

Doc. dr. sc. Zvonimir Jelinić
Pravni fakultet Osijek
Katarina Knol Radoja, doktorandica
Pravni fakultet Osijek

Pregledni znanstveni rad
UDK: 341.645:347.921.6(497.5)
342.722

ANALIZA HRVATSKOGA SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U GRAĐANSKIM STVARIMA U SVJETLU DOSADAŠNJE PRAKSE EUROPSKOGA SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Sažetak: Pristup pravosuđu i ostvarivanje prava na sudsku pravnu zaštitu često bi bilo dovedeno u pitanje ako bi parnične stranke, bez obzira na svoje imovinsko stanje i prilike, morale snositi sve troškove pokretanja i održanja parnice u tijeku. Iako Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda izrijekom ne spominje pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim stvarima, ekstenzivna razrada koncepta prava na pravično suđenje iz čl. 6 Konvencije u praksi Suda rezultirala je tumačenjem da pravo na sud kao centralni element čl. 6 st. 1 uključuje ne samo pravo na učinkovit pristup sudovima, već pod određenim uvjetima i pravo na besplatnu pravnu pomoć. S obzirom na to da utvrđenja povrede konvencijskog prava u presudama Suda na specifičan način prisiljavaju države stranke Konvencije da sankcioniraju povrede prava koja su zajamčena Konvencijom, danas većina država ima zakonski predviđene i razrađene mogućnosti da se osobama loših imovinskih prilika omogući ostvarenje nekog oblika besplatne pravne pomoći, bilo u vidu besplatnog pravnog savjetovanja, besplatnog zastupanja ili oslobođenja od plaćanja sudskih pristojbi i drugih davanja vezanih uz postupke sudske pravne zaštite. Trend regulacije jamstva prava na besplatnu pravnu pomoć kroz posebni zakonski tekst pratila je i Republika Hrvatska. Svojevremeno, u Nacionalnom programu RH za pristupanje EU upravo je kao jedan od koraka u reformi pravosuđa te kao kratkoročni prioritet određeno da će biti potrebno donijeti poseban zakonski tekst kojim će se regulirati dodjela besplatne pravne pomoći radi daljnjeg olakšavanja pristupa sudu i drugim tijelima koja odlučuju o pravima i obvezama građana.

U ovom radu autori analiziraju trenutno važeći normativni okvir za sustave besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima u RH. Temeljno se razmatra da li Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2013 godine sadržajno odgovara utvrđenjima iz relevantnih presuda Europskog suda za ljudska prava. Riječ je o različitim pitanjima koja se raspravljaju; pitanju imovinskih prilika kao uvjeta za ostvarivanje prava na pravnu pomoć, zatim uvjeta vezanih uz pitanje procjene osnovanosti zahtjeva u postupku, pitanju kvalitete pravne pomoći, pitanju zastupanja odgovarajuće kvalitete i dr. Zaključno se na načelnoj

razini razmatra i konstatira je li sadašnji sustav pravne pomoći u građanskim stvarima uređen na zadovoljavajući način te da li sustav funkcionalno odgovara rastućim potrebama građana.

Ključne riječi: pravo na pristup sudu, besplatna pravna pomoć, Europski sud za ljudska prava, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

1. UVOD. OD SLUČAJA GOLDER DO SLUČAJA AIREY. RAZRADA KONCEPTA PRAVA NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ U GRAĐANSKIM STVARIMA KAO VAŽNOG INSTRUMENTA ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP SUDU U PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA.

Članak 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Pravo na pravično suđenje)¹;

(1) Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega, svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

....

(3) Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava:

....

(c) *da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kada to nalažu interesi pravde.*

....

Iz citiranih isječaka čl. 6 st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (daljnjem tekstu: Konvencija) razvidno je da Konvencija pravo na besplatnu pravnu pomoć

1 Tekst Konvencije citiran je prema hrvatskom prijevodu Konvencije dostupnom na web stranici Ustavnog suda Republike Hrvatske: <http://www.usud.hr/uploads/Konvencija%20za%20za%C5%A1titu%20ljudskih%20oprava%20i%20temeljnih%20sloboda%20kako%20je%20izmijenjena%20Protokolima%20obr.%2011%20i%2014%20s%20Protokolima%20obr.%201,4,6.pdf> (stranica posjećena dana 25.05.2014.). Republika Hrvatska je postala strankom Konvencije (*European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) 05. studenoga 1997. god. (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 18/97.). U cijelosti, članak 6 st. 1 Konvencije u hrvatskom prijevodu glasi:

1. Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.

2. Svatko optužen za kazneno djelo smatrat će se nevinim sve dok mu se ne dokaže krivnja u skladu sa zakonom.

3. Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava:

a) da u najkraćem roku bude obaviješten, potanko i na jeziku koji razumije, o prirodi i razlozima optužbe koja se podiže protiv njega;

b) da ima odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu svoje obrane;

c) da se brani sam ili uz branitelja po vlastitom izboru, a ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja, ima pravo na besplatnog branitelja, kad to nalažu interesi pravde,

d) da ispituje ili daje ispitati svjedoke optužbe i da se osigura nazočnost i ispitivanje svjedoka obrane pod istim uvjetima kao i svjedoka optužbe;

e) besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu.

izrijekom jamči samo za slučajeve ostvarivanja prava na pravično suđenje u kaznenim postupcima, dok izravni spomen prava na besplatnu pravnu pomoć u prvom stavku članka 6 Konvencije nije predmet konvencijskog određenja. Odgovor na pitanje zašto pored prava na pravnu pomoć u kaznenim predmetima i pravo na pravnu pomoć u građanskim stvarima nije našlo svoje mjesto u tekstu Konvencije, treba tražiti u političkim okolnostima vremena u kojemu je Konvencija nastajala. Ona nije nastala iz apsolutne pravne praznine, već svoj uzor ima u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima.² Za razliku od jasnih garancija koje članak 6 propisuje u odnosu na postupanje u kaznenim predmetima (*Svatko optužen za kazneno djelo ima najmanje sljedeća prava;...*) prvi stavak članka 6 predstavlja složenu nomotehničku strukturu koja se u praksi Europskog suda za zaštitu ljudskih prava (u daljnjem tekstu: Europski sud ili Sud) pokazala kao podloga koja može biti podložna različitim, ponekad i prilično ekstenzivnim tumačenjima. Pažljiva analiza procesnih garancija iz navedenog stavka upućuje na zaključak da je središnja procesno-pravna garancija članka 6 st. 1 (pored zahtjeva da postupak bude pravičan, što općenito podrazumijeva provođenje postupaka u skladu s procesnim načelima kontradiktornosti i jednakosti sredstava, zatim javan i dovršen u razumnom roku) sadržana u konstrukciji da svatko ima pravo da njegov slučaj ispita zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud.³ S obzirom na to da je u slučaju *Delcourt* Sud zauzeo stajalište da restriktivna interpretacija članka 6 st. 1 ne odgovara ciljevima i svrsi navedene odredbe⁴ u kasnijoj praksi Suda, upravo je pravo na sud (iako njegov izričitog spomena u tekstu Konvencije nema) predstavljalo polazišnu točku za detekciju prava na besplatnu pravnu pomoć.

Ako se jezična konstrukcija „pravo na sud“ tumači onako kako glasi, ne može se samo po sebi zaključiti da „pravo na sud“ uključuje i pravo na pristupanje sudskoj instanci. Riječ je o veoma važnom aspektu problema zato što se postavlja načelno pitanje da li se procesne kvalitete izražene uz članak 6 st. 1. odnose samo na već pokrenute postupke ili se one protežu i na samu radnju pokretanja sudskog postupka. Spomenuti problem, da li članak 6 st. 1, iako izravno ne spominje, jamči i postojanje prava na pristup sudu, Europski sud je razmatrao u slučaju *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*.⁵ U tom je slučaju osuđeniku na izdržavanju kazne *Golderu* onemogućeno kontaktirati odvjetnika da protiv jednog od zatvorskih službenika podnese tužbu zbog klevete zato što su relevantni propisi nametali određene restrikcije u odnosu na komunikaciju osuđenika s osobama izvan kaznionice.⁶ Sud je zauzeo stajalište da su spomenute restrikcije onemogućile *Golderu* pristup sudu zato što se članak 6. st. 1. ne odnosi isključivo na vođenje parnice koja

2 V. Jelinić, Z., Ostvarivanje prava na pristup sudu kroz sustave besplatne i subvencionirane pravne pomoći, Magistarski rad, Zagreb 2008. str. 46. Također, v. s relevantnim dijelom teksta povezane reference.

3 Procesnopravne garancije sadržane u čl. 6 st. 1 tijekom vremena doživjele su različita tumačenja u obimnoj praksi Suda. Pri tome, treba uzeti u obzir da je Sud u svojoj praksi zauzeo posebna shvaćanja o tome što sve može predstavljati građanska prava i obveze u smislu čl. 6 st. 1. Spomenuto pitanje može biti od iznimne važnosti jer iako članak 6 st. 1 Konvencije ne pravi razlike po vrstama postupaka u kojima građanima treba osigurati pravo na pravično suđenje, čini se da Konvencija ne može biti uporište onima koji bi tvrdili da su države bile dužne osigurati pravnu pomoć i u onim stvarima koje se ne mogu smatrati pravnim stvarima građanske naravi. Opširnije o autonomnom određenju građanskih prava i obveza iz čl. 6 Konvencije kao i o relevantnoj praksi u pogledu pojedinačnih procesnopravnih garancija koje izviru iz konteksta čl. 6 st. 1 v. u Dijk van, P.; Hoof van, F. et. al., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2006., str. 511 i d.

4 *Delcourt* protiv Belgije, presuda od 17. siječnja 1970.

5 Iako je Sud u konkretnom slučaju zauzeo stajalište da se ustanovljavanje prava na pristup sudu kao neodvojivog elementa čl. 6 st. 1 ne može smatrati ekstenzivnom interpretacijom Konvencije s obzirom na potrebu da se čl. 6 st. 1 promatra u svjetlu svog konteksta i vremena u kojem proizvodi pravne učinke, postoje autori koji shvaćanje Suda u konkretnom slučaju smatraju jednim od najkreativnijih koraka koje je Europski sud poduzeo pri interpretaciji čl. 6 st. 1 Konvencije. V. npr. Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 1995., str. 196 i d.

6 *Golder* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 21. veljače 1975.

je već počela, već predmetni članak uključuje i pravo na pokretanje postupaka radi utvrđivanja prava i obveza građanske naravi. Kada bi, eventualno, bilo suprotno, tada bi države članice Konvencije mogle otkloniti povredu Konvencije na taj način da svojim sudovima oduzmu nadležnost da sude u određenim građanskim predmetima te sve postupke povjeriti na odlučivanje organima koji bi bili zavisni od izvršne vlasti. Osim toga, Sud je zaključio da bi bilo nerealno da članak 6. st. 1. detaljno opisuje procesne garancije koje pruža čl. 6. st. 1., a da pri tome ne zaštititi ono što suštinski omogućuje korist od tih garancija, a to je pravo na pristup sudu. U konačnici, treba uzeti i to da pravičnost, javnost i ekspeditivnost postupanja sudova nemaju nikakvu vrijednost ukoliko tog postupka nema.⁷

Iako je Sud u svojim kasnijim presudama dao jasno do znanja da pravo na pristup sudu ne predstavlja pravo koje ne može biti podložno različitim zakonskim ograničenjima,⁸ inicijalno prepoznavanje prava na pristup sudu kao neodvojivog dijela čl. 6. st. 1. otvorilo je pitanje na koji sve način ostvarivanje prava na pristup sudu može biti dovedeno u pitanje. Jedan od načina koji je rezultirao većim brojem zaključaka da je došlo do povrede navedenog prava su zakonske intervencije u postupke u tijeku,⁹ no, može biti riječ i o drugim, manje invazivnim tehnikama kojima se onemogućuje građanima i pravnim osobama da svoje probleme iznesu pred sud (npr. usvajanje nerazmjerno složenih i nerazumljivih procesnih rješenja ili različitih restriktivnih postupanja suda).¹⁰ Predmetni načini nipošto ne zatvaraju krug potencijalnih mehanizama koje države ili sudovi mogu iskoristiti da građanima ograniče pravo na pristup sudu. Naime, svi pravosudni sustavi imaju integrirane različite prepreke koje karakterizira obveza plaćanja troškova prije pokretanja i za vrijeme postupka, čemu treba pribrojiti i činjenicu da svaki angažman osoba koje pružanje pravne pomoći obavljaju kao licenciranu djelatnost u tržišnim uvjetima ima svoju cijenu. Upravo se problem prepreka financijske i imovinske naravi u praksi Suda pokazao kao jedan od ključnih aspekata problema pristupa pravosuđu koji je prvotno konkretiziran u dobro poznatom slučaju *Airey* protiv Irske. U tom je slučaju po prvi put utvrđena povreda čl. 6. st. 1. Konvencije zbog praktične nemogućnosti pokretanja postupka rastave braka jer je pokretanje takvog postupka pristupačno samo osobama koje su u mogućnosti platiti trošak profesionalnog zastupanja.¹¹ *Airey* je bila siromašna žena koja se pokušavala razvesti od svog nasilnog i alkoholi sklonog muža s kojim je imala četvero djece. Međutim, u kritično vrijeme irsko pravo nije poznavalo mogućnost klasičnog razvoda braka, već jednu kompliciraniju mogućnost oslobođenja od dužnosti zajedničkog suživota. S obzirom na to da sama nije bila u mogućnosti platiti odvjetnika, a da u to vrijeme irski propisi nisu poznavali mogućnost dodjele besplatnog punomoćnika, *Airey* je bilo praktično onemogućeno rješavanje njezinog slučaja. Prigovor irske vlade da se *Airey* pred sudom u njezinoj pravnoj stvari mogla sama zastupati nije naišao na razumijevanje Suda jer je provjerom 255 postupaka iniciranih u razdoblju između 1972. i 1978. godine Sud ustanovio da je sve osobe koje su podnijele zahtjev za rastavom zastupao odvjetnik. Sud je procijenio da iako pravo

7 *V. Golder* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, para. 35.

8 Dva temeljna kriterija koja moraju biti ispunjena da se (iznimno) ograničenje prava na pristup sudu ipak ocijeni kompatibilnim s Konvencijom. To su kriteriji razumno proporcionalnog odnosa između postavljenih ograničenja i (opravdanog) cilja koji se želi postići uz uvjet da ograničenje mora počivati na zakonskim odredbama (v. npr. *Ashingdane* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 28. svibnja 1985.).

9 O tome v. npr. presude Suda u slučajevima *Kutić* protiv Hrvatske od 1. ožujka 2002. god. i *Immobiliare Saffi* protiv Italije (presuda od 28. srpnja 1999. god.).

10 Opširnije o ograničenjima prava na pristup sudu u kaznenim i građanskim predmetima v. u *Dijk van et. al.*, op. cit. (bilj. 3), str. 563 i d.

11 *Airey* protiv Irske, presuda Suda od 9 listopada 1979.

na pristup sudu automatski ne podrazumijeva i pravo na besplatnu pravnu pomoć, u nekim slučajevima pristup sudu može uključivati i obvezu države da osigura pravnu pomoć u vidu odvjetnikovog zastupanja onim osobama koje same nemaju dovoljno sredstava da pravnu pomoć kupe na tržištu pravnih usluga. Okvirno rečeno, to će najčešće biti slučaj u situacijama kada je pravna pomoć neophodna zato što sustav obvezuje da stranke zastupaju odvjetnici ili zbog složenosti predmeta u pitanju.¹²

Iz obrazloženja Suda u slučaju *Airey* moguće je ekstrahirati odlučne kriterije važne za procjenu situacija u kojima osiguranje besplatne pravne pomoći može predstavljati obvezu države radi ostvarivanja djelotvornog pristupa sudovima. Spomenuti kriteriji su; materijalno stanje osobe koja se susreće s problemom pristupa sudu, složenost procesnih pravila, zatim kriteriji vezani uz karakteristike stranke poput stupnja obrazovanja i poznavanja prava i pravnih mogućnosti, sposobnost osobe da djelotvorno štiti svoje interese u postupku te naposljetku, kriterij sintetiziran u konstrukciji „posebna obilježja slučaja u pitanju“. Potonji kriterij, bez sumnje, treba smatrati i najproblematičnijim jer procjena je li ispunjen ovisi o detaljnoj analizi svakog konkretnog slučaja. Na taj je način Sud ostavio dovoljno prostora da u budućim slučajevima svoja stajališta u pogledu prava na besplatnu pravnu pomoć dodatno razradi.

Rasuđivanje Suda u slučaju *Airey* i danas se smatra prekretnicom i posebnim izvorom prava u odnosu na besplatnu pravnu pomoć u građanskim stvarima.¹³ Pri tome treba znati da su države članice Konvencije dužne pratiti rješenja iz prakse Europskog suda za ljudska prava na taj način da zaustave i spriječe povredu utvrđene presudom kao i da poduzmu sve mjere da se istovjetne ili slične povrede ne dogode. U razdoblju nakon presude u slučaju *Airey* dužnost integracije rješenja iz prakse Suda u nacionalne pravne poretke u značajnoj je mjeri uvjetovalo razvoj sustava besplatne pravne pomoći diljem Europe.¹⁴

Dvadesetak godina kasnije, u jednom drugom slučaju - slučaju *Kreuz* protiv Poljske¹⁵ Sud je utvrdio da se prepreke ostvarivanju prava na sud koje su imovinskog karaktera ne moraju ogleđati samo u obvezi angažiranja odvjetnika, već da one mogu proizlaziti i iz sustava obvezatnih davanja prilikom angažiranja pravosudnog aparata u vidu visokih sudskih pristojbi. Ocijenivši okolnosti slučaja, a posebno činjenicu da su poljski sudovi prilikom odlučivanja o osnovanosti zahtjeva za oslobođenjem od sudskih pristojbi svoju odluku temeljili prije na hipotetskim mogućnostima privređivanja *Kreuz*a, a ne na prikupljenim i ocijenjenim dokazima koje je *Kreuz* bio dostavio u odnosu na svoju imovinsku situaciju, Sud je našao da je visina zatražene sudske pristojbe bila pretjerana što je oslabilo samu bit njegova prava na pristup sudu.¹⁶ Takvo rezoniranje Suda ne znači da sudske pristojbe predstavljaju nezakonita davanja prema državnim ili sudskim proračunima odnosno da je riječ o davanjima nespojivima s čl. 6. st. 1., već da prilikom njihova odmjerenja nacionalni sudovi moraju uzeti u obzir okolnosti slučaja, uključujući i sposobnost

12 *V. Dijk van et. al.*, op. cit. (bilj. br. 3), str. 562.

13 Jelinić, Z., Ostvarivanje prava na pristup sudu kroz sustave besplatne i subvencionirane pravne pomoći, Magistarski rad, Zagreb, 2008., str. 58.

14 Poznato je da je irska vlada je nakon presude u slučaju *Airey* organizirala sustav ureda koji se bave pružanjem besplatne pravne pomoći, a postoje i neki drugi slučajevi koji su za posljedicu imali implementaciju novih ili drugačijih pravnih rješenja u odnosu na pravnu pomoć u građanskim stvarima.

15 *Kreuz* protiv Poljske, presuda Suda od 19. lipnja 2001. god. Također v. presudu Suda u slučaju *Stankov* protiv Bugarske od 12. srpnja 2007.

16 Cf. *ibid.*, str. 39 i d.

u odnosu na čl. 6. st. 1. Konvencije na način da kvalitetna integracija stavova Suda otklanja mogućnost kasnije povrede Konvencije?

3. Da li se integracijom nalaza iz presuda Suda u zakonodavni sustav RH osigurava učinkovit pristup pravnoj pomoći (samim time i pravosuđu) za sve skupine socijalno ugroženih građana?

Pružanje odgovora na predmetna pitanja u kombinaciji s propitivanjem sukladnosti prakse Suda s pozitivnim hrvatskim rješenjima treba ujedno smatrati i temeljnim ciljem ovoga rada.

1.2.1. HISTORIJAT DONOŠENJA I IZMJENA ZAKONA O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Sustav pravne pomoći u građanskim stvarima u Republici Hrvatskoj ima dugu tradiciju jer je i prije donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. god.²⁴ besplatnu pravnu pomoć bilo moguće ostvariti prema posebnim zakonima. Tako su u to vrijeme pojedini segmenti pravne pomoći bili uređeni starim Zakonom o kaznenom postupku,²⁵ zatim tadašnjoj verziji Zakona o parničnom postupku (ZPP),²⁶ Zakonom o odvjetništvu (ZO) kao i nekim drugim zakonskim tekstovima (poput Zakona o sudskim pristojbama, Zakonom o azilu itd).²⁷ Konkretno, u dijelu koji je od našeg posebnog interesa potrebno je spomenuti da je tada Zakonom o parničnom postupku bilo regulirano pravo na besplatnog punomoćnika kao i pravo na oslobođenje od plaćanja troškova postupka te sudskih pristojbi (čl. 172-177 ZPP). Nedavno su te odredbe brisane odnosno izmijenjene izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013. god. tako da je sada određeno da pravo na oslobođenje od plaćanja troškova postupka i pravo na stručnu pravnu pomoć stranka ostvaruje na način i uz uvjete propisane posebnim propisom kojim se uređuje besplatna pravna pomoć (misli se na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći).²⁸ Kako je to pravilno izraženo u Prijedlogu zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. god., samo u jednom uskom segmentu pružanje pravne pomoći u građanskim predmetima uređeno je i Zakonom o odvjetništvu.²⁹ I sada je u čl. 21 Zakona o odvjetništvu propisano da je Hrvatska odvjetnička komora 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 vezi s njihovim položajem, kao i u drugim slučajevima predviđenim općim aktima Komore. Ono što se lako može uočiti je činjenica da je u to vrijeme hrvatski sustav pravne pomoći u građanskim stvarima karakteriziralo postojanje niza zasebnih normativnih rješenja. Takva segmentiranost sustava danas je samo donekle ublažena činjenicom da novi ZBPP 2013. određuje da se iznimno pravna pomoć u vidu sastavljanja podnesaka i zastupanja u sudskim postupcima može odobriti u svim upravnim

24 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine br. 62/2008.).

25 Zakon o kaznenom postupku (Narodne novine br. 110/97., 27/98., 58/99., 112/99., 58/02., 143/02.).

26 Misli se na verziju prije izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku koje su uslijedile nakon donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (Zakon o parničnom postupku, Narodne novine br. 53/1991., 91/1992., 112/1999., 129/2000., 88/2001., 117/2003., 88/2005., 2/2007., 96/2008., 84/2008., 123/2008., 57/2011., 25/2013.).

27 V. Prijedlog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći P.Z. br. 695 od 23. svibnja 2007. u dijelu ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći te posljedice koje će donošenjem Zakona proisteći.

28 V. čl. 172 ZPP (Narodne novine br. 53/1991., 91/1992., 112/1999., 129/2000., 88/2001., 117/2003., 88/2005., 2/2007., 96/2008., 84/2008., 123/2008., 57/2011., 25/2013.). Budući da je do izmjena ZPP u dijelu Zakona koji se bavi oslobođenjem od plaćanja troškova postupka došlo tek 2013. god. može se zaključiti da su pravila koje se tiču oslobođenja od troškova postupka egzistirala paralelno te bila normirana u dva, u suštini preklapajuća zakonska teksta (u čl. 4 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. u vezi s čl. 172 i d. ZPP bez integriranih izmjena iz 2013. god.).

29 Zakon o odvjetništvu (Narodne novine br. 9/1994., 117/2008., 50/2009., 75/2009., 18/2011.).

i građanskim sudskim postupcima kada takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova kućanstva, a u skladu s temeljnom svrhom Zakona.³⁰ Ipak, sustav pravne pomoći u RH i dalje nije uređen po integralnom modelu u smislu postojanja jednog sustava financiranja, odobravanja i nadzora nad sustavom besplatne pravne pomoći u kaznenim i građanskim predmetima, modela koji je zagovarala i Europska komisija tijekom procesa pristupanja RH u EU.³¹

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. god. donesen je u okviru procesa pregovora RH za punopravno članstvo u EU te je na deklarativnoj razini tada bila ispunjena obveza usklađivanja hrvatskoga prava s pravnom stečevinom EU. Projekcije društvenih potreba za pravnom pomoći kretale su se oko broja od 70,000 slučajeva potencijalnih korisnika usluga kojima je sustav trebao olakšati pristup sudovima i drugim tijelima koja odlučuju o pravima i obvezama hrvatskih državljanina i stranaca na način da troškove u cijelosti ili djelomično snosi RH, uzimajući u obzir njihov materijalni položaj i okolnost da to pravo ne bi mogli ostvariti bez ugrožavanja svojeg uzdržavanja i uzdržavanja članova svojeg kućanstva.³²

Ukratko, u ZBPP iz 2008. god. uspostavljen je jedan novi zakonski okvir koji je na kompliciran i izrazito birokratiziran način u 77 članaka regulirao različita pitanja; vrste i opseg pravne pomoći, opseg pružanja pravne pomoći, imovno stanje podnositelja zahtjeva, ovlaštene pružatelje pravne pomoći, postupak za ostvarivanje pravne pomoći te postupak odlučivanja o zahtjevu za odobravanje pravne pomoći, izdavanje tzv. uputnice (posebnog upravnog akta kojim se odobrava korištenje nekog oblika pravne pomoći), postupanja u slučaju eventualne zlouporabe prava, pitanje financiranja pravne pomoći, upravni nadzor nad provedbom Zakona itd.³³ Zbog spomenutog birokratskog pristupa reguliranju i odobravanju pravne pomoći u građanskim stvarima u kombinaciji sa strogim i niskim određenjem imovinskog cenzusa kojemu su podnositelji zahtjeva morali udovoljiti te slabe financijske konstrukcije i podrške na kojoj je Zakon počivao, isti je bio objektom izrazito oštrih kritika iz akademskih krugova te NGO sektora (nevladinih organizacija kojima je i sam zakonodavac prilikom donošenja Zakona priznao visoki stupanj involviranosti u

30 V. čl. 13 st. 2(f) ZBPP 2013.

31 V. Izvješće o napretku RH za 2006. u procesu pristupanja RH u EU (Croatia 2006. Progress Report COM (2006) 649 final), str. 10.

32 Tako i čl. 2 Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine 62/2008.).

33 Novosti koje je donio ZBPP 2008. bile su brojne. Od najvažnijih treba istaknuti diferencijaciju između sustava primarne i sekundarne pravne pomoći (čl. 4), reguliranje (novih) ovlaštenih pružatelja pravne pomoći (čl. 9), osnivanje posebnog Povjerenstva za pravnu pomoć koje ima zadatak praćenja i analiziranja stanja u odobravanju i korištenju pravne pomoći itd. Opširnije o svemu v. Konačni prijedlog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći P.Z.E br 27 iz 2008. god., Prijedlog dostupan na Internetu: file:///D:/my%20documents/Downloads/PZE_27%20(2).pdf (12 lipanj 2014.).

održanje sustava besplatne pravne pomoći prije donošenja Zakona³⁴).³⁵ Nezadovoljstvo nefunkcionalnim sustavom koji je paralelno egzistirao s odredbama Zakona o parničnom postupku koje su regulirale mogućnost donošenja rješenja o oslobađanju od plaćanja troškova postupka, eventualno i imenovanje besplatnog punomoćnika, nije dolazilo samo od strane udruga nezadovoljnih svojom minoriziranom ulogom u novom sustavu kao i praktičnom nemogućnošću da se za sudjelovanje u sustavu ostvari pristojna naknada (naknade za rad na predmetima su posebnim pravilnicima uređene u veoma niskim iznosima). Nezadovoljstvo predmetnim zakonskim rješenjima iskazala je i Hrvatska odvjetnička komora koja je podnijela prijedlog za ocjenu ustavnosti ZBPP-a, ponajprije iz razloga što je smatrano da se pojedinim odredbama ZBPP ugrožava autonomija odvjetništva uređena čl. 27. Ustava. Sveobuhvatna analiza Ustavnog suda o (ne)ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći rezultirala je utvrđenjem neustavnosti niza odredaba ZBPP 2008.³⁶ Odredbe koje su bile posebno problematične i koje je Ustavni sud ukinuo odnosile su se na zakonsku konstrukciju što se sve u svjetlu ZBPP može smatrati egzistencijalnim pravnim pitanjima o kojima ovisi odobravanje pravne pomoći u postupcima pred sudovima (čl. 5. st. 2.) kao i odredbe ZBPP koja propisuje imovinske kriterije za odobravanje pravne pomoći (čl. 8.).³⁷ Ono što je osobito važno te u izravnoj vezi s temom ovog rada je činjenica da je Ustavni sud odlučujući o ustavnosti odredaba ZBPP razmatrao i mjerodavnu praksu Europskoga suda za ljudska prava, doduše ne veoma ekstenzivno u smislu da je promotrio sve poznate slučajeve koji se dotiču pitanja besplatne pravne pomoći. Štoviše, uzimajući u obzir mjerodavnu praksu Europskoga suda za ljudska prava Ustavni sud je izašao iz okvira presuda koje se direktno tiču pravne pomoći te kao bazu za svoje odlučivanje u konkretnom slučaju prihvatio rješenje Europskog suda za ljudska prava iz slučaja *Beian* protiv Rumunjske.³⁸ Konkretno, Ustavni sud smatra da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna, a upravo je u slučaju *Beian* Sud utvrdio da zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme

34 Na ovom mjestu svrshodno je citirati dio teksta iz obrazloženja Konačnog prijedloga zakona o besplatnoj pravnoj pomoći P.Z.E. br. 27, str. 27 i d.; Prema podacima udruga, godišnji broj slučajeva pružene pravne pomoći kreće se oko 70,000 slučajeva. Pri tome treba uzeti u obzir da pravna pomoć od strane udruga nije pružena ravnomjerno na cijelom području RH, već prvenstveno na područjima od posebne državne skrbi. Prema podacima Hrvatske odvjetničke komore, prosječno se broj slučajeva u kojima je bila pružena pravna pomoć kreće između 300-500 godišnje. Prema podacima sudova za 2004. godinu, u 1.324 predmeta određeno je obvezno zastupanje stranaka, od čega se 420 odnosi na građanske predmete te su u 3.148 predmeta stranke bile oslobođene od plaćanja sudskih troškova. Također, u 1.879 kaznenih predmeta imenovan je branitelj po službenoj dužnosti. S obzirom na znatan broj korisnika pravne pomoći pružene od strane udruga, te s obzirom na stalnu potrebu postojanja takvoga oblika pravne pomoći, dogradnjom sustava pravne pomoći i omogućavanjem udrugama da pružaju samo pojedine oblike pravne pomoći (pravne savjete, izradu nekih podnesaka, te zastupanje u upravnim stvarima) legaliziralo bi se postojeće stanje i omogućilo udrugama zakonito obavljanje njihovih djelatnosti. Ovdje je bitno napomenuti da, unatoč postojanju takve mogućnosti obraćanja građana udrugama za zaštitu njihovih prava, i dalje ostaje velik broj građana čija prava i dalje ostaju nezaštićena. Sukladno tome, dogradnjom sustava pravne pomoći osigurala bi se ravnopravnost svih pred zakonom i omogućilo pravo na pristup sudu svim osobama bez obzira na državljanstvo, kao i bez obzira na materijalne i socijalne prilike.

35 V. Johnsen, J.; Stawa, G.; Uzelac, A., Evaluation of the Croatian Legal Aid Act and its Implementation, Zagreb/Oslo/Vienna, 2010. Riječ je o najznačajnijoj, ujedno i sveobuhvatnoj evaluaciji hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći utemeljenog na ZBPP iz 2008. god. Također, v. i Koliko jednakosti? Praćenje provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i Zakona o suzbijanju diskriminacije. Izvještaj za 2012. god. (ur. Krstanović i dr.), Osijek, travanj 2013. god.

36 O svemu opširnije v. Odluku i Rješenje Ustavnoga suda Republike Hrvatske br.: U-I-722/2009. od 6. travnja 2011. god. te Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz lipnja 2011. god.

37 Ustavni sud ukinuo je i druge odredbe ZBPP koje su se odnosile na mogućnost da odvjetnik odbija pružiti pravnu pomoć korisniku (čl. 10. st. 2 ZBPP), odredbe kojom se nalagala obveza vraćanja iznosa isplaćene pravne pomoći prema obračunatoj uplatnici u slučaju uspjeha u sporu korisnika pravne pomoći (čl. 37 ZBPP) te odredbe kojom se uređivao način osiguranja sredstava za pružanje primarne pravne pomoći ovlaštenim udrugama i pravnim klinikama (čl. 53 st. 2).

38 *Beian* protiv Rumunjske, presuda Suda od 6. prosinca 2007.

predstavlja jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava.³⁹ Upravo u odnosu na zakonsku konstrukciju što se sve u svjetlu ZBPP može osobito smatrati egzistencijalnim pravnim pitanjima Ustavni sud je zauzeo stajalište da je riječ o neodređenom pravnom pojmu koji mora ispuniti zahtjev određenosti i preciznosti pravne norme.⁴⁰ Osim toga, Ustavni sud je primijetio da se je ZBPP iz 2008. god. slučajeve od egzistencijalne važnosti normativno vezivao uz konkretne (izrazito nisko postavljene) novčane pragove iz čega je zaključio da se *a contrario* svi drugi slučajevi ne mogu smatrati „egzistencijalnim pitanjima“ te bi ih se samo iznimno moglo priznati kao osnovu za odobrenje pravne pomoći iz razloga pravičnosti.⁴¹ Ustavni sud se u obrazloženju odluke poziva i na neke druge presude Europskoga suda za ljudska prava, presude koje su se izravno bavile pitanjem pravne pomoći. To su presude u slučaju *Airey* (ljudska prava se moraju jamčiti na djelotvoran i praktičan način), *McVicar* protiv Ujedinjenog Kraljevstva⁴² (besplatna pravna pomoć je samo jedno od sredstava kojim se može ostvarivati pravo na pristup pravosuđu u građanskim stvarima), *Steel & Morris* protiv Ujedinjenog Kraljevstva⁴³ (je li nužno odobriti besplatne pravne pomoći treba ocjenjivati uvijek u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja, uzimajući u obzir složenost predmeta i postupka u kojemu se pravo ostvaruje, njegovo značenje za podnositelja zahtjeva i sposobnost da se sam zastupa) itd.

Iako je iz obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. godine razvidno da su pisci Zakona bili svjesni da se kao poseban izvor europskog prava za građanske sporove primjenjuju odredbe čl. 6 Konvencije koje jamče pravo na pristup sudu i pravo na pošteno suđenje kao i odgovarajuća praksa Europskog suda za ljudska prava,⁴⁴ kasnija analiza Ustavnoga suda jasno je ukazala da su interpretacije tih presuda i njihova ugradnja u ZBPP 2008. bile pogrešne i manjkave. Štoviše, može se konstatirati da ne samo da su presude Suda kao poseban izvor prava za pitanje pravne pomoći u građanskim stvarima bile pogrešno protumačene, već su rješenja iz ZBPP-a 2008. zbog birokratski uređenog sustava sa strogim, čak i nerazumnim imovinskim kriterijima,⁴⁵ jamstvo prava na pristup sudu ozbiljno dovodila u pitanje. Stvari su se u relativno kratkom vremenskom razdoblju pokušale popraviti izmjenama i dopunama ZBPP-a, iako je, čini se, već u tom trenutku postojala svijest da sustav besplatne pravne pomoći treba temeljito reformirati.⁴⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći adresirao je pitanja na koja je ukazao Ustavni sud kada je ukinuo dio članaka ZBPP-a. Tako je napušten koncept egzistencijalnog pitanja te su točno utvrđeni postupci u kojima se pravna pomoć

39 V. Odluku i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br.: U-I-722/2009. od 6. travnja 2011. god.

40 Ibid.

41 Pravna pomoć iz razloga pravičnosti predstavljala je posebno rješenje iz čl. 5 st. 3 u vezi s čl. 42 ZBPP 2008. koje je omogućavalo da iznimno u sudskim postupcima sud može na zahtjev stranke koja ne ispunjava uvjete za odobrenje pravne pomoći istu odobriti iz razloga pravičnosti. Kriterije za odobravanje pomoći iz razloga pravičnosti kreirao je Europski sud za ljudska prava u slučaju *Steel & Morris* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda suda od 15. veljače 2005. god.

42 *McVicar* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda Suda od 7. svibnja 2002.

43 V. supra (bilj 40).

44 V. obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. god., PZE-a 27., str. 29 i d.

45 To se posebno odnosi na pitanje zadovoljavajućeg stambenog prostora koji je ZBPP definirao kao stan ili kuću veličine 35 m² korisne površine za jednu osobu uvećanu za 10m² za svaku daljnju osobu s mogućim odstupanjem do 10m² (v. čl. 3 toč. 18 u vezi s čl. 8 st. 1(c) ZBPP-a 2008.) što je predstavljalo neodgovarajuću konstrukciju s obzirom na činjenicu da veliki broj siromašnih osoba živi na selu, često u kućama veće površine što je te osobe svrstavalo u red osoba koje ne mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć.

46 Npr., u zapisniku s četvrte sjednice Povjerenstva za pravnu pomoć održane dana 30. svibnja 2011. god. jasno je naznačeno da se zbog kratkog roka u kojem izmjene i dopune moraju stupiti na snagu nije moglo ulaziti u značajniju reviziju cjelokupnog sustava besplatne pravne pomoći.

može odobriti, napušten je koncept zadovoljavajućeg stambenog prostora kao uvjeta za odobrenje besplatne pravne pomoći, a u čak 56 članaka Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći učinjen je i niz drugih zahvata u tekst ZBPP-a iz 2008.⁴⁷ Ipak, predmetni zahvat u tekst ZBPP-a iz 2008. predstavljao je samo jedno nesustavno i provizorno rješenje. Jedini logičan daljnji korak bio je donošenje potpuno novog zakonskog teksta koji bi na sustavan način odgovorio na zahtjeve korisnika te doista postao ključni instrument za djelotvorno ostvarenje prava na pristup sudu, ujedno i mehanizam koji bi omogućio svim osobama s pravnim problemima građanske naravi da u odnosu na protivnu stranu mogu na jednak način braniti svoja prava i interese što predstavlja jedan od temeljnih zahtjeva iz jamstva prava na pravično suđenje.⁴⁸ Novim Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći koji je proglašen 27. studenoga 2013 god., a stupio na snagu 1. siječnja 2014. god. uspostavljen je novi, unaprijeđen, kraći (55 članaka) i općenito nomotehnički kvalitetniji zakonski okvir kojim se regulira pitanje odobravanja pravne pomoći socijalno ugroženim kategorijama građana.

2. SISTEMATIZACIJA ODLUČNIH KRITERIJA ZA ODOBRAVANJE PRAVNE POMOĆI PREMA PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Tijekom vremena Sud je u više navrata došao u priliku preciznije odrediti sadržaj kriterija o kojima treba voditi računa prilikom obrade zahtjeva za dodjelu besplatne pravne pomoći. Riječ je o kriterijima koji su inicijalno bili postavljeni u slučaju *Airey*. Ponovimo, to su imovinske prilike osobe, bilo zato što je zastupanje u konkretnom slučaju obvezatno, bilo iz razloga da je ono prijeko potrebno (1.), kompleksnost procedure i zakonodavstva u odnosu na postupak u pitanju (2.), kriteriji vezani uz neke druge – posebne karakteristike stranke u postupku poput stupnja obrazovanja i poznavanja prava od strane podnositelja zahtjeva i mogućnosti da svoje interese u parnici djelotvorno zastupa *per se* (3.) u konačnici kriterij «specifičnih obilježja slučaja u pitanju». (4.) Dok je u odnosu na kriterije naznačene pod točkama 2) i 4) teško dati sasvim precizni odgovor na pitanje što su temeljne odrednice spomenutih kriterija jer one u cijelosti ovise o sadržaju i okolnostima svakog konkretnog slučaja te postavkama sustava pravne pomoći (npr. lako je zamisliti da se osoba koja je po vokaciji pravnik može lako nositi sa svojim slučajem, unatoč tome što je procedura i zakonodavstvo kompleksno, pa u tom smislu pravna pomoć i ne bi bila neophodna), u odnosu na kriterije pod 1) i 3) Sud je donio neke sasvim konkretne presude iz kojih se mogu deducirati neki korisni zaključci. Pri tome, treba znati da nije riječ o jedinim pitanjima o kojima je raspravljao Sud kad je u radu imao slučajeve s tematikom pravne pomoći. Pitanje procjene tijela koja odlučuju o zahtjevima za odobravanje pravne pomoći, pitanje pravilnosti rada sustava i zastupanja odgovarajuće kvalitete kao i pitanje pravne pomoći iz razloga pravičnosti predstavljaju materiju o kojoj je nužno voditi računa prilikom krojenja pravila sustava. Kao što je to prije bilo naglašeno, u nekim slučajevima referiranje na stajališta Suda iz kaznenih predmeta bit će svrsishodno kako bi se dobila jasnija slika o tome koje sve garancije sustav pravne pomoći treba implementirati.

47 V. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine 81/2011.). Također, v. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći s konačnim prijedlogom Zakona iz lipnja 2011. god.

48 V. *De Haes & Gijssels* protiv Belgije, presuda Suda od 24. veljače 1997. god.

Dana sistematizacija nije potpuna, u smislu da se pregledom prakse Suda ne mogu detektirati i neke druge interesantne situacije u vezi s odobravanjem pravne pomoći u građanskim i kaznenim predmetima, ali o njima neće biti posebno govora.⁴⁹ Za potrebe ovoga rada, a radi zadržavanja fokusa na temeljnim pitanjima, u nastavku teksta bavit ćemo se samo onim pitanjima koja su esencijalna za kvalitetan sustav pravne pomoći u građanskim stvarima kao i njegovo pravično administriranje. Osim što će daljnja analiza obuhvatiti samo izabrane aspekte odlučnih kriterija potrebno je naglasiti i to da će provjera sukladnosti hrvatskoga sustava besplatne pravne pomoći prema ZBPP-u iz 2013. biti načelnog karaktera. Projiciranje različitih stanja i pravnih situacija do kojih može doći u praksi, osim što bi bilo proizvoljno, izašlo bi iz konteksta temeljne svrhe i cilja ovoga rada.

2.1. PITANJE OCJENE IMOVNOG STANJA I SPOSOBNOSTI OSOBE DA SE ZASTUPA PER SE

U hrvatskom pravu svaka procesno poslovna osoba je i postulacijski sposobna. Riječ o kategoriji procesne sposobnosti koja je relevantna u pravnim sustavima u kojima sve parnično sposobne osobe nemaju ovlaštenja da neposredno, bez intervencije profesionalnih punomoćnika, same poduzimaju parnične radnje pred sudom.⁵⁰ S druge strane, treba očekivati da će osoba koja ima pravni problem, a sama nema dovoljno pravnog znanja, potražiti odvjetnika na tržištu pravnih usluga. U tom slučaju njezin odabir osobe s pravnom naobrazbom ZPP-a sužava se na osobu odvjetnika jer je Novelom ZPP-a iz 2003. god. pitanje punomoćnika stranke izmijenjeno uvođenjem pravila prema kojem kao punomoćnik stranku može zastupati samo odvjetnik.⁵¹ Takvo rješenje sigurno ne predstavlja rješenje *in favorem* osoba koje nemaju novaca za angažman odvjetnika, odnosno onih osoba koje nemaju bliskog srodnika s dovoljno kvalifikacija da nenaplatno preuzme zastupanje u nekoj pravnoj stvari.⁵²

Takva rješenja temeljnog propisa hrvatskoga parničnog procesnog prava pratila su normativna određenja starog i novog ZBPP-a u odnosu na najznačajniji oblik prave pomoći - sekundarnu pravnu pomoć. Sekundarna pravna pomoć, među inim, obuhvaća sastavljanje podnesaka i zastupanje u sudskim postupcima, oslobođenje od plaćanja troškova postupka te oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi.⁵³ U tom smislu, pravilno je konstatirati da sustav besplatne pravne po-

49 Npr., to bi bila pitanja učinkovitosti odobrenog (besplatnog) zastupanja u odnosu na vrijeme potrebno za pripremu obrane okrivljenika, pitanje procjene djelotvornosti rada odvjetnika, pitanje dostupnosti pravne pomoći u svim fazama kaznenog postupka, pitanje prava na odabir branitelja odnosno punomoćnika itd.

50 V. Triva, S.; Dika, M., Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 2004., str. 311 u vezi s čl. 89 Zakona o parničnom postupku koji glasi: Stranke mogu poduzimati radnje u postupku osobno ili preko punomoćnika, ali sud može pozvati stranku koja ima punomoćnika da se pred sudom osobno izjasni o činjenicama koje treba utvrditi u parnici.

51 V. čl. 89a ZPP. Pregled rješenja iz Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 47/2009.) dopušta da se za punomoćnika pored odvjetnika može uzeti i svaka druga potpuno poslovno sposobna osoba, osim one koja se bavi nadriparstvom, a isto dopušta i Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine br. 20/2010., 143/2012.) jer ne postoji ograničenje u pogledu obvezatnog angažiranja osobe koja ima odvjetničku licencu. Pretpostavka je da takva rješenja iz Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima imaju za cilj upravne postupke i upravni spor približiti građanima na način da i oni građani koji nemaju novaca za angažiranje odvjetnika uz pomoć neke druge osobe koja ima pravnog znanja zaštite svoja prava.

52 Pravilo iz čl. 89a ZPP-a tek je donekle ublaženo arhaičnim pravilom da stranku – fizičku osobu kao punomoćnik može zastupati srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug – ako je potpuno poslovno sposoban i ako se ne bavi nadriparstvom.

53 Primarna pravna pomoć obuhvaća opću pravnu informaciju, pravni savjet, sastavljanje podnesaka pred javnopravnim tijelima, Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama u skladu s međunarodnim ugovorima i pravilima o radu tih tijela, zatim zastupanje u postupcima pred javnopravnim tijelima i pravnu pomoć u izvansudskom mirnom rješenju spora (čl.

moći u RH dosljedno prati rješenja iz ZPP te počiva na modelu angažiranja privatnih odvjetnika za korisnike pravne pomoći.

Jedan od osnovnih kriterija o kojima ovisi kvalifikacija korisnika za dodjelu besplatne pravne pomoći u vidu zastupanja je imovno stanje podnositelja zahtjeva. Tijela država članica postupaju zakonito kada pristupaju prethodnoj ocjeni imovnog stanja podnositelja zahtjeva. Imajući na umu da pravo na pristup sudovima u konvencijskom okviru može biti podvrgnuto određenim ograničenjima, zavisno od resursa i potreba zajednice i pojedinca, potpuno je zakonito od strane država što dostupnost pravne pomoći u građanskim stvarima reguliraju postavljanjem uvjeta za njezino odobravanje.⁵⁴ Kad bi besplatna pravna pomoć bila dostupna širokom krugu građanstva, izgledno je da niti jedna državna blagajna ne bi izdržala takav pritisak ekonomske naravi.⁵⁵

Ponovimo da je u slučaju *Pakelli* protiv Njemačke Sud ustanovio da utvrđivanje imovnog stanja okrivljenika ne smije biti podložno odviše strogoj procjeni imovnog stanja podnositelja, već da će kriterij (lošeg) materijalnog stanja biti ispunjen čak i ako postoje samo indicije da je stranka siromašna.⁵⁶ O tome što su visoki, a što niski pragovi za dodjelu pomoći ovisit će o politici sustava besplatne pravne pomoći te resursima i potrebama zajednice u danom trenutku. Sustavi besplatne pravne pomoći u svijetu redovito se prilagođavaju ekonomskoj situaciji u društvu, kako u pogledu vrsta predmeta u kojima pravna pomoć može biti odobrena, tako i u odnosu na iznose naknade koje ostvaruju pružatelji pravne pomoći.⁵⁷

Načelna stajališta Europskog suda za ljudska prava svoju podlogu imaju u najrazličitijim slučajevima. U slučaju *Santambrogio* protiv Italije⁵⁸ Sud nije utvrdio povredu čl. 6. st. 1. Iako je *Santambrogio* u kritično vrijeme bio nezaposlen, procjena talijanskih tijela nadležnih za odobravanje pravne pomoći pokazala je da *Santambrogio* nije bio u stanju siromaštva s obzirom na stanje svoje imovine te činjenicu da je *Santambrogio* tijekom postupka imao pomoć odvjetnika kojeg su plaćali njegovi roditelji. Bez obzira na to što je u konkretnom slučaju bila riječ o potencijalno složenom slučaju (brakorazvodnoj parnici), Sud je utvrdio da talijanski sustav pravne pomoći pruža dovoljno postupovnih garancija da spriječi donošenje arbitrarne odluke u odnosu na procjenu imovnog stanja podnositelja zahtjeva. Ukoliko se nalazi iz spomenutih presuda stave u kontekst odredaba ZBPP-a 2013. (čl. 13., 14. i 15. ZBPP-a) može se primijetiti da ZBPP minuciozno prati utvrđenja iz presude u slučaju *Airey*. U relevantnome, kao pretpostavke za ostvarivanje prava na besplatno zastupanje ZBPP-a određuje situaciju kada se radi o složenijem postupku,⁵⁹ da se podnositelj zahtjeva nema sposobnosti sam zastupati, da su materijalne prilike podnositelja zahtjeva takve

⁹ ZBPP 2013). Primarnu pravnu pomoć pružaju (državni) uredi, ovlaštene udruge i pravne klinike, dok su sekundarnu pravnu pomoć ovlaštene pružati samo odvjetnici (čl. 6. ZBPP-a 2013.).

⁵⁴ Jelinić, Z., op. cit., str. 61-62.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ „Applicant is not required to prove lack of sufficient means beyond all doubt: an offer to prove the lack of means in the absence of clear indications to the contrary satisfies the means test of Article 6.3(c)” (para 34, presuda Suda od 25. travnja 1983.).

⁵⁷ Zbog ekonomske krize događaju se promjene širom svijeta, što svoje reperkusije ima i na sustave besplatne pravne pomoći. Od novih dostupnih materijala i istraživanja na tu temu v. npr. Byrom, N., The State of the Sector: The impact of cuts to civil legal aid on practitioners and their clients. A report by the Centre for Human

Rights in Practice, University of Warwick in association with legal, 2013., materijal dostupan na: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/chrp/projects/legalaidcuts/153064_statesector_report-final.pdf (stranica posljednji put posjećena 14 lipnja 2014.).

⁵⁸ *Santambrogio* protiv Italije, presuda Suda od 21. rujna 2004. god.

⁵⁹ U st. 2 čl 13. ZBPP-a podrobnije se određuje u kojim se postupcima sekundarna pravna pomoć može odobriti, pa tako; u postupcima u vezi sa stvarnim pravima, osim zemljišnoknjižnih postupaka, u postupcima iz radnih odnosa, iz obiteljskih odnosa, ovršnim postupcima i postupcima osiguranja te postupcima mirnog rješenja spora. Time se krug postupaka u kojima se može odobriti sekundarna pravna pomoć ne zatvara jer Zakon dopušta da se iznimno pravna pomoć odobri i u svim drugim postupcima kada takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva.

da bi se moglo ugroziti njegovo uzdržavanje odnosno uzdržavanje njegovih članova kućanstva te da se ne radi o obijesnom parničanju.⁶⁰ Kad je pak riječ o konkretnom imovinskom pragu o kojem ovisi odobravanje pravne pomoći, ZBPP za referentnu točku uzima formule koje se temelje na različitim izračunima proračunske osnovice, no dopušta da pravna pomoć bude odobrena čak i ukoliko nisu ispunjene pretpostavke u pogledu granice imovnog stanja.⁶¹ Dodatno, utvrđena je i mogućnost da se pravna pomoć u vidu zastupanja i oslobođenja od plaćanja troškova postupka odobri i bez utvrđivanja imovnog stanja ukoliko je riječ o nekim specifičnim slučajevima u odnosu na koje se nikako ne može dopustiti da pravni sustav ostane pasivan.⁶² Slijedom svega može se konstatirati da su u ZBPP-u integrirane odredbe koje djeluju kao svojevrsne kočnice naspram previše strogog procjenjivanja imovnog stanja podnositelja prema unaprijed zadanoj formuli,⁶³ što ujedno predstavlja i zahtjev koji proizlazi iz zaključaka Suda iz slučaja *Pakelli*. U odnosu na slučaj *Santambrogio* i pitanje pruža li hrvatski sustav pravne pomoći dovoljno postupovnih garancija da spriječi donošenje arbitrarne odluke u odnosu na procjenu imovnog stanja podnositelja zahtjeva, odgovor je teško dati bez uvida u praksu ureda koji odlučuju o zahtjevima za pravnu pomoć. Činjenica je da podnositelj zahtjeva, odnosno korisnik pravne pomoći (ukoliko mu je pravna pomoć odobrena djelomično) može protiv rješenja nadležnog ureda državne uprave izjaviti žalbu u roku od 15 dana od dana dostave rješenja nadležnom Ministarstvu koje tada o žalbi mora odlučiti u roku od 8 dana, a jasno je i da će se protiv eventualno negativne odluke Ministarstva moći pokrenuti upravni spor.⁶⁴ U tom smislu, postoje mogućnosti da se preispita eventualno arbitrarne odluke tijela državne uprave koje o zahtjevu za pravnu pomoć odlučuje u prvom stupnju, iako je cijela stvar obilježena paradoksom. Ovo iz razloga što postoji problem da će u slučaju preispitivanja takve odluke stranka – podnositelj zahtjeva, u svrhu pravilne elaboracije problema nerijetko trebati pravnu pomoć.

Sposobnost stranke da sama djelotvorno štiti svoje interese u građanskim postupcima Europski sud za ljudska prava raspravljao je u slučaju *McVicar* protiv Ujedinjenog Kraljevstva.⁶⁵ U tom je slučaju novinar *McVicar* oklevetao poznatog atletičara te napisao da atletičar uzima razna nedopuštena sredstva. U postupku zbog klevete pokrenutom od strane atletičara *McVicar* je bio odbijen od strane britanskih vlasti sa zahtjevom da mu se odobri pravna pomoć s obrazloženjem da pravnu pomoć u postupcima radi zaštite časti i ugleda više nije moguće ostvariti.⁶⁶ Uspoređujući okolnosti i kriterije ustanovljene u slučaju *Airey*, Sud je zaključio da slučaj *McVicar* nije bio pravno i činjenično kompleksan u mjeri da je jamstvo iz čl. 6. st. 1. zahtijevalo i odobravanje besplatnog punomoćnika *McVicar*u. Štoviše, Sud je utvrdio da je *McVicar* dobro obrazovan novinar, da je prije postupka bio savjetovan od strane odvjetnika kao i da pravna pitanja u konkretnom slučaju nisu bila osobito složena. Drugim riječima, *McVicar*ova nemogućnost da plati odvjetni-

⁶⁰ U dijelu pretpostavki za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći navode se još dvije okolnosti od značenja za dodjelu pravne pomoći; da u posljednjih 6 mjeseci od dana podnošenja zahtjeva nije odbijen zahtjev podnositelja zbog namjernog davanja netočnih podataka te da podnositelju zahtjeva pravna pomoć nije osigurana na temelju posebnih propisa.

⁶¹ V. čl. 14. ZBPP-a.

⁶² V. čl. 15. ZBPP-a. Riječ je o slučajevima kada je podnositelj zahtjeva žrtva kaznenog djela nasilja u postupku radi ostvarivanja prava na naknadu štete, slučajevima ostvarivanja prava na uzdržavanje od strane djeteta, slučajevima kad je u pitanju zaštita branitelja iz Domovinskog rata odnosno korisnika pomoći za uzdržavanje iz sustava socijalne skrbi itd.

⁶³ V. čl. 14. st. 2-5 te čl. 15 st. 2. ZBPP-a.

⁶⁴ V. čl. 17. ZBPP-a.

⁶⁵ *McVicar* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda Suda od 7. svibnja 2002.

⁶⁶ *McVicar* protiv Ujedinjenog Kraljevstva nije jedini slučaj u kojem se javilo pitanje besplatne pravne pomoći u vezi s tužbama zbog klevete. Također, v. *Mumro* protiv Ujedinjenog Kraljevstva (zahtjev br. 10594/83) te *Stewart-Brady* protiv Ujedinjenog Kraljevstva (zahtjev br. 27436/95).

ka i druge troškove u postupku nije odlučujuće utjecala na njegovu sposobnost da djelotvorno predstavi svoj slučaj Sudu pa u tom smislu nije niti došlo do povrede prava na pravično suđenje.

U jednom drugom slučaju, pitanje prava na osobno poduzimanje radnji u postupku stavljeno je u kontekst konvencijskoga zahtjeva da strankama mora biti omogućeno da učinkovito i djelotvorno raspravljaju u postupcima pred sudom te da u odnosu na protivnu stranu moraju biti u stanju na jednak način braniti svoja prava i interese (*De Haes & Gijssels* protiv Belgije, presuda od 24. veljače 1997.). U slučaju *Cruz de Carvalho* protiv Portugala⁶⁷ *de Carvalho* je bio spriječen od strane suca da aktivno sudjeluje u postupku ispitivanja svjedoka zato što ga nije zastupao odvjetnik, iako obveza odvjetničkog zastupanja nije bila propisana zakonom za tu vrstu postupka. Zato što je obveza koja proizlazi čl. 6. st. 1. Konvencije (da svakoj stranci bude omogućeno da sudu razumno predstavi svoj slučaj u skladu s načelom „jednakosti sredstava“) u konkretnom slučaju bila zanemarena Sud je utvrdio povredu prava na pravično suđenje.

Provjerom odredaba ZBPP-a koje se tiču temeljnih pretpostavki za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći razvidno je da je u st. 1. čl. 13. pod toč. b) određeno da će se sekundarna pravna pomoć odobriti ako se podnositelj zahtjeva nema sposobnosti zastupati sam. Dakle, procjena sposobnosti podnositelja zahtjeva bit će na uredu koji donosi rješenje o zahtjevu za odobravanje besplatnog zastupanja. Budući da hrvatsko građansko (i upravno) procesno pravo ne propisuje dužnost obvezatnog odvjetničkog zastupanja, kriterij sposobnosti podnositelja zahtjeva da se zastupa sam komplicira odobravanje pravne pomoći. U slučaju da je uvedeno rješenje prema kojem postoji apsolutna obveza zastupanja od strane odvjetnika (tzv. *Advokatenzwang* tj. *Recht-sanwaltpflicht*) što je često slučaj u kaznenom pravu, pitanje procjene kvalifikacija podnositelja zahtjeva ne bi bilo relevantno. Ovako ZBPP dosljedno prati (ili bolje rečeno *spominje*) kriterij iz slučaja *Airey*, ostavljajući na uredu državne uprave konačnu procjenu pravnih sposobnosti podnositelja zahtjeva. Objektivno gledajući, iako je teško očekivati da će dobro obrazovane osobe ili diplomirani pravnici podnositi zahtjev za besplatnom pravnom pomoći, nije sasvim neizgledno da može doći do situacije u kojoj i dobro obrazovana osoba, u dovoljnoj mjeri kvalificirana da sama zastupa svoje interese u postupku pred sudom u odnosu na protivnu stranku u nekom postupku bude dovedena u stanje faktične nejednakosti.

2.1.1. PRAVNA POMOĆ IZ RAZLOGA PRAVIČNOSTI

U slučaju *Steel & Morris* protiv Ujedinjenog Kraljevstva,⁶⁸ jednom od najdužih slučajeva u povijesti Kraljevstva, Sud je utvrdio povredu čl. 6. st. 1. iz razloga što je strankama bilo onemogućeno da svoj slučaj sudu predstave učinkovito. Procesne mogućnosti koje uživa jedna strana u postupku moraju biti kvalitativno jednake onima od suprotne strane kako ne bi došlo do nejednakosti između stranaka u postupku („*equality of arms principle*“). To ni u kom slučaju ne znači da države ugovornice ne mogu ograničiti pravo na besplatnu pravnu pomoć propisujući granice imovnog stanja podnositelja zahtjeva, odnosno ograničiti dostupnost pravne pomoći u slučajevima objesnog parničanja, ali isto tako da pravna pomoć katkada može biti nužna radi uspostave procesne ravnoteže u sporu.

Okolnosti spomenutog slučaja su veoma interesantne. *Steel i Morris* su bili članovi jedne organizacije za zaštitu okoliša te su ispred restorana *McDonald's* dijelili letke o štetnosti hrane koju

67 *Cruz de Carvalho* protiv Portugala, presuda Suda od 10. srpnja 2007. god.

68 *Steel & Morris* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda Suda od 15. veljače 2005. god.

McDonalds priprema kao i raznim drugim štetnim djelovanjima kompanije. Nedugo nakon takvog angažmana protiv *Helen Steel i Davida Morrisa* kompanija je podnijela tužbu zbog povrede ugleda te zatražila naknadu štete u iznosu od 100,000 funti. Tijekom postupka *Steel i Morris* podnijeli su zahtjev za besplatnom pravnom pomoći koji je odbijen zato što za tu vrstu postupka sustav više nije predviđao mogućnost dodjele pomoći. Sud je tijekom razmatranja slučaja utvrdio da sporadična pomoć odvjetnika na *pro bono* osnovi koju su uživali tuženici ne može predstavljati zamjenu za kompetentno, kvalitetno i kontinuirano zastupanje od strane odvjetnika koji su dobro upućeni u problematiku zaštite časti i ugleda. U konkretnom slučaju tuženici su bili onemogućeni da svoj slučaj predstave djelotvorno te nisu uživali jednakost sredstava u odnosu na suprotnu stranu koja je raspolagala s praktično neograničenim financijskim sredstvima. U tom smislu, nerazumno visoki troškovi vođenja parnice ne smiju biti oružje u rukama bogatih te zato postoji objektivna potreba da sustavi predvide rješenja kojima se mogu eliminirati takve pojave.

U Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. god. pravna pomoć iz razloga pravičnosti bila je pitanje kojemu su pisci Zakona pod utjecajem odluke iz slučaja *Steel i Morris* posvetili posebne članke. U čl. 42.-44. bilo je regulirano podnošenje zahtjeva za dodjelom besplatne pravne pomoći iz razloga pravičnosti koji se upućivao sudu nadležnom za odlučivanje u postupku za koji se traži pravna pomoć. Čini se da su pretpostavke za dodjelu te specijalne vrste pravne pomoći bile tada pogrešno postavljene jer su one odgovarale kriterijima koje je Europski sud za ljudska prava ustanovio u slučaju *Airey*,⁶⁹ a ne konceptu i vrsti povrede čl. 6 st. 1. Konvencije koji je Sud utvrdio u slučaju *Steel i Morris* (*equality of arms principle*). ZBPP iz 2013. ne sadrži posebne odredbe o pravnoj pomoći iz razloga pravičnosti, već treba uzeti da je takva posebna pravna situacija integrirana u opće odredbe Zakona kojima se reguliraju pretpostavke za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći. Time nije učinjen pomak od rješenja koje je sadržavao prijašnji ZBPP 2008. u smislu da je preciznije regulirana situacija kada se uslijed neodobravanja pravne pomoći jedna stranka u nekom postupku može naći u podređenom položaju. Međutim, ako se uzme u obzir svrha ZBPP (ostvarenje jednakosti svih pred zakonom) te odredba da se iznimno pravna pomoć može odobriti u svim građanskim postupcima kada takva potreba proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva⁷⁰ može se zaključiti da ZBPP 2013. načelno podržava zaključke Suda iz slučaja *Steel i Morris*.

2.2. PITANJE PROCJENE VJEROJATNOSTI USPJEHA U POSTUPKU, PRAVILNOST RADA SUSTAVA I PROBLEM ZASTUPANJA ODGOVARAJUĆE KVALITETE

Objesno parničanje pretpostavlja situaciju u kojoj se stranka koristi svojim procesnim ovlaštenjima radi šikaniranja protivnika.⁷¹ Ako bi se ostvarivanje prava na besplatno zastupanje i parnični postupak koristio na način da postane instrument za ostvarivanje nemoralnih ciljeva, nema sumnje da bi to bilo u suprotnosti s općim društvenim interesima.⁷² Iz navedenog razloga sustavi besplatne pravne pomoći u svijetu pored kriterija imovinske naravi uvode i kriterij obi-

69 Čl. 42 st. 2 ZBPP 2008; Pravnu pomoć.....sud će odobriti ako ocijeni da se radi o složenom postupku, da stranka nema sposobnosti da se sama zastupa te da su materijalne prilike stranke takve da bi angažiranje odvjetnika moglo ugroziti uzdržavanje stranke i članova njezina kućanstva.

70 V. čl. 13 st 2(f).

71 Triva, S., Rječnik građanskog procesnog prava, Zagreb, 1968., str. 341.

72 Cf. ibid.

jesnog parničnja, odnosno u svojoj ublaženoj verziji – kriterij procjene vjerojatnosti uspjeha u sporu kao okolnost koja sprječava da se korisniku s predmetom koji nema izgleda za uspjeh odobri besplatna pravna pomoć. U slučaju *Aerts* protiv Belgije⁷³ Sud je zaključio da je došlo do povrede čl. 6. st. 1. zato što procjene belgijskog Odbora za besplatnu pravnu pomoć ne mogu preliminarno procjenjivati mogućnost uspjeha *Aerts* u žalbenom postupku jer je to posao suda kojem se žalba izjavljuje. U jednom drugom slučaju, *Del Sol* protiv Francuske⁷⁴ Sud je nakon što je pročitao francuski sustav besplatne pravne pomoći zaključio da su francuska tijela zakonito i pravilno procijenila mogući ishod slučaja prilikom odlučivanja o zahtjevu za odobravanje pravne pomoći za izjavljivanje žalbe zato što francusko pravo (za razliku od belgijskog koji je u tom pogledu bilo značajno strože) ima jasne odredbe i sadrži dovoljno zaštitnih mjera za kvalitetnu procjenu ishoda slučaja.

Prema ZBPP-u 2013. objesno parničenje predstavlja jednu od pretpostavki za ostvarivanje sekundarne pravne pomoći. Smatra se da se radi o objesnom parničanju ako su očekivanja podnositelja očito nerazmjerna sa stvarnom situacijom, zatim ako je razvidno da podnositelj zahtjeva zlorabi mogućnost podnošenja zahtjeva za pravnu pomoć, ako su očekivanja podnositelja u očitoj suprotnosti s konačnim ishodima u sličnim predmetima ili ako su očekivanja podnositelja u suprotnosti s prisilnim propisima i moralom društva.⁷⁵ Problem s takvim određenjima ZBPP nije njihov sadržaj, već primjena u praksi u smislu da se postavlja pitanje jesu li zaposlenici ureda državne uprave koji odlučuju o zahtjevu dovoljno educirani da procijene što u nekoj situaciji može predstavljati neutemeljen zahtjev, odnosno situaciju u kojoj okolnosti slučaja upućuju na zaključak da slučaj nema izgleda za uspjeh. Suštinski, ovdje je prvenstveno riječ o pitanju načina postupanja sa zahtjevima koje zaprimaju tijela koja odobravaju pravnu pomoć. Europski sud za ljudska prava u više je navrata odlučivao da administracija zahtjeva za dodjelom pravne pomoći mora biti pravična i zakonita te da svaki zahtjev mora biti pozorno razmotren prije donošenja odluke. U slučaju *Staroszyk* protiv Poljske⁷⁶ sud je zauzeo nešto drugačije stajalište kad je u pitanju preliminarna procjena uspjeha u sporu. Odbijanje odvjetnika dodijeljenog u okviru sustava besplatne pravne pomoći da podnese pravni lijek zato što je smatrao da nije razumno očekivati da će pravni lijek biti usvojen s obzirom na stanje u spisu Sud je ocijenio kao zakonito postupanje. Naime, Sud smatra da država ne može obvezati odvjetnika koji je imenovan kroz sustav besplatne pravne pomoći da podnese pravni lijek protivno njegovom mišljenju o izgledima za uspjeh zato što bi uspostavljanje takve obveze bilo suprotno načelu neovisnosti odvjetničke profesije. Uloga pravne pomoći sastoji se u postavljanju obveze da se stranci kojoj je pravna pomoć odobrena pruži obuhvatna pravna informacija i savjet što, među inim, uključuje i procjenu izgleda za uspjeh u postupku.

U slučaju *Tabor* protiv Poljske⁷⁷ Sud je ustanovio povredu čl. 6. st. 1. zato što je poljski sud odbacio zahtjev *Tabora* za besplatnu pravnu pomoć bez da je pružio bilo kakvo obrazloženje za svoju odluku. Takva odluka Suda, osim što nije bila obrazložena, donesena je mjesec dana nakon proteka roka za izjavljivanje revizije. S obzirom na to da prema poljskom pravu stranka koja izjavljuje reviziju mora to učiniti putem punomoćnika (slično kao i u hrvatskom pravu koje kao opće pravilo propisuje da stranka može podnijeti reviziju preko punomoćnika koji je odvjetnik),

73 *Aerts* protiv Belgije, presuda Suda od 30. srpnja 1998. god.

74 *Del Sol* protiv Francuske, presuda Suda od 26. veljače 2002. god.

75 Čl. 13. st. 5. ZBPP.

76 *Staroszyk* protiv Poljske, presuda Suda od 22. ožujka 2007. god.

77 *Tabor* protiv Poljske, presuda Suda od 27. lipnja 2006. god.

došlo je do propuštanja roka uslijed nepravodobnog odlučivanja o zahtjevu za pravnu pomoć. U jednom drugom slučaju, *A.B.* protiv Slovačke⁷⁸ Sud je također utvrdio povredu čl. 6. st. 1. Konvencije zato što je slovački sud propustio donijeti formalnu i obrazloženu odluku o zahtjevu podnositeljice za imenovanjem besplatnog punomoćnika.

ZBPP 2013. određuje da o zahtjevu koji se podnosi na propisanom obrascu ured odlučuje rješenjem.⁷⁹ Iako sam ZBPP ne određuje preciznije što sve predstavlja sadržaj rješenja jer je riječ o pravnoj stvari upravne naravi, to pitanje rješava Zakon o općem upravnom postupku propisujući da se rješenje sastoji od zaglavlja, uvoda, izreke, obrazloženja, upute o pravnom lijeku, potpisa službene osobe i otiska službenog pečata javnopravnog tijela.⁸⁰ Treba pretpostaviti da se državni uredi koji odobravaju besplatnu pravnu pomoć strogo pridržavaju odredaba zakona. Ako bi se slučajno dogodili neki propusti u odnosu na sadržaj donesenog rješenja, podnositelj zahtjeva, tj. korisnik pravne pomoći može protiv rješenja ureda izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu sa zahtjevom da se rješenje poništi. Cijela stvar se ipak može problematizirati u odnosu na činjenicu da je teško zamisliti osobu koja se obraća uredu sa zahtjevom za odobrenje pravne pomoći, a pozna je pravo i pravne mogućnosti u dovoljnoj mjeri da samostalno detektira manjkavosti u sadržaju rješenja te zbog toga izjavi žalbu drugostupanjskom tijelu. Upravo zbog navedenih i sličnih situacija Sud inzistira da se prilikom administracije zahtjeva tijela vode načelima pravičnosti i zakonitosti što posljedično eliminira mogućnost povrede čl. 6. st. 1. Konvencije.

Zahtjev Konvencije koji je Sud jasno izrazio u slučaju *Airey* – da se ljudska prava moraju jamčiti na djelotvoran i praktičan način proteže se i na pitanje zastupanja odgovarajuće kvalitete, odnosno jamstva da će odvjetnik koji djeluje po nalogu sustava stvarno i aktivno doprinosti rješavanju pravnog problema korisnika pravne pomoći. U slučaju *Artico* protiv Italije,⁸¹ jednom od „vodećih“ slučajeva u odnosu na pitanje dostupnosti pravne pomoći Sud je ocijenio da zahtjev iz čl. 6. st. 3(c) Konvencije (svatko optužen za kazneno djelo...ako nema dovoljno sredstava platiti branitelja ima pravo na besplatnog branitelja kad to nalažu interesi pravde) nije ispunjen pukim formalnim imenovanjem odvjetnika, već zahtijeva da imenovani branitelj po službenoj dužnosti stvarno i učinkovito doprinosi obrani optužene osobe.⁸² Kasnija praksa Suda je pokazala da pitanje učinkovitog zastupanja nije imanentno samo za kaznene predmete. U slučaju *Bertuzzi* protiv Francuske⁸³ Sud je utvrdio povredu prava na pristup sudu zato što je rješenje o odobravanju pravne pomoći ostalo samo „mrtvo slovo na papiru“ zbog nemogućnosti sustava da *Bertuzziu* dodijeli nepristranog odvjetnika. Naime, svi odvjetnici koje je imenovao francuski sud podnijeli su zahtjev izuzećem jer su bili u bliskoj vezi s odvjetnikom kojeg je *Bertuzzi* imao namjeru tužiti radi naknade štete zbog nestručnog zastupanja. Europski sud za ljudska prava smatrao je da je sustav morao u takvom slučaju reagirati i imenovati drugog punomoćnika stranci sposobnog osigurati djelotvornu pravnu zaštitu. Također, Sud je ustanovio da bi u konkretnom slučaju samostalno poduzimanje radnji od strane *Bertuzzija* u parnici protiv odvjetnika moglo dovesti do povrede načela jednakosti sredstava, načela koje je nerazdvojivo od koncepta prava na pravično suđenje.

78 *A. B.* protiv Slovačke, presuda Suda od 4. ožujka 2003. god.

79 Čl. 17. st. 1. ZBPP.

80 Čl. 98. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine br. 47/2009.).

81 *Artico* protiv Italije, presuda Suda od 13. svibnja 1980. god.

82 U vezi s pitanjem učinkovitog zastupanja v. također sljedeće slučajeve; *Stanford* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda Suda od 23. veljače 1994., *Daud* protiv Portugala, presuda Suda od 21. travnja 1998., *Sannino* protiv Italije, presuda Suda od 27. travnja 2006.

83 *Bertuzzi* protiv Francuske, presuda Suda od 13. veljače 2003. god.

Za razliku od ZBPP-a iz 2008. god. koji je dopuštao korisnicima pravne pomoći da na temelju izdane uputnice samostalno odlučuju o izboru pružatelja pravne pomoći vodeći računa o ovlasti pružatelja da pruža pojedine oblike pravne pomoći,⁸⁴ ZBPP 2013. pitanju odabira odvjetnika pristupa drugačije. Naime, u rješenju o odobravanju pravne pomoći ured utvrđuje i osobu odvjetnika koja će pružiti pravnu pomoć. Model određivanja osobe odvjetnika ZBPP regulira na način da se odvjetnika za pružanje pravne pomoći određuje prema redoslijedu navedenome u popisu Hrvatske odvjetničke komore sastavljenom za područje određene jedinice regionalne samouprave.⁸⁵ Treba ocijeniti da je takav sustav značajno bolji od sustava iz ZBPP-a 2008. Naime, korisnici pravne pomoći mogu imati problema prilikom samostalnog odabira odvjetnika, posebno iz razloga neupućenosti u stanje na tržištu pravnih usluga, specijalizaciju i uopće spremnost odvjetnika da preuzmu zastupanje u određenoj pravnoj stvari. Propisivanjem dužnosti ureda da se u suradnji s Hrvatskom odvjetničkom komorom u rješenju odredi osoba odvjetnika koja će preuzeti slučaj očekivano će rezultirati situacijom u kojoj će slučajeve dobivati odvjetnici koji su u najvećoj mogućoj mjeri kvalificirani i spremni preuzeti rad na predmetima.

2.3. UKRATKO O PROBLEMU POVRATA TROŠKOVA ISPLAĆENIH ZA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

Iako države različito pristupaju materiji naknade troškova postupka, u europskom kontekstu većina država u različitim varijacijama usvaja tzv. „*loser pays rule*“, pravilo prema kojem stranka koja izgubi spor snosi troškove pobjedničke strane.⁸⁶ U slučaju *Croissant* protiv Njemačke⁸⁷ Sud je ustanovio da zahtjev za povrat sredstava koja su bila utrošena za branitelja po službenoj dužnosti ne predstavlja povredu prava na pravnu pomoć. U slučaju da se financijsko stanje osobe koja je bila obuhvaćena postupkom popravni nakon dovršetka postupka, nema prepreke da se od te osobe zatraži povrat isplaćenih sredstava.⁸⁸ U tom smislu, čl. 6. st. 3.(c) ne jamči i pravo na oslobođenje od snošenja troškova postupka i plaćene pravne pomoći. Takav stav Suda proteže se i na pitanje povrata sredstava isplaćenih za pravnu pomoć u građanskim predmetima, pa čak i šire – na pitanje naknade parničnih troškova bez obzira na to je li zastupanje bilo plaćeno od strane države ili same stranke. Praksa Suda upućuje na zaključak da u dijelu problematike naknade parničnih troškova (i inače katkada veoma komplicirane) treba voditi računa o različitim zakonskim rješenjima pojedinih jurisdikcija. Tako je u slučaju *Stankiewicz* protiv Poljske⁸⁹ pitanje bilo je li povrijeđen čl. 6. st. 1. ukoliko je stranka bila onemogućena potraživati troškove nastale u sporu koji je protiv te stranke vodilo državno odvjetništvo. Konkretno, poljsko pravo je predviđalo nemogućnost dosuđivanja troškova suprotnoj stranci u slučaju kada odvjetništvo izgubi spor. Sud je zaključio da takva privilegija državnog tijela može biti osnovana s pozicije zaštite pravnog poretka, ali i da ona ne smije biti takve naravi da parničnu stranku dovede u neravnopravnu poziciju u odnosu na državno tijelo, posebno kada okolnosti slučaja i njegova kompleksnost govore u prilog nužnosti privatnog angažiranja odvjetnika.

84 Čl. 30 ZBPP-a 2008.

85 V. čl. 20. st. 1-4 ZBPP-a 2013.

86 Opširnije o svemu v. u Jelinić, Z., Nagrada za rad odvjetnika i troškovi parničnog postupka. Teorijski i komparativni aspekti, *Pravo u gospodarstvu* 52/2 (2013.), str. 487-515.

87 *Croissant* protiv Njemačke, presuda Suda od 25. rujna 1992. god.

88 V. odluku Suda u slučaju *X.* protiv Njemačke (zahtjev br. 9365/81.).

89 *Stankiewicz* protiv Poljske, presuda Suda od 6. travnja 2006. god.

ZBPP 2013. posebnim člancima regulira pitanje uvjeta i postupka povrata troškova postupka. Nekoliko je važnih odredaba u tom kontekstu. Kao prvo, ZBPP propisuje pravo korisnika pravne pomoći koji je uspio u sporu ostvariti naknadu troškova postupka s osnove nagrade i naknade stvarnih izdataka za rad odvjetnika prema tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (odvjetničkog tarifi) od suprotne stranke.⁹⁰ U suprotnom slučaju, kada korisnik pravne pomoći izgubi spor za koji mu je odobrena pravna pomoć, tada nije dužan vratiti plaćene troškove pravne pomoći.⁹¹ Uspjeh u sporu za korisnika pravne pomoći rezultira obvezom povratka isplaćenih sredstava u državni proračun po dvije osnove; dosude parničnih troškova na teret suprotne strane, odnosno ako dođe do povećanja imovnog stanja korisnika pravne pomoći uslijed dobivenog spora u opsegu u kojem ne bi ispunjavao pretpostavke za odobravanje pravne pomoći.⁹² Iako, donekle, konfuzne (v. bilj. 90), što može rezultirati različitim tumačenjima sadašnjih zakonskih rješenja u praksi, odredbe ZBPP-a o uvjetima povratka troškova odgovaraju konceptu koji je razvio Sud u odnosu na obvezu povrata sredstava isplaćenih za besplatnu pravnu pomoć. Pri tome, temeljna okolnost o kojoj treba voditi računa su naknadne pozitivne promjene materijalnih prilika podnositelja zahtjeva kao i okolnost da postavljanje zahtjeva za povratom troškova ne smije ugroziti uzdržavanje podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva.

90 V. čl. 23. st. 2. ZBPP-a u vezi s Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine br. 142/2012.). Navedeni članak je veoma lako problematizirati u svjetlu općih pravila o troškovima parničnih i upravnih sporova, a u vezi s trenutnim određenjima ZBPP-a. Naime, nesporno je da ZPP u čl. 151. određuje da parnične troškove čine izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu postupka te da parnični troškovi obuhvaćaju i nagradu za rad odvjetnika i drugih osoba kojima zakon priznaje pravo na nagradu. ZBPP na veoma sličan način prilazi definiranju sadržaja troškova sudskih postupaka kada u čl. 23. određuje da troškove sudskog postupka čine sudske pristojbe i troškovi postupka s osnove nagrade i naknade stvarnih izdataka za rad odvjetnika kao punomoćnika u postupku. Imajući na umu da opće pravilo iz čl. 154. ZPP-a glasi da je stranka koja u cijelosti izgubi parnicu dužna protivnoj stranci i njezinu umješacu nadoknaditi troškove, postavlja se pitanje iznosa tih troškova s obzirom na različita tarifna pravila koja se primjenjuju prilikom izračuna nagrade odvjetniku koji je imenovan u okviru sustava besplatne pravne pomoći te pravila koja se odnose na nagradu odvjetniku koji je angažiran na privatnoj osnovi. U odnosu na besplatnu pravnu pomoć, u primjeni su posebni podzakonski propisi (Uredbe o vrijednosti iznosa za utvrđivanje naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći) koji nagrade za rad odvjetnika određuju u nižim iznosima nego što to čini tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika. Imajući na umu da troškovi nagrade odvjetnika nerijetko predstavljaju najveći dio ukupnih parničnih troškova te da se sudovi prilikom odmjerenja troškova vode Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (v. čl. 155. st. 2. ZPP-a), postavlja se pitanje hoće li se obračun nagrade za stranku koja pobijedi u sporu obračunavati prema tarifnom propisu relevantnom za sustav pravne pomoći ili tržišnoj tarifi. Problem se u suštini svodi na pružanje informacije sudu pred kojim se postupak vodi o tarifi prema kojoj treba obračunati odvjetničku nagradu. Ukoliko se ona obračunava prema tarifi za besplatna zastupanja, tada stranka može od protivne strane ostvariti naknadu odvjetničke nagrade samo u tom iznosu, a ne iznosu koji je važeći za zastupanja na tržišnoj osnovi. Ukoliko se, pak, dogodi da u sporu pobijedi stranka kojoj je bila odobrena pravna pomoć, tada bi suprotna – pobjednička stranka trebala biti u stanju ostvariti naknadu prema tržišnoj tarifi jer se presumira da je novce u iznosu koje potražuje od stranke koja je izgubila spor već platio svojem odvjetniku. U tom slučaju postavlja se pitanje hoće li sustav besplatne pravne pomoći snositi trošak nagrade odvjetniku suprotne strane u skladu s redovnim tarifnim uvjetima ili teret plaćanja pada na samu stranku, korisnika pravne pomoći. ZBPP ne pruža potpuno jasan odgovor na postavljeno pitanje. Naime, kao što je već naglašeno gore u tekstu, u čl. 23. st. 2. ZBPP-a određeno je da ako korisnik pravne pomoći izgubi spor, odnosno ne uspije u postupku za koji mu je odobrena pravna pomoć nije dužan vratiti plaćene troškove pravne pomoći. Predmetnom odredbom nije riješeno pitanje plaća li sustav troškove suprotne stranke za korisnika koji izgubi spor, no budući da je u čl. 12. određeno da sekundarna pravna pomoć (u slučaju da je odobrena u punom opsegu) obuhvaća i oslobođenje od plaćanja troškova sudskog postupka, a da u te troškove, među inim ulaze i troškovi postupka s osnove nagrade i naknade stvarnih izdataka za rad odvjetnika, odnosno da prema ZPP-u parnične troškove čine (svi) izdaci učinjeni u tijeku ili u povodu postupka, treba uzeti da stranka kojoj je odobrena pravna pomoć i koja izgubi spor neće biti u obvezi plaćanja troškova suprotne strane, već da predmetni troškovi padaju na teret državnog proračuna.

91 Čl. 23. st. 3. ZBPP-a

92 V. čl. 24. ZBPP-a

3. FUNKCIONALNOST SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI I NJIHOVA OVISNOST O PRORAČUNSKOM IZVORU FINANCIRANJA

Europski sud je od samog početka svjestan da funkcionalnost sustava pravne pomoći značajno ovisi o financijskoj podršci koja dolazi iz državnih blagajni. Zbog toga Sud u svojim presudama redovito naglašava da pristup sudu ne predstavlja pravo zajamčeno u apsolutnom obimu, već da ono može biti podvrgnuto različitim ograničenjima, što svoje reperkusije ima i na sustave pravne pomoći. Prisjetimo se, dodjelu pravne pomoći moguće je podvrgnuti različitim ograničenjima, zavisno od resursa i potreba zajednice i pojedinca pa je potpuno zakonito dostupnost pravne pomoći u građanskim stvarima zakonski regulirati postavljanjem (katkada i prestrogih) uvjeta za njezino odobravanje. Unatoč tome što je Sud nesumnjivo duboko svjestan problematike ovisnosti sustava besplatne pravne pomoći o odobrenim proračunskim sredstvima, zahtjev za osiguranjem djelotvornog pristupa pravosuđu ima prednost pred ograničenjima koje postavljaju države unutar sustava. Drugim riječima, države koje pravo na pristup sudu osiguravaju, među inim, uspostavljanjem sustava besplatne pravne pomoći osim što moraju biti pažljive pri krojenju sustava (uzimajući u obzir dosadašnju praksu Suda), nužno moraju alocirati dovoljan iznos sredstava prema sustavu kako bi sustav bio funkcionalan. Nedostatak sredstava u sustavu može negativno utjecati na pravnu zaštitu skupina građana koji udovoljavaju svim uvjetima za odobrenje pravne pomoći a istu ne mogu ostvariti. Takva stanja sustave besplatne pravne pomoći čine nefunkcionalnim što širom otvara vrata utvrđivanju povreda prava zajamčenih Konvencijom. Osim toga, općepoznato je da pravni problemi čijem se rješavanju ne pristupa na vrijeme imaju tendenciju eskalacije u budućnosti. Eskalaciju pravnih problema samo donekle amortizira činjenica da je ostvarivanje različitih prava najčešće vezano uz rokove.

Proračuni za pružanje pravne pomoći značajno variraju među državama strankama Konvencije.⁹³ Kada je riječ o Republici Hrvatskoj, pitanje financiranja sustava pravne pomoći već se duže vrijeme provlači kao glavni uzrok nefunkcionalnosti sustava. U dijelu akademske evaluacije ZBPP-a 2008. iz prosinca 2010. god.⁹⁴ koji se bavi odnosom broja predmeta i iznosa utrošenih sredstava iz državnog proračuna razvidno je da RH ulazi u krug država koje za sustav pravne pomoći izdvajaju manje novaca nego većina europskih zemalja.⁹⁵ Konkretno, Izvješće CEPEJ iz 2012. god. iznosi podatak da RH pravnu pomoć dodjeljuje u 75 slučajeva na 100,000 stanovnika alocirajući iznos od 70€ za svaki slučaj. Usporedba s drugim državama RH svrstava u donji dio ljestvice u kojem se ispod RH nalaze Azerbejdžan (61€), Mađarska (38€), Moldavija (37€), a iznad zemlje poput Litve (83€), Bugarske (94€), Gruzije (107€), Portugala (343€), Slovenije (607€), Italije (798€), Austrije (1029€) itd.⁹⁶ Okolnost da se u RH prema dostupnim podacima financira mali broj slučajeva s malim iznosima posljedica je činjenice da su proračunska sredstva za sustav pravne pomoći u građanskim stvarima u konstantnom padu od trenutka uspostave sustava i donošenja Zakona. Na jedan od najboljih prikaza stvarnog stanja u tom pogledu nailazimo u Izvješću Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina s rasprave o Izvješću o ostvarivanju prava

93 O tome v. npr. tablice dostupne u Izvješću Europske komisije za učinkovitost pravosuđa (CEPEJ), European Judicial Systems, Report 2012. (2010. data), str. 66 i d.

94 V. supra (bilj. 35).

95 V. tablice i prateći tekst predmetne evaluacije (bilj. 35), str. 60 i d.

96 Cf. ibid., str. 67 i d. Riječ je o tablicama u kojima su izraženi kumulativni izračuni prosječnog iznosa utrošenog po slučaju u kojem je dodijeljena pravna pomoć u kaznenim i građanskim stvarima.

na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2012. godini od 17. travnja 2013. god.⁹⁷ U tom su Izvješću posebno naglašene sljedeće činjenice:

1. Pored još uvijek nedovoljne informiranosti građana o mogućnosti korištenja pogodnosti besplatne pravne pomoći broj zahtjeva za odobravanjem pravne pomoći konstantno raste. Tako je u 2012. god. zaprimljeno 7068 zahtjeva, odnosno 27% više nego godinu dana ranije (u 2011. – 5541 zahtjev).

2. Sredstva za potrebe sustava besplatne pravne pomoći u državnom proračunu pokazuju trend konstantnog pada. Tako su u proračunu za 2009. god. bila predviđena sredstva u iznosu od 8,245,155 kn, za 2010. god. su najprije bila planirana sredstva u iznosu od 6,835,000 kn da bi rebalansom proračuna ta sredstva bila smanjena na 3,735,000 kn. U 2011. godini bio je prvo predviđen iznos od oko 4,000,000 kn, ali je krajem godine smanjen na 1,550,000 kn. U 2012. godini u proračunu je bio predviđen iznos od 2,278,000 kn, a onda rebalansom smanjen na 1,261,500 kn (prema Izvješću o utrošku sredstava ukupno je utrošeno 1,258,135 kn). Za 2013. godinu proračunom je za sustav pravne pomoći bio predviđen iznos od 1,800,000 kn.

3. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći obilježava komplicirana procedura odobravanja pravne pomoći koja ne uzima dovoljno u obzir potrebe i mogućnosti potencijalnih korisnika. Traži se brojna dokumentacija koju ne mogu isposlovati nedovoljno educirane osobe. Izvješće poziva na pojednostavljenje procedure odobravanja pravne pomoći te također poziva na jačanje pravnog savjetovanja kao prvog koraka u ostvarivanju pravne zaštite (napomena: u ovom dijelu shvaćanja izražena od strane Odbora za ljudska prava i prava nacionalnih manjina odnosila su se na ZBPP iz 2008. god.).

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2013. god. učinjeni su određeni pozitivni pomaci u odnosu na do tada primjenjiv model financiranja sustava. Nije riječ o tome da je Zakonom postavljen strogi budžetski okvir prema kojem treba financirati pravnu pomoć, već da je napušten sustav plaćanja i obračuna pravnih usluga na temelju uputnice, a uveden sustav prema kojem se sredstva za pružanje primarne pravne pomoći ovlaštenim udrugama i visokim učilištima (pravnim klinikama) odobravaju na temelju projekta.⁹⁸ Iako je svim tim mjerama pojednostavljen nadzor nad financiranjem sustava kao i proces odobravanja sredstava jer ZBPP razrađuje kriterije koje treba primjenjivati prilikom odobravanja projekata, hrvatski sustav pravne pomoći u građanskim stvarima i dalje obilježava ozbiljna potfinanciranost, samim tim i minoriziranost u odnosu na druge aspekte pravosudnog sustava. Konstantan rast broja zahtjeva za odobravanjem pravne pomoći uvjetovan sveprisutnom ekonomskom krizom i porastom nezaposlenosti negativno korespondira s činjenicom da se sredstva namijenjena za sustav konstantno smanjuju (više od 450% u odnosu na 2009. godinu!). U takvim okolnostima sustav besplatne pravne pomoći s vremenom počinje obilježavati rastuća nefunkcionalnost bez obzira na činjenicu je li sustav u načelnom skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava. Prisjetimo se da je Europski sud u više navrata naglasio da pravo na pristup pravosuđu predstavlja proceduralnu garanciju koja u demokratskom društvu zauzima osobito važno mjesto, svojevrsni pijedestal na ljestvici jamstava koje izvire iz čl. 6. Konvencije kao i to da se ljudska prava moraju jamčiti na djelotvoran i praktičan način.

97 Izvješće je dostupno na internetu: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=54076&sec=5538&dm=2> (15. lipnja 2014.).

98 Afirmacija projektnog modela financiranja opravdava se dobrim europskim praksama pružanja pravne pomoći, a posredno, takvim modelom je i pojednostavljena kontrola svrishodnosti trošenja dodijeljenih sredstava. Potencijalni korisnici pravne pomoći se izravno obraćaju ovlaštenim udrugama i pravnim klinikama te klinike i udruge samostalno provjeravaju ispunjavaju li podnositelji zahtjeva zakonske uvjete za ostvarenje prava na primarnu pravnu pomoć. V. Konačni prijedlog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz listopada 2013. u vezi s relevantnim čl. 6., 9., 10., 11. i 36. ZBPP 2013.

4. ZAKLJUČAK

Sustavi pravne pomoći zadovoljavajuću razinu funkcionalnosti danas mogu ostvariti na dva načina. Prvi bi bio da države sustave podupiru s neograničenim sredstvima što bi omogućilo svim siromašnim građanima, koji pravne usluge zbog svojim materijalnih prilika ne mogu kupiti na tržištu, djelotvorno ostvarivanje prava na pristup sudu, bez obzira na vrstu postupka. Posredno (putem prava na pristup sudu) ili neposredno (putem jamstva jednakosti procesnih sredstava) time bi se osigurala i dosljedna primjena koncepta prava na pravično suđenje. No, ideja da sustavi besplatne pravne pomoći mogu biti financirani neograničeno je, u najmanju ruku - utopijska. Npr., poznato je da su države (poput Engleske) koje su sustavima pravne pomoći osiguravale velika financijska sredstva morale prije ili kasnije sustav korigirati, kako u pogledu izdvajanja za sustav, predmeta za koje se pravna pomoć može odobriti, tako i u pogledu mehanizama prethodne procjene osnovanosti zahtjeva. Drugi način sastojao bi se u uspostavi sustava koji bi bio odgovarajuće financiran te usklađen sa shvaćanjima izraženima u praksi Europskog suda za ljudska prava. Realizaciju potonjeg načina kvalitetno podržava interpretacija prakse Europskog suda za ljudska prava koja jasno upućuje na zaključak da članak 6. st. 1. ne pruža jamstvo niti obvezuje državu da besplatna pravna pomoć bude dodijeljena u svakom pojedinom slučaju, nezavisno od okolnosti slučaja u pitanju.

Različite države različito pristupaju regulaciji sustava pravne pomoći. Pri tome, države moraju voditi računa o relevantnoj praksi Europskog suda za ljudska prava koja se tijekom vremena razvila i dotakla niz pitanja. Praksa Suda stimulira države da uspostave normativni okvir za pravnu pomoć koji će biti pravično administriran te dovoljno jasan, predvidljiv i funkcionalan. Dodatno, sustav mora pružati jamstva da odobrena pravna pomoć mora biti doista ostvariva te da procjena imovnog stanja osobe koja aplicira za pravnu pomoć nije prestroga. Pregled rješenja iz Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2013. godine sugerira da na načelnoj razini hrvatska rješenja prate dosege iz prakse Europskog suda. Međutim, načelna normativna usklađenost i integracija nalaza iz presuda Europskog suda za ljudska prava u pozitivne propise ne eliminira mogućnost da u budućnosti dođe do povrede jamstva prava na besplatnu pravnu pomoć u kontekstu nekog dijela konvencijske prakse. Promatrana izdvojeno, integracija nalaza iz presuda Europskog suda za ljudska prava u zakonodavni sustav RH ne osigurava niti pravo na pristup pravosuđu za sve skupine socijalno ugroženih građana.

Postoji visoki stupanj vjerojatnosti da bi izražene stavove podržao svaki dublji uvid u rad tijela državne uprave koja rješavaju zahtjeve za odobravanjem pravne pomoći zato što oskudno financiranje sustava besplatne pravne pomoći na praktičnoj razini determinira broj slučajeva u kojima pravna pomoć može biti odobrena. Usklađenost sustava s praksom Suda ima smisla jer rezultira obvezom sustava da se o pristiglim zahtjevima ne odlučuje arbitrarno te da se zahtjeve procesuiraju na zakonit način. Ukoliko se na zakonitim odlučivanjima bude inzistiralo u budućnosti, postoji mogućnost da će političke strukture odgovorne za raspodjelu sredstava iz državnog proračuna prepoznati potrebu da zakonski okvir za besplatnu pravnu pomoć u građanskim stvarima mora pratiti i odgovarajuća financijska potpora sustavu. Općenito govoreći, sustavi besplatne pravne pomoći koji nisu odgovarajuće financirani i atraktivni privatnim pružateljima pravnih usluga teško mogu funkcionalno odgovoriti rastućim potrebama društva i doprinijeti pravnoj zaštiti siromašnih građana. Nažalost, uvid u dostupne podatke sugerira da hrvatski sustav ima problema upravo s financiranjem, prije nego sa zakonskim rješenjima koja su u odnosu na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. godine znatno unaprijeđena te sukladno analizi, u načelnom suglasju s konvencijskom praksom. U tom smislu, može se reći da je prvi dio bitke za uspostavom sustava koji normativno odgovara praksi Suda i potrebama društvenih aktera dobio. Slijedi drugi dio koji za cilj treba imati uspostavljanje funkcionalnog sustava besplatne pravne pomoći, sustava koji će biti nadasve djelotvoran i sposoban praktično odgovoriti na sve veće potrebe hrvatskog društva i njegovih građana.

Zvonimir Jelinić, PhD, assistant professor, Faculty of Law, Osijek
Katarina Knol Radoja, mag.iur, teaching and research assistant, Faculty of Law, Osijek

THE ANALYSIS OF THE CROATIAN SYSTEM OF FREE LEGAL AID IN CIVIL MATTERS IN THE LIGHT OF THE UP-TO-DATE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Abstract:

Access to justice and realization of the right to judicial redress may be often called into the question if citizens, regardless of their financial situation, have to bear all the costs concerning their access to courts and subsequent litigation. Although the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does not explicitly mention the right to free legal assistance in civil matters, extensive elaboration of the concept of the right to a fair trial under Art. 6 of the Convention has resulted in an interpretation that the right to a court presents the central element of Art. 6 (1). It includes not only the right to effective access to courts, but under certain conditions the right to free legal aid as well. Given that the findings in the Court's judgments compel the States to sanction violations of the rights provided by the Convention, in modern times most of the States – contracting parties to the Convention had provided and developed opportunities for people of poor economic status in order to enable them to achieve some form of legal assistance, either in the form of free legal advice, representation before the court or exemption from payment of court fees and other expenses which usually relate to court proceedings.

The trend of regulation of the right to free legal assistance through special laws in Europe was duly followed by the Republic of Croatia. In the National Programme for Croatia's Accession to the EU, one of the steps in the reform of the judiciary and a short-term priority which Croatia needed to complete was delivery of the special free legal aid act in civil matters.

In this paper the authors analyze if Croatian current legal framework for free legal aid in civil cases supports the findings of the European Court of Human Rights. The key consideration deals with the question whether the 2013 Free Legal Aid Act substantially supports the findings from the most relevant judgments of the European Court of Human Rights in the field of legal aid. In a given context, the authors deal with various matters; the issue of financial criterion as a prerequisite for granting free legal assistance, the issues related to the procedures of legal aid application and appointment of a legal aid lawyer, the merits of the case issue, the issue of effectiveness of free legal assistance, the issue of reimbursement of litigation costs etc. At the very end, the authors consider if the current system of legal aid in civil matters in Croatia is governed in a satisfactory manner and if it functionally responds to the ever larger citizens' needs.

Keywords: the right to access courts, legal aid, the European Court of Human Rights, Free Legal Aid Act

Dr. Zvonimir Jelinić, Dozent, Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität in Osijek
Katarina Knol Radoja, Mag. iur, Assistentin, Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität in Osijek

ANALYSE DES KROATISCHEN RECHTSHILFESYSTEMS IN ZIVILSACHEN IM LICHT DER BISHERIGEN PRAXIS EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS FÜR MENSCHENRECHTE

Zusammenfassung:

Zugang zum Gericht und Wahrnehmung des Rechts auf gerichtlichen Schutz würde häufig in Frage kommen, wenn Streitparteien, ohne Rücksicht auf ihren Vermögensstand und finanzielle Lage, alle Kosten der Einleitung und des Ablaufs von Gerichtsverfahren selbst tragen müssten. Obwohl die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten das Recht auf kostenlose Rechtshilfe in Zivilsachen nicht ausdrücklich erwähnt, hat eine umfangreiche Ausarbeitung des Rechts auf gerechtes Verfahren aus dem Art. 6 der Konvention in der Gerichtspraxis mit der Auslegung resultiert, dass das Recht auf Zugang zu Gericht nicht nur das Recht auf wirksamen Zugang zum Gericht als zentrales Element des Art. 6, Abs. 1 einbeschließt, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch das Recht auf kostenlose Rechtshilfe. Mit Rücksicht auf die Tatsache, dass die Feststellung von Verletzung der Konventionsrechte auf eine spezifische Weise die Staaten als Streitparteien dazu zwingen, Verletzungen der durch die Konvention gewährleisteten Rechte zu sanktionieren, hat heute die Mehrheit der Staaten durch Gesetz vorgesehene und entwickelte Möglichkeiten, den Personen in schlechter Finanzlage die Wahrnehmung einer Form der kostenlosen Rechtshilfe zu ermöglichen – entweder als kostenlose Rechtsberatung, kostenlose Vertretung vor dem Gericht oder die Befreiung von Gerichtsgebühren und anderen mit dem Verfahren des gerichtlichen Rechtsschutzes verbundenen Abgaben.

Diesem Trend der Regelung von Garantie des Rechts auf kostenlose Rechtshilfe hat auch die Republik Kroatien durch einen besonderen Gesetzestext befolgt. Damals, im Nationalen Programm für den EU-Beitritt der Republik Kroatien, wurde als ein der Schritte in der Justizreform und eine kurzfristige Priorität festgestellt, dass ein besonderer Gesetzestext beschlossen werden sollte, welches die Erteilung der kostenlosen Rechtshilfe regeln würde zum Zweck einer weiteren Erleichterung des Zugangs zu Gericht und zu anderen Organen, die über Rechte und Pflichten der Bürger entscheiden.

In dieser Arbeit analysieren die Autoren den geltenden normativen Rahmen für Systeme der kostenlosen Rechtshilfe in zivilrechtlichen Sachen in Kroatien. Es wird grundlegend erörtert, ob das Gesetz über die kostenlose Rechtshilfe aus dem Jahr 2013 den Bestimmungen einschlägiger Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte inhaltlich entspricht. Auch andere verschiedene Fragen werden erörtert: Vermögensstand als Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechts auf kostenlose Rechtshilfe; dann Bedingungen für die Bemessung der Begründetheit von Forderungen im Verfahren, die Frage der Qualität der Rechtshilfe; die Frage der qualitätvollen Vertretung, usw. Abschließend wird auf der Grundsatzebene erörtert und befragt, ob das geltende Rechtshilfesystem in Zivilsachen auf eine befriedigende Weise geregelt ist und ob das System auch funktionell den wachsenden Bedürfnissen der Bürger entspricht.

Schlagwörter: Recht auf Zugang zu Gericht, kostenlose Rechtshilfe, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, das Gesetz über die kostenlose Rechtshilfe