vrste nekretnina	da	
<b>F. 2 PODACI O NEKRETNINAMA</b>		
Stanovanje	da	

(stan ili kuća)	da	
Ostale nekretnine poslovni prostor, zemlja, šuma i ostalo)	da	
Vlasnik (ime i prezime)	da	
Adresa (ulica, broj i mjesto)	da	
Korisna površina u m <sup>2</sup>	da	
Tržišna vrijednost u hrvatskim kunama	da	
Ukupno	da	
<b>F. 3 Podaci o vozilima/plovilima</b>		
Vlasnik (ime i prezime)	da	
Vrsta, tip i model, godina proizvodnje	da	
Registarska oznaka	da	
Vrijednost u hrvatskim kunama	da	
Vrsta imovine/potvrda (uštedevina, vrijednosni papiri, udjeli, mirovina i druga imovina)	da	
Ime i prezime vlasnika/korisnika	da	
Iznos u hrvatskim kunama	da	
<b>F.4 Ostala imovina i prihodi</b>		
Vrsta imovine/potvrda (uštedevina, vrijednosni papiri, udjeli, mirovina i druga imovina)	da	
Ime i prezime vlasnika/korisnika	da	
Iznos u hrvatskim kunama	da	
Ukupno	da	
Datum	da	
Potpis	da	

**Dodatak V: Kategorije predmeta u kojima se pruža pravna pomoć  
(statistika Ministarstva pravosuđa)<sup>97</sup>**

GODIŠNJE PRAĆENJE PRAVNE POMOĆI PREMA VRSTAMA POSTUPAKA ZA RAZDOBLJE OD 02/02/2009 DO 01/03/2010.

**UKUPNO PRAVNE RADNJE**

U postupcima o vlasništvu kada se radi o vlasništvu kuće ili stana potrebnih za stanovanje podnositelja zahtjeva; vlasništvo nad sredstvima za rad podnositelja zahtjeva	423
Pravna pomoć žrtvi kažnjivog djela	33
Žrtva kažnjivog djela	30
Upravni postupak se vodi u postupcima koji se odnose na boravak i rad stranaca u Republici Hrvatskoj	4
Upravni postupak se vodi u postupcima za ostvarivanje prava iz socijalne skrbi	86
U obiteljsko pravnim postupcima, osim postupaka koji uključuju smanjenje iznosa uzdržavanja kada je osoba koja je dužna plaćati uzdržavanje propustila podmiriti svoju obvezu; u postupcima zaštite djece i mladih punoljetnika s poremećajima u ponašanju, kao i postupcima koji se vode pred sudom na temelju međunarodnih konvencija kojih je Republika Hrvatska stranka, a tiču se zaštite prava i dobrobiti djece	1.561
U radno pravnim postupcima u odnosu na radnike i osobe koje traže zaposlenje	135
U postupcima pred Ustavnim sudom	13
Žrtva obiteljskog nasilja	173
Upravni postupak se vodi u postupcima za utvrđivanje prava iz zdravstvenog osiguranja	31
Upravni postupak se vodi u statusnim stvarima	29
Upravni postupak se vodi u postupcima mirovinskog osiguranja	98
U postupcima na osnovu izvanrednih pravnih lijekova	10
U postupcima pred Europskim sudom za ljudska prava	5
U ovršnim postupcima kada se radi o postupcima za koje se prema odredbama ovog Zakona može odobriti pravna pomoć	368
Ostale pravne stvari	175

<sup>97</sup> Preneseno iz MP 2010. str. 46-47.