

# BESPLATNO INFORMIRANJE I SAVJETOVANJE KAO PRETPOSTAVKA PRISTUPA PRAVOSUĐU. EVALUACIJA UREĐENJA U HRVATSKOJ IZ KOMPARATIVNE PERSPEKTIVE

*Dr. sc. Barbara Preložnjak \**

UDK: 347.921.8:340.5  
342.722:347.921.8(497.5)  
Pregledni znanstveni rad  
Primljeno: listopad 2015.

*Ovim radom želi se utvrditi jesu li pravne informacije i savjeti koji se pružaju građanima prije i izvan sudskih postupaka bitan konstitutivan dio suvremenih sustava besplatne pravne pomoći. Da bismo odgovorili na to pitanje, razmatrane su dobre prakse pružanja primarne pravne pomoći u odabranim zemljama sjeverne Europe. Zatim se analizira pravno informiranje i savjetovanje u kontekstu hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći. U zaključnom dijelu rada naznačuju se određeni problemi ograničavanja pristupa pravosuđu te projekcije de lege ferenda u pogledu uređenja besplatnog pravnog informiranja i savjetovanja u hrvatskom pravu.*

*Ključne riječi: pristup pravosuđu, besplatna pravna pomoć, primarna pravna pomoć, pravno informiranje i savjetovanje*

## I. UVOD

Suvremene države koje učinkovito štite ljudska prava dužne su građanima omogućiti pristup sudu radi ostvarivanja pravnih zahtjeva koji imaju osnovu za pozitivan ishod, odnosno nisu očito neosnovani. Preduvjet učinkovitim korištenju prava na pristup sudu pretpostavlja da je odluka o pokretanju sudskog postupka rezultat racionalnog i informiranog odabira. Međutim, veći-

---

\* Dr. sc. Barbara Preložnjak, znanstvena novakinja – viša asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; barbarapreloznjak@gmail.com

ni građana potreban je stručan savjet o tome treba li tužiti jer nisu u stanju prepoznati imaju li subjektivno pravo. Stoga se pravo na pristup sudu može dovesti u pitanje zbog nemogućnosti građana da se informiraju i savjetuju o djelotvornom korištenju zakonskih mehanizama zaštite svojih prava. Taj problem otvara pitanje raspoloživosti besplatnog informiranja i savjetovanja kao primarne pravne pomoći pri donošenju odluke o tome treba li tužiti. Ako građanin nema sredstava da osigura potrebno informiranje i savjetovanje, pomoć iz sustava besplatne pravne pomoći postaje preduvjetom za učinkovitu zaštitu prava. Stoga primarna pomoć koja se striktno ograničava na pomoć pred sudovima može biti predmetom opravdane kritike na tvrdnju da u dovoljnoj mjeri ne pomaže građanima pri donošenju odluke o potrebi sudske zaštite.

U radu će se ispitati opravdanost dostupnosti besplatnih pravnih informacija i savjeta izvan suđenja te odgovoriti na pitanje može li takva praksa dovesti do toga da se građani rjeđe odlučuju na vođenje sudskog postupka. Pod pojmom besplatnih pravnih informacija i savjeta obuhvatit će se oblici primarne pravne pomoći koji sadržavaju opće i načelne upute o različitim pravnim institutima te cjelovite upute o načinu i mogućnostima ostvarivanja učinkovite izvansudske zaštite subjektivnih prava unutar pravnog sustava. Analiza će se ograničiti na odabrane zemlje sjeverne Europe (Litva, Njemačka, Norveška, Irska) koje se zbog učinkovitih, dostupnih i za državni proračun jeftinih pravnih informacija i savjeta mogu smatrati ogledalom dobrih praksi te se kontrastirati s hrvatskim uređenjem i koristiti u reformama hrvatskog uređenja (vidi *infra ad 2.* i *3.*). Zatim će se ispitati jesu li pravno informiranje i savjetovanje u kontekstu hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći učinkoviti pravni instrumenti u sprečavanju neopravdanih sudskih postupaka (vidi *infra ad 4.*). U zaključnom dijelu rada naznačit će se određeni problemi vezani uz ograničavanje pristupa besplatnim pravnim informacijama i savjetima te projekcije *de lege ferenda* u pogledu uređenja primarne pravne pomoći u hrvatskom pravu (vidi *infra ad 5.*).

## 2. PRAVNO INFORMIRANJE I SAVJETOVANJE U ODABRANIM SUSTAVIMA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI SJEVERNE EUROPE

### 2.1. Uvodni dio

U okviru ovog poglavlja razmatrat će se dobre prakse pružanja pravnih savjeta i informacija prije te izvan sudskih postupaka u odabranim sustavima sjeverne Europe. Svaki od odabranih sustava daje uvid u različite, ali dobre

primjere uređenja besplatnog pravnog informiranja i savjetovanja. Kao glavni čimbenik ocjene dobrih primjera uzeti su standardi koji daju uvid u glavne elemente sustava pružanja primarne pravne pomoći. Djelotvornost uređenja odabranih sustava ocjenjivat će se s obzirom na krug korisnika primarne pravne pomoći i pretpostavke u skladu s kojima im se pomoć odobrava, pružatelje pomoći te opseg pravnih problema za koje je pomoć dostupna. Pri analizi korisnika posebno će se istaknuti jesu li to (naj)siromašniji građani, srednji slojevi građana ili svi građani u državi. Također, prikazat će se pruža li se građanima primarna pravna pomoć u svim pravnim područjima ili je ograničena na određena pravna područja. Budući da je važno utvrditi opseg pravnih usluga koje građanima stoje na raspolaganju pri rješavanju pravnih problema izvan sudskih postupaka, analizirat će se dostupne vrste pravne pomoći (informiranje, savjetovanje, sastavljanje pismena) te njihova ograničenja. Osim korisnika, analizirat će se titulari obveze pružanja primarne pravne pomoći. U tom smislu nastojat će se utvrditi je li pružanje primarne pravne pomoći isključivo obveza države koja uređuje pravosudni sustav ili usporedno postoji obveza pružanja pomoći pojedinih članova i skupina unutar države (primjerice pripadnika pravnih profesija, civilnog društva). Posebna pozornost posvetit će se statističkim usporedbama financijskih ulaganja u pravno informiranje i savjetovanje kao grubim mjerilima razvoja primarne pravne pomoći. Budući da pružanje besplatne pravne pomoći državu košta, posebno će se analizirati izvori njezina financiranja te dostatnost s obzirom na osiguranje djelotvornog pristupa pravosuđu za sve građane koji ispunjavaju zakonske uvjete za odobravanje pomoći.

## 2.2. Litva

Izvor litavske primarne pravne pomoći je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2000.<sup>1</sup> Primarna pravna pomoć obuhvaća pružanje općih pravnih informacija o pravnom sustavu, odredbama zakona te drugih pravnih akata, pružanje pravnih savjeta o različitim pravnim problemima te sastavljanje pismena za državna tijela te tijela lokalne samouprave.<sup>2</sup> Također obuhvaća i davanje pravnih savjeta, poduzimanje pravnih radnji te sastavljanje prijedloga za mirno

<sup>1</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Litve (*Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymo pakeitimo įstatymas*) od 2. ožujka 2000. godine (u verziji od 20. ožujka 2015. godine, Žin 2015 Nr. XII-1568; dalje u tekstu: VGTP įstatymas).

<sup>2</sup> Čl. 2. st. 2., 5. – 6. VGTP įstatymas.

rješavanje sporova.<sup>3</sup> Ako se tijekom pružanja primarne pravne pomoći utvrdi da je građaninu potrebna i sekundarna pravna pomoć, primarna pomoć može se pružiti i pri sastavljanju zahtjeva za sekundarnu pravnu pomoć.<sup>4</sup>

Pružanje primarne pravne pomoći u nadležnosti je tijela lokalne samouprave koja su ovlaštena izabrati način njezina pružanja vodeći brigu o kvaliteti, ekonomičnosti i učinkovitosti.<sup>5</sup> Ovlašteni su je pružati službenici zaposleni u tijelima lokalne samouprave, osobe koje su na osnovi ugovora sklopljenih s tijelima lokalne samouprave ovlaštene pružati pravnu pomoć te za to dobivaju novčanu naknadu (tzv. lokalni službenici), odvjetnici na osnovi ugovora o profesionalnom partnerstvu i državne agencije koje s tijelima lokalne samouprave imaju sklopljene sporazume o suradnji u pružanju pravne pomoći.<sup>6</sup>

Pravo na primarnu pomoć mogu ostvariti litavski državljani, državljani država članica EU-a, fizičke osobe koje zakonski borave na litavskom državnom teritoriju i državnom teritoriju drugih država članica EU-a te druge osobe određene međunarodnim ugovorima kojih je Litva potpisnica.<sup>7</sup> Za ostvarivanje prava građanin nije dužan dokazivati da ispunjava imovinske i predmetne pretpostavke.<sup>8</sup> Drugim riječima, građani neovisno o imovinskom stanju mogu zatražiti besplatno informiranje i savjetovanje u svim pravnim područjima. Iznimno, besplatna se pomoć neće pružiti kada je zahtjev očito neosnovan; kada je pomoć u istoj pravnoj stvari iscrpno pružena od strane odvjetnika; kada se pomoć može ostvariti izvan sustava besplatne pravne pomoći te kada se zahtjev podnosi radi zaštite prava i interesa trećih osoba osim u slučajevima zakonom propisanog zastupanja.<sup>9</sup>

Građanin koji traži pomoć zahtjev podnosi tijelu lokalne samouprave, nadležnom prema njegovu prebivalištu ili boravištu.<sup>10</sup> Kada se pomoć traži u prekograničnim sporovima, zahtjev se podnosi ministarstvu nadležnom za poslo-

<sup>3</sup> Čl. 2. st. 2. VGTP įstatymas.

<sup>4</sup> Čl. 15. st. 7. VGTP įstatymas.

<sup>5</sup> Čl. 8. st. 2., čl. 15. st. 3. VGTP įstatymas.

<sup>6</sup> Čl. 15. st. 3. VGTP įstatymas.

<sup>7</sup> Čl. 11. st. 1. VGTP įstatymas.

<sup>8</sup> Vidi čl. 11. VGTP įstatymas; Groudyte, E.; Kirchner, S., *Pro Bono Work vs. Legal Aid: Approaches to Ensuring Access to Justice and the Social Responsibility of the Attorney*, *Baltic Journal of Law and Politic*, vol. 5, br. 2, 2012., str. 50.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Čl. 15. st. 1. VGTP įstatymas; Gruodyte, E.; Kirchner, S., *The Contribution of the European Charter of Human Rights to the Right to Legal Aid*, u: Kerikmäe, Tanel (ur.), *Protecting Human Rights in the EU*, Berlin – Heidelberg, 2014., str. 78.

ve pravosuđa.<sup>11</sup> Besplatne pravne informacije i savjeti pružaju se odmah nakon podnesenog zahtjeva, odnosno najkasnije u roku od pet dana ako se pomoć ne može pružiti odmah.<sup>12</sup> Trajanje informiranja i savjetovanja ograničeno je na jedan sat, a iznimno se može pružati i dulje uz suglasnost nadležnog tijela lokalne samouprave.<sup>13</sup> Sadržaj pružene informacije i savjeta uvijek mora biti usmjeren na mirno rješavanje pravnog problema glede kojeg je pomoć tražena.<sup>14</sup>

Financiranje litavskog uređenja besplatne pravne pomoći pada na teret državnog proračuna.<sup>15</sup> Pri tome se iz državnog proračuna u cijelosti izdvajaju sredstva za financiranje primarne pravne pomoći, koja se u obliku subvencija dodjeljuju lokalnoj samoupravi na koju je prenesena ovlast pružanja primarne pravne pomoći.<sup>16</sup> U 2012. je za potrebe pružanja besplatnog informiranja i savjetovanja iz proračuna za besplatnu pravnu pomoć koji je iznosio 4.543.826 eura izdvojeno 513.681 euro.<sup>17</sup> Pri tome su besplatne prave informacije i savjeti prije sudskih postupaka dane u 44.195 predmeta od ukupno 93.887 predmeta u kojima je zatražena pravna pomoć.<sup>18</sup> Na pružanje pomoći izvan sudskih postupaka po predmetu je utrošeno 12 eura, dok je za pružanje pomoći u sudskim postupcima utrošen 81 euro.<sup>19</sup> Državna vlast potrošila je 1,51 euro po stanovniku na promicanje pristupa pravosuđu kroz sustav besplatne pravne pomoći.<sup>20</sup>

### 2.3. Njemačka

Izvor njemačke besplatne primarne pravne pomoći je Zakon o pravnom savjetovanju i zastupanju građana s niskim prihodima iz 1980.<sup>21</sup> U skladu s odred-

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Čl. 15. st. 2. VGTP įstatymas.

<sup>13</sup> Čl. 15. st. 4. VGTP įstatymas.

<sup>14</sup> Čl. 15. st. 6. VGTP įstatymas.

<sup>15</sup> Čl. 33. st. 1. VGTP įstatymas.

<sup>16</sup> Čl. 33. st. 2. VGTP įstatymas.

<sup>17</sup> Vidi European judicial systems Edition 2014 (data 2012): *Efficiency and quality of justice, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, Strasbourg, 2014., str. 78; dalje u tekstu: CEPEJ 2014.

<sup>18</sup> Usporedi *ibid.*, str.77.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Usporedi *ibid.*, str. 76.

<sup>21</sup> Zakon o pravnom savjetovanju i zastupanju građana s niskim prihodima (*Gesetz über rechtsberatung und Vertretung für Bürger mit geringem Einkommen, Beratungshilfegesetz von 18. Jun 1980*) od 18. lipnja 1980. godine (u verziji od 31. kolovoza 2013. godine, BGBl. I S. 3533; dalje u tekstu: BerHG).

bama BerHG-a građanima se izvan sudskih postupaka može pružiti primarna pravna pomoć koja obuhvaća pravno savjetovanje te pomoć u zastupanju.<sup>22</sup>

U njemačkom uređenju besplatne pravne pomoći pravne savjete izvan sudskih postupaka pružaju odvjetnici.<sup>23</sup> U manje značajnim i hitnim predmetima građanima pomoć mogu pružati suci te sudski službenici.<sup>24</sup> Pravne savjete mogu pružati i savjetodavni odbori u Hamburgu i Bremenu.<sup>25</sup>

Primarna pravna pomoć dostupna je u svim pravnim područjima građanima koji ne mogu platiti usluge pravnog savjetovanja uz pretpostavku da zahtjev za pomoć nije zlonamjieran te da im je pomoć dostupna izvan sustava besplatne pravne pomoći.<sup>26</sup>

Zahtjev kojim se traži pružanje besplatnog pravnog savjeta podnosi se usmeno ili pismeno sudu, čija se nadležnost određuje s obzirom prebivalište građana koji traži pomoć.<sup>27</sup> Ako građanin nema prebivalište u Njemačkoj, zahtjev se podnosi sudu na čijem je području nastala potreba za pružanjem pravne pomoći.<sup>28</sup> Kada sud usvoji zahtjev, pruža se pomoć ili se izdaje certifikat na osnovi kojeg se pomoć može zatražiti od odvjetnika po izboru građanina.<sup>29</sup> Besplatni pravni savjet može se zatražiti i izravnim obraćanjem odvjetniku koji je dužan upozoriti na ispunjavanje pretpostavki za besplatnu pravnu pomoć sukladno odredbama BerHG-a.<sup>30</sup>

Besplatna pravna pomoć financirana je iz državnog proračuna i proračuna saveznih pokrajina.<sup>31</sup> U 2012. za potrebe pružanja pravnih savjeta iz proraču-

---

<sup>22</sup> § 2. st. 2. BerHG-a.

<sup>23</sup> § 3. st. 1. BerHG-a; vidi i Kilian, M., *Civil Legal Aid and Access to Justice in Germany*, International Legal Aid Group Conference, Cambridge, 2003., str. 8 – 9 (članci izloženi na skupovima u nizu International Legal Aid Group Conference su dostupni na: [http://www.internationallegalaidgroup.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4&Itemid=107](http://www.internationallegalaidgroup.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=107) (1. listopada 2015.)).

<sup>24</sup> § 3. BerHG-a.

<sup>25</sup> § 12. BerHG-a.

<sup>26</sup> Kilian, M., *Improving access to justice in Germany through the use of new providers – The 2005 white paper of a law on the provision of legal services (Rechtsdienstleistungsgesetz – RDG-E)*, International Legal Aid Group Conference, Killamey, 2005., str. 10 – 13; § 1. st. 1, § 2. st. 2. BerHG-a.

<sup>27</sup> § 4. st. 1. – 2. BerHG-a.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> § 6. st. 1. BerHG-a.

<sup>30</sup> § 7. BerHG-a.

<sup>31</sup> Valja naglasiti da u Njemačkoj nema nacionalnog proračuna koji je isključivo predodređen za financiranje pružanja besplatne pravne pomoći. Vidi Kilian, M., *Legal*

na za besplatnu pravnu pomoć, koji je iznosio 344.535.431 euro izdvojeno je 34.473.154 eura.<sup>32</sup> Pravni savjeti izvan suda pruženi su u 767.278 predmeta od ukupno 1.482.469 predmeta u kojima je zatražena besplatna pravna pomoć.<sup>33</sup> Na pružanje pomoći u izvansudskim postupcima po predmetu je utrošeno 45 eura, dok je za pružanje pomoći u sudskim postupcima utrošeno 434 eura.<sup>34</sup> Državna vlast potrošila je 4,29 eura po stanovniku na promicanje pristupa pravdi kroz sustav besplatne pravne pomoći.<sup>35</sup>

Osim državnog proračuna troškovi pružanja pravnih savjeta snose se i iz doprinosa građana koji su za pružene savjete dužni dati simboličnu naknadu od deset eura.<sup>36</sup> Pružatelj pomoći može odbiti primiti doprinos građana te može pomoć pružiti besplatno.<sup>37</sup>

## 2.4. Norveška

Izvor norveške primarne pravne pomoći je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 1980.<sup>38</sup> Primarnu pravnu pomoć građani mogu ostvariti u obliku pravnog savjeta izvan sudskih postupaka, u postupcima mirnog rješavanja sporova, upravnim i arbitražnim postupcima.<sup>39</sup>

U Norveškoj su pravne savjete ovlašteni pružati odvjetnici zaposleni u privatnim i državnim pisarnicama.<sup>40</sup> Državne odvjetničke pisarnice čine dio sustava besplatne pravne pomoći te imaju sjedišta u Oslu i Finnmarku.<sup>41</sup> Ured u Oslu nadležan je za pružanje pravnih savjeta u pravnim područjima obiteljskog

---

*Aid in Germany*, International Legal Aid Group Conference, Helsinki, 2011., str. 4 – 6.

<sup>32</sup> Vidi CEPEJ 2014, *op. cit.* u bilj. 17, str. 79.

<sup>33</sup> Usporedi *ibid.*, str. 77.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Usporedi *ibid.*, str. 76.

<sup>36</sup> U 31 % predmeta troškovi pružanja pravne pomoći pokrivaju se iz sredstava osiguranja. Vidi: Kilian, *op. cit.* u bilj. 23, str. 3 i 7.

<sup>37</sup> § 8. st. 1. BerHG-a; vidi Kilian, *op. cit.* u bilj. 31, str. 11.

<sup>38</sup> Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (LOV-1980-06-13-35, *Lov om fri rettshjelp Rettshjelpsloven*) od 13. lipnja 1980. godine (u verziji od 21. lipnja 2013. godine, NL 2013-0619, dalje u tekstu: NoRhjL).

<sup>39</sup> § 10. NoRhjL-a.

<sup>40</sup> Vidi Kilian, M., *Legal Aid in Germany*, International Legal Aid Group Conference, Helsinki, 2011., str. 1; § 2. st. 1. NoRhjL-a.

<sup>41</sup> *Ibid.*

prava, prava najma, osobne prezaduženosti i sl.<sup>42</sup> Ured u Finnmarku pruža pravne savjete vezane uz specifične etničke probleme s kojima se stanovništvo na njegovu području susreće.<sup>43</sup> Iznimno, ministar nadležan za poslove pravosuđa može odrediti da su za pružanje besplatnih pravnih savjeta osim odvjetnika nadležne i druge osobe.<sup>44</sup> Pravne informacije i savjete mogu davati pravne klinike koje djeluju u okviru norveških pravnih fakulteta.<sup>45</sup> Također, besplatne pravne savjete mogu pružati trgovačke, radničke i druge interesne udruge te različite organizacije civilnog društva.<sup>46</sup> Ovlašteni pružatelji dužni su građane koji im se obraćaju za pravnu pomoć upozoriti na mogućnost ostvarivanja besplatne pomoći kada je razvidno da udovoljavaju zakonskim pretpostavkama za njezino odobravanje.<sup>47</sup>

Besplatni pravni savjeti pružaju se u prvom redu građanima, a u posebnim okolnostima mogu se pružiti i neprofitnim organizacijama koje nemaju dovoljno financijskih sredstava za naplatnu pravnu pomoć.<sup>48</sup> Pravno savjetovanje dostupno je u svim pravnim problemima koji su od osobite važnosti za dobrobit građana uz uvjet da njihov bruto dohodak ne iznosi više od 246.000 norveških kruna (32.278 eura) za samce odnosno 369.000 norveških kruna (48.417 eura) za one koji žive u obiteljskoj zajednici.<sup>49</sup> Pravni problemi koji su od osobite važnosti za dobrobit građana su primjerice razvod braka, naknada štete zbog ozljeda i gubitka uzdržavanja, neopravdani otkaz ugovora o radu, socijalna sigurnost građana i sl.<sup>50</sup> Međutim, neovisno o ispunjenju imovinskih pretpostavki besplatni pravni savjeti dostupni su u predmetima progona stranih državljana iz zemlje, skrbištva nad djecom, zahtjeva za naknadom štete za žrtve silovanja, seksualnog zlostavljanja i teškog nasilja, nedobrovoljnog

<sup>42</sup> Vidi Johnsen, J. T., *A new scheme for short legal advice in Norway*, International Legal Aid Group Conference, Helsinki, 2011., str. 8.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> § 2. st. 3. NoRhjL-a.

<sup>45</sup> Vidi Wilson, R. J., *Western Europe: Last Holdout in the Worldwide Acceptance of Clinical Legal Education*, German Law Journal, Special Issue: Transnationalizing Legal Education, vol. 10, br. 7, 2009., str. 842; Johnsen, J. T., *Nordic Legal Aid*, Maryland Journal of Contemporary Legal Issues, vol. 5, br. 2, 1994., str. 328.

<sup>46</sup> Vidi Johnsen, J. T., *Might Norway learn from Finnish legal aid? A comparison of legal aid in Norway and Finland – summary report*, International Legal Aid Group Conference, Wellington, 2009., str. 14 – 15.

<sup>47</sup> § 2. st. 2. NoRhjL-a.

<sup>48</sup> § 1. st. 1. i § 4. st. 1. NoRhjL-a.

<sup>49</sup> § 11. st. 4. NoRhjL-a; Rønning, O. H., *National report – Norway*, International Legal Aid Group conference, The Hague, 2013., str. 2.

<sup>50</sup> § 11. st. 2. NoRhjL-a.



smještaja u psihijatrijsku ustanovu te prigovora savjesti pri odsluženju vojnog roka.<sup>51</sup> Također, mogu se pružiti neovisno o imovinskim pretpostavkama i u drugim pravnim problemima ako su troškovi pomoći značajni u odnosu na financijske prilike građanina.<sup>52</sup>

Postupak za donošenje odluke o pružanju pravnih savjeta i broju sati u okviru kojih će se pomoć pružiti pokreće se podnošenjem zahtjeva ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa.<sup>53</sup> Broj sati određuje se prema složenosti pravnog problema glede kojeg se pomoć traži.<sup>54</sup> Tako se primjerice pravni savjet vezan uz razvod braka pruža 12 sati, a u slučaju zaštite prava imigranata od pet do sedam sati.<sup>55</sup> Ako se pravni savjet želi dobiti od odvjetnika zaposlenih u državnim pisarnicama u Oslu i Finnmarku, zahtjev se izravno podnosi pisarnicama.<sup>56</sup>

Besplatno pravno savjetovanje financira se iz državnog proračuna i doprinosa korisnika u predmetima koji podliježu imovinskom testu.<sup>57</sup> Doprinos građana određen je u fiksnom iznosu od 925 norveških kruna (125,53 eura) te su ga dužni platiti građani čiji su ukupni godišnji prihodi viši od 100.000 norveških kruna (13.121 eura).<sup>58</sup> Trošak pruženih pravnih savjeta koji premašuje iznos od 925 norveških kruna snosi se iz državnog proračuna.<sup>59</sup> U 2012. za potrebe pružanja primarne pravne pomoći iz proračuna za besplatnu pravnu pomoć koji je iznosio 270.501.300 eura izdvojeno je 13.028.300 eura.<sup>60</sup> Pravni savjeti izvan sudskih postupaka pruženi su u 19.048 predmeta od ukupno 64.709 predmeta u kojima je zatražena besplatna pravna pomoć.<sup>61</sup> Na pružanje pomoći izvan sudskih postupaka po predmetu utrošeno je 684 eura, dok je za pružanje pomoći u sudskim postupcima utrošeno 5.639 eura.<sup>62</sup> Državna vlast potrošila je 53,56 eura po stanovniku na promicanje pristupa pravosuđu kroz sustav besplatne pravne pomoći.<sup>63</sup>

---

<sup>51</sup> § 11. st. 1. NoRhjL-a.

<sup>52</sup> § 11. st. 4. NoRhjL-a.

<sup>53</sup> § 13. st. 1. NoRhjL-a.

<sup>54</sup> Rønning, *op. cit.* u bilj. 49, str. 4.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Johnsen, *op. cit.* u bilj. 45, str. 4.

<sup>57</sup> § 1. st. 1. i § 9. NoRhjL-a.

<sup>58</sup> <http://www.sivilrett.no> (27. lipnja 2015.).

<sup>59</sup> Rønning, *op. cit.* u bilj. 49, str. 2 – 3.

<sup>60</sup> CEPEJ 2014, *op. cit.* u bilj. 17, str. 78.

<sup>61</sup> Usporedi *ibid.*, str. 77.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Usporedi *ibid.*, str. 76.

## 2.5. Irska

Odredbe o primarnoj pravnoj pomoći u irskom pravu sadržane su u Zakonu o građanskoj pravnoj pomoći iz 1995. godine.<sup>64</sup> Primarna pravna pomoć obuhvaća pružanje usmenih i pismenih savjeta građanima o primjeni prava na problem glede kojeg je tražena pomoć kao i o pravnim radnjama koje se mogu poduzeti radi zaštite prava.<sup>65</sup> Besplatne pravne savjete, u skladu s odredbama CLAA-a, ovlaštteni su pružati odvjetnici zaposleni u pravnim centrima Odbora za pravnu pomoć (*Legal Aid Board*).<sup>66</sup> Odbor za pravnu pomoć dužan je na prikladan način građanima pružati informacije o vrstama primarne pravne pomoći te njihovoj dostupnosti.<sup>67</sup>

Uvjet koji je postavljen pred građane kako bi ostvarili besplatnu pravnu pomoć vezan je uz imovinske prilike koje moraju biti prepreka za ostvarivanje naplatne pravne pomoći.<sup>68</sup> Minimalna i maksimalna vrijednost prihoda i imovine na osnovi koje se građanin može kvalificirati za besplatne pravne savjete propisuje se podzakonskim aktom ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.<sup>69</sup> Građanin koji želi ostvariti primarnu pravnu pomoć mora imati godišnje prihode manje od 18.000 eura, odnosno ukupna vrijednost imovine ne smije prelaziti iznos od 100.000 eura.<sup>70</sup> Osim navedenih vrijednosti, pri procjeni visine godišnjih prihoda u obzir se uzimaju i prihodi obiteljskog kućanstva.<sup>71</sup> Građanin čija vrijednost raspoloživih prihoda i imovine premašuje propisane iznose može zatražiti besplatni pravni savjet samo ako sudjeluje u troškovima pružanja pravne pomoći.<sup>72</sup> Koliki će biti doprinos građanina, određuje se u razmjeru od ukupne vrijednosti njegovih raspoloživih prihoda.<sup>73</sup>

---

<sup>64</sup> Zakon o građanskoj pravnoj pomoći (*Civil Legal Aid Act 1995*) od 16. prosinca 1995. godine (u verziji od 28. srpnja 2011. godine, br. 23/2011, str. 3; dalje u tekstu: CLAA).

<sup>65</sup> Odj. 25. CLAA-a 1995.

<sup>66</sup> Odbor sačinjava 13 članova iz redova odvjetnika (*solicitors/barristers*) koji će svojim iskustvom i znanjem pridonijeti ostvarenju njegove uloge. Vidi § 4. CLAA-a 1995.

<sup>67</sup> Odj. 5. st. 1. CLAA-a.

<sup>68</sup> Odj. 24. st. 1. toč. a. CLAA-a.

<sup>69</sup> Odj. 37. st. 2. toč. b. CLAA-a.

<sup>70</sup> Vidi Uredbu o besplatnoj pravnoj pomoći u građanskim predmetima (*Civil Legal Aid Regulations 2013*) od 16. rujna 2013. godine (SI 346/2013; dalje u tekstu: CLAR).

<sup>71</sup> Vidi § 17. CLAR-a.

<sup>72</sup> Odj. 37. st. 2. toč. c. CLAA-a.

<sup>73</sup> Vidi § 17. CLAR-a.

Besplatno pravno savjetovanje dostupno je građanima u gotovo svim pravnim područjima u kojima bi se moglo zatražiti naplatno.<sup>74</sup> CLAR iz sustava primarne pravne pomoći isključuje pravne probleme vezane uz klevetu, posjedovne i vlasničke sporove, zemljišnoknjižne predmete (u kojima ranije nije pružena besplatna pravna pomoć), predmete iz nadležnosti općinskih sudova (sporovi male vrijednosti), licenciranje, izborne peticije, zaštitu kolektivnih prava i interesa.<sup>75</sup> Također se ne može odobriti kada se bez teškoća pravni savjet može pribaviti izvan sustava besplatne pravne pomoći.<sup>76</sup>

Zahtjev za pružanjem pravnog savjeta podnosi se Odboru za pravnu pomoć uz predočenje dokaza o ispunjenju pretpostavki za odobravanje pomoći.<sup>77</sup> Pravna pomoć mora se pružiti najkasnije u roku od četiri mjeseca, računajući od dana od kada je usvojen zahtjev za pružanjem besplatne pravne pomoći.<sup>78</sup>

Sredstva za financiranje besplatnog pravnog savjetovanja izdvajaju se iz državnog proračuna i doprinosa građana.<sup>79</sup> Proračunska sredstva namijenjena financiranju pravnih savjeta dodjeljuju se Fondu za besplatnu pravnu pomoć (*Legal Aid Fund*) kojim upravlja Odbor za pravnu pomoć.<sup>80</sup> U 2012. za potrebe pružanja besplatnih pravnih savjeta iz proračuna za besplatnu pravnu pomoć koji je iznosio 83.159.000 eura izdvojeno je 39.922.000 eura.<sup>81</sup> Besplatni savjeti izvan sudskih postupaka pruženi su u 7.956 predmeta od ukupno 17.652 predmeta u kojima je zatražena besplatna pravna pomoć.<sup>82</sup> Na pružanje pomoći u sudskim postupcima utrošeno je po predmetu 1.373 eura, dok podatak o troškovima pružanja savjetodavne pomoći izvan sudskih postupaka nije dostupan.<sup>83</sup> Državna vlast potrošila je 18,11 eura po stanovniku na promicanje pristupa pravosuđu kroz sustav besplatne pravne pomoći.<sup>84</sup>

---

<sup>74</sup> Odj. 24. st. 1. toč. b. CLAA-a.

<sup>75</sup> Odj. 28. st. 9. toč. a. CLAA-a.

<sup>76</sup> Odj. 26. st. 2. toč. c. CLAA-a.

<sup>77</sup> Odj. 26. i 29. CLAA-a 1995.

<sup>78</sup> O Odboru za pravnu pomoć vidi <http://www.legalaidboard.ie> (4. srpnja 2015.).

<sup>79</sup> Odj. 19. i 29. CLAA-a.

<sup>80</sup> Odj. 27. CLAA-a.

<sup>81</sup> CEPEJ 2014, *op. cit.* u bilj. 17, str. 78; *Legal Aid Board Annual Report*, <http://www.legalaidboard.ie> (4. srpnja 2015.).

<sup>82</sup> Usporedi *ibid.*, str. 17 i 18.

<sup>83</sup> CEPEJ 2014, *op. cit.* u bilj. 17, str. 77.

<sup>84</sup> Usporedi *ibid.*, str. 76.

### 3. PRELIMINARNI REZULTATI USPOREDNOG ISTRAŽIVANJA UREĐENJA BESPLATNOG INFORMIRANJA I SAVJETOVANJA U ZEMLJAMA SJEVERNE EUROPE

Ishodište analize bila je spoznaja da građani nemaju jednake mogućnosti pristupa besplatnim pravnim informacijama i savjetima pa ne mogu na jednak način ostvariti zaštitu prava prije i izvan skupih sudskih postupaka. Da bi se nejednakosti otklonile, važno je uspostaviti učinkovit sustav primarne pravne pomoći. Stoga je kod oblikovanja dobrog sustava potrebno krenuti od najboljih praksi pružanja primarne pravne pomoći u zemljama sjeverne Europe koje se ističu širokim krugom subjekata koji pružaju pomoć i kojima je pomoć dostupna, opsegom dostupnih usluga pravne pomoći, postupcima za odobravanje pravne pomoći te financiranjem. Analizirane dobre prakse brinu se o pravnoj pismenosti svojih građana te u skladu s njome omogućuju jednaku zaštitu njihovih subjektivnih prava. To čine na način da širokom krugu građana omogućuju dostupnost kratkih pravnih savjeta kojima se mogu obuhvatiti gotovo sve vrste pravnih problema. Budući da je pravna pismenost građana ograničena te da su građani suočeni s golemim brojem jednostavnih pravnih problema koje nisu u stanju sami učinkovito riješiti niti procijeniti treba li im zaštita pred sudom, analizirane dobre prakse zemalja sjeverne Europe nude spoznaju o važnosti učinkovitog sustava pružanja pravne pomoći kada je riječ o svakodnevnim pravnim problemima. Tako je besplatno pravno informiranje i savjetovanje dostupno građanima u svim pravnim područjima uz iznimku da se ono neće pružati ako su informacije i savjeti lako dostupni izvan sustava primarne pravne pomoći kao primjerice u Litvi, Njemačkoj i Irskoj.<sup>85</sup>

Analizirane sjevernoeuropske zemlje učinile su pristup pravosuđu dostupnim siromašnom te srednjem sloju građana. Od usporedno prikazanih zemalja jedino Litva imovinskim cenzusom ne ograničava pristup savjetima i informacijama pa su one besplatne za sve građane neovisno o njihovim financijskim prilikama.<sup>86</sup> Građanima se u svim zemljama nude usmeni i pisani oblici pravnih informacija te savjeta. Posebno valja istaknuti Norvešku u kojoj se besplatne informacije i savjeti mogu dobiti i u postupcima mirnog rješavanja sporova.<sup>87</sup>

Besplatne pravne informacije i savjete u Litvi, Norveškoj i Irskoj pružaju tijela državne uprave, udruge civilnog društva i odvjetnici koji se financiraju iz

---

<sup>85</sup> Vidi *supra* 2.2., 2.3. i 2.5.

<sup>86</sup> Vidi *supra* 2.2.

<sup>87</sup> Vidi *supra* 2.4.

državnog proračuna.<sup>88</sup> Iznimka je Njemačka u kojoj su na pružanje primarne pravne pomoći ovlašteni suci, sudski službenici i odvjetnici. U Norveškoj su primarnu pravnu pomoć ovlaštene pružati i pravne klinike.

Nadalje, financijska komparativna analiza pokazala je da su uštede u dijelu proračuna namijenjenog besplatnoj pravnoj pomoći značajnije što se više ulaže u sustav primarne pravne pomoći. Tako se primjerice u Litvi, Njemačkoj i Norveškoj omogućuje rješavanje većeg broja pravnih problema građana uz manja proračunska izdvajanja po stanovniku (do prosječno 19,30 eura po stanovniku) pa se lako mogu otkloniti prigovori da se dobrim praksama pružanja besplatnih pravnih informacija i savjeta mogu pohvaliti samo bogate zemlje.<sup>89</sup> Također, proračunski deficit ne mora biti prepreka dobrom uređenju sustava primarne pravne pomoći jer se može uspješno nadomjestiti doprinosima građana. Dobra praksa sufinanciranja sustava kroz doprinose poznata je u Njemačkoj, Norveškoj i Irskoj.<sup>90</sup> U tim zemljama postignuta je otvorenost sustava primarne pravne pomoći prema svim građanima koji u skladu sa svojim financijskim mogućnostima pridonose u snošenju troškova informiranja i savjetovanja. Navedenom raspodjelom proračunskih sredstva postiže se da i zemlje s ograničenim sredstvima za besplatnu pravnu pomoć na razuman i isplativ način osiguravaju svim građanima zadovoljenje potrebe za informiranjem i savjetovanjem izvan sudskih postupaka uz izdvajanje manjih iznosa proračunskih sredstava nego li je to potrebno za pružanje pomoći u sudskim postupcima.

#### 4. PRAVNO INFORMIRANJE I SAVJETOVANJE U HRVATSKOM SUSTAVU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

##### 4.1. Općenito

U okviru ovog poglavlja razmatrat će se pravno uređenje pružanja pravnih savjeta i informacija u hrvatskom sustavu besplatne pravne pomoći. Ishodište analize je činjenica da su u Hrvatskoj različite skupine građana, uključujući siromašne, nepismene i one s posebnim potrebama, suočene s teškoćama pri rješavanju pravnih problema izvan sudskih postupaka. Neispunjene potrebe za pravnom zaštitom važan su segment izgrađivanja sustava pružanja besplatnih pravnih informacija i savjeta. One upućuju na brojnost pravnih problema koje građani ne mogu riješiti sami ili kroz postojeće načine pružanja pravnih usluga.

<sup>88</sup> Vidi *supra* 2.2., 2.4. i 2.5.

<sup>89</sup> Vidi *supra* 2.2., 2.3. i 2.4.

<sup>90</sup> Vidi *supra* 2.3., 2.4. i 2.5.

U svrhu provođenja istraživanja dostupnosti primarne pravne pomoći utvrdit će se opseg potreba građana za besplatnim informacijama i savjetima te njihov pravni ustroj. Stoga će se, kao u prethodnom poglavlju, analizirati čimbenici koji daju uvid u glavne elemente sustava primarne pravne pomoći poput kruga korisnika i pružatelja, pretpostavki odobravanja pomoći, opsega pravnih problema za koje je pomoć dostupna i financiranja. Dobre prakse pružanja primarne pravne pomoći u zemljama sjeverne Europe pokazale su da istraživanje prethodno navedenih čimbenika može biti korisno pri razumijevanju pravnih problema s kojima se građani susreću te njihovih potreba za besplatnim informacijama i savjetima izvan sudskih postupaka. Također, oni mogu biti dobro polazište za sustavno istraživanje razvoja primarne pravne pomoći koja je u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2008. bila dostupna uskom krugu građana u taksativno navedenim pravnim problemima.<sup>91</sup> Usvajanjem Novele ZBPP/08 značenje besplatnog informiranja i savjetovanja u Hrvatskoj dodatno je marginalizirano pa je ZBPP/08 zamijenjen novim istoimenim zakonom iz 2013.<sup>92</sup> Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2013. besplatno informiranje i savjetovanje postaje dostupno izvan sudskih postupaka te je prvi put reguliran širi opseg korisnika i problema u kojima se pomoć može pružiti.

## 4.2. Posebni aspekti

### 4.2.1. Vrste i područja primjene

U skladu s odredbama ZBPP/08 primarna pravna pomoć pružala se građanima u obliku pravnog savjetovanja, sastavljanja podnesaka, pomoći u zastupanju u postupcima pred javnopravnim tijelima i u mirnom izvansudskom rješavanju sporova.<sup>93</sup> Do usvajanja Novele ZBPP/08 iz 2011. primarna pravna pomoć obuhvaćala je i pravo građanina na besplatnu opću pravnu informaciju kao nenaplatnog oblika pravne pomoći koji sadržava opću i načelnu uputu o pravnom uređenju pojedinog područja.<sup>94</sup> Novelom su građanima uskraćene besplatne pravne informacije, a pravni su savjeti bili dostupni samo u zako-

<sup>91</sup> Vidi čl. 4. – 5a. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 62/2008, 44/2011, 81/2011; dalje u tekstu: ZBPP/08.

<sup>92</sup> Odluka i rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I/722/2009, Narodne novine, br. 44/2011; dalje u tekstu: U-I-722/2009; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 81/2011; dalje u tekstu: Novela ZBPP/08; Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 143/2013; dalje u tekstu: ZBPP/13.

<sup>93</sup> Čl. 5. st. 2. ZBPP/08.

<sup>94</sup> Vidi čl. 3. st. 1. toč. 7. ZBPP/08.

nom propisanim pravnim područjima. Tako su građani pravne savjete mogli dobiti u postupcima koji se tiču zaštite statusnih prava; prava iz mirovinskog i zdravstvenog osiguranja; prava iz sustava socijalne skrbi te prava radnika pred poslodavcem.<sup>95</sup> Iznimno, pravni su se savjeti mogli pružiti radi zaštite prava i u drugim upravnim postupcima kada je potreba za pomoći proizlazila iz konkretnih životnih okolnosti podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva.<sup>96</sup> Nadalje, primarna pravna pomoć mogla se pružiti u građanskim i trgovačkim prekograničnim sporovima te s njima vezanim postupcima mirenja, izvansudske nagodbe i izvršenja javnih isprava.<sup>97</sup>

ZBPP/13 ponovno uvodi mogućnost da građani zatraže besplatne pravne informacije o zaštiti prava te prvi put regulira pravo građana na pomoć pri sastavljanju podnesaka pred Europskim sudom za ljudska prava i međunarodnim organizacijama.<sup>98</sup> Posebno je važno vraćanje općih pravnih informacija u sustav besplatne pravne pomoći jer se omogućuje građanima stjecanje znanja o pravnom uređenju te im se pruža prilika da samostalno riješe jednostavne pravne probleme s kojima se suočavaju.<sup>99</sup>

#### 4.2.2. *Subjekti*

ZBPP/08 učinio je primarnu pravnu pomoć dostupnom širem krugu građana i to hrvatskim državljanima, azilantima i strancima koji se u Hrvatskoj nalaze na privremenom i stalnom boravku; koji su pod supsidijarnom i privremenom zaštitom; koji nezakonito borave u Hrvatskoj; koji se nalaze na kratkotrajnom boravku te protiv kojih je pokrenut postupak o protjerivanju i napuštanju Hrvatske.<sup>100</sup> Također, primarna pravna pomoć bila je dostupna i djeci koja su strani državljani te su bez pratnje roditelja ili zakonskog zastupnika zatečena u Hrvatskoj.<sup>101</sup> U prekograničnim sporovima na primarnu pravnu pomoć bile su ovlaštene fizičke osobe koje imaju prebivalište ili uobičajeno boravište u državi članici EU-a.<sup>102</sup>

<sup>95</sup> Čl. 5. st. 2. ZBPP/08.

<sup>96</sup> Vidi čl. 5. st. 2. toč. d., st. 4. ZBPP/08.

<sup>97</sup> Čl. 45. st. 1. – 2. ZBPP/08.

<sup>98</sup> Usporedi čl. 4. Novele ZBPP/08 i čl. 4. st. 1. toč. 2, čl. 8. i 9. ZBPP/13.

<sup>99</sup> Vidi čl. 4. st. 1. toč. 2. ZBPP/13.; Johnsen, J. T.; Stawa, G.; Uzelac, A., *Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi*, Zagreb – Oslo – Beč, 2010., str. 35.

<sup>100</sup> Čl. 7. st. 1., 3., 5. ZBPP/08.

<sup>101</sup> Čl. 7. st. 4. – 5. ZBPP/08.

<sup>102</sup> Čl. 47. st. 1. ZBPP/08.

U ZBPP/13 proširen je krug korisnika pa je besplatno pravno informiranje i savjetovanje postalo dostupno tražiteljima azila i strancima pod supsidijarnom zaštitom te članovima njihovih obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj, pod pretpostavkom da im pomoć nije osigurana posebnim zakonom.<sup>103</sup> Također, krug korisnika proširen je i na strance koji se u RH nalaze na privremenom i stalnom boravku, koji su pod privremenom zaštitom ili nezakonito borave u RH te na strance na kratkotrajnom boravku u postupcima donošenja rješenja o protjerivanju ili rješenja o povratku.<sup>104</sup>

Primarnu pravnu pomoć u skladu s odredbama ZBPP/08 bili su ovlašteni pružati odvjetnici, udruge, sindikati, visoka učilišta, uredi državne uprave u županijama i Ured Grada Zagreba.<sup>105</sup> Krug ovlaštenih pružatelja ZBPP/13 sužen je pa pomoć pružaju udruge, pravne klinike, uredi državne uprave u županijama i Ured Grada Zagreba za opću upravu, Sektor za besplatnu pravnu pomoć.<sup>106</sup> No, zanimljivo je istaknuti da odvjetnici u skladu s odredbama ZBPP/13 više nisu ovlašteni građanima pružati primarnu pravnu pomoć.<sup>107</sup>

#### 4.2.3. *Pretpostavke za odobravanje pomoći*

Primarna pravna pomoć u skladu s odredbama ZBPP/08 bila je dostupna samo onim građanima koji su u složenom birokratskom postupku pred tijelima državne uprave zadovoljili imovinske i predmetne pretpostavke.<sup>108</sup> Iznimno, primarna pomoć mogla se odobriti neovisno o ispunjenju imovinskih pretpostavki samo ako građanin nije raspolagao dovoljnim znanjem i/ili sposobnošću da ostvari svoja prava te ako mu pomoć nije bila osigurana po odredbama posebnih propisa.<sup>109</sup> Pri tome je građaninu moralo biti utvrđeno "pravo na uzdržavanje u skladu s posebnim propisima kojima je uređeno ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi ili pravo na opskrbninu prema Zakonu o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji te Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata".<sup>110</sup> Također, neovisno o imovinskim

<sup>103</sup> Čl. 5. st. 1. al. 6. ZBPP/13.

<sup>104</sup> Čl. 5. st. 1. al. 3. – 5. ZBPP/13.

<sup>105</sup> Čl. 9. st. 1. ZBPP/08.

<sup>106</sup> Čl. 6. ZBPP/13.

<sup>107</sup> Usporedi čl. 10. st.1. ZBPP/08 i čl. 6. ZBPP/13. Također vidi Preložnjak, B.; Šago, D., *Pravno uređenje instituta besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj s osvrtom na zakonska rješenja postjugoslavenskih država*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60, br. 3-4, 2010, str. 773 – 818.

<sup>108</sup> Usporedi čl. 15. – 30. ZBPP/08 i čl. 16. – 29. ZBPP/13.

<sup>109</sup> Čl. 5a. st. 1. toč. a. ZBPP/08.

<sup>110</sup> Čl. 8. st. 4. ZBPP/08.



pretpostavkama, besplatna se pravna pomoć mogla odobriti u prekograničnim sporovima pod uvjetom da tražitelj pomoći dokaže da nije sposoban platiti troškove postupka zbog razlike u troškovima života između države članice EU-a, u kojoj ima prebivalište ili uobičajeno boravište, i troškova života u Republici Hrvatskoj.<sup>111</sup>

Usvajanjem ZBPP/13 besplatne pravne informacije i savjeti pružaju se samo onim građanima čije su materijalne prilike takve da bi plaćanje stručne pravne pomoći moglo ugroziti uzdržavanje tražitelja pomoći i članova kućanstva.<sup>112</sup> Vrijednost imovine na osnovi koje se procjenjuju materijalne prilike pojednostavljene su u odnosu na ZBPP/08 i ostavljene su diskrecijskoj odluci pružatelja pomoći.<sup>113</sup>

Osim imovinskih pretpostavki, pružanje primarne pravne pomoći ZBPP/08 bilo je uvjetovano prirodom predmeta. Tako se primarna pravna pomoć mogla odobriti ako građanin ne raspolaže dovoljnim znanjem i sposobnošću da pravo ostvari; pravna pomoć nije mu osigurana po odredbama posebnih propisa; materijalne prilike nisu takve da bi angažiranje stručne pravne pomoći moglo ugroziti njegovo uzdržavanje i uzdržavanje članova kućanstva.<sup>114</sup>

Opseg pravnih područja u kojima je moguće ostvariti pravo na primarnu pravnu pomoć ZBPP/13 znatno je proširio u odnosu na zakonska rješenja iz ZBPP/08 pa se pomoć može pružiti u svim pravnim područjima.<sup>115</sup> Tako se pravne informacije i savjeti odobravaju ako tražitelj pomoći sam ne raspolaže dovoljnim znanjem i sposobnošću da pravo ostvari; ako mu pravna pomoć u predmetu nije osigurana po odredbama posebnih propisa; ako zahtjev za pravnom pomoći nije očito neosnovan.<sup>116</sup>

#### 4.2.4. *Financiranje*

Financiranje uređenja besplatne pravne pomoći primarna je zadaća državne zajednice.<sup>117</sup> Stoga se financijska sredstva za potrebe pružanja besplatne

---

<sup>111</sup> Čl. 46. st. 2. ZBPP/08.

<sup>112</sup> Čl. 10. st. 1. toč. d. ZBPP/13.

<sup>113</sup> Usporedi čl. 5a. st. 1. toč. a., čl. 8. ZBPP/08 i čl. 10. ZBPP/13.

<sup>114</sup> Čl. 5a. st. 1. ZBPP/08.

<sup>115</sup> Vidi čl. 10. ZBPP/13.

<sup>116</sup> Čl. 10. ZBPP/13.

<sup>117</sup> Vidi *The Free Legal Aid Implementation Report*, The European Union's IPA 2009 Programme for Croatia, Twinning Light Project HR/2009/IB/JH/03TL Improvement of Free Legal Aid System, 2012., str. 99; dalje u tekstu: Izvješće IPA 2009.

pravne pomoći osiguravaju u državnom proračunu, a od usvajanja ZBPP/13 i u proračunima lokalnih te regionalnih samouprava.<sup>118</sup> Sredstva državnog proračuna, namijenjena za pružanje pravnog informiranja i savjetovanja, isplaćuju se pružateljima na osnovi projekta odobrenog od ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.<sup>119</sup> Usvajanjem ZBPP/13 propisani su uvjeti na osnovi kojih se dodjeljuju sredstva iz državnog proračuna pa je time smanjena opasnost od arbitrarnih odluka države.<sup>120</sup>

Trend izdvajanja proračunskih sredstava za primarnu pravnu pomoć bio je negativan te se kroz godine njezino financiranje u skladu sa zakonskim marginaliziranjem posve smanjilo. U 2012. za potrebe pružanja primarne pravne pomoći iz proračuna za besplatnu pravnu pomoć, koji je iznosio 1.261.500 kuna (168.200 eura), izdvojeno je 200.397 kuna (26.719 eura).<sup>121</sup> Sličan trend nastavljen je u 2013. pa se iz državnog proračuna planiralo izdvojiti 1.800.000 kuna (240.000 eura), a stvarno je utrošeno 160.000 kuna (21.333 eura).<sup>122</sup> Pri tome se u prethodno navedenom razdoblju iz proračuna uložilo oko 0,04 eura po stanovniku za promicanje pristupa pravosuđu kroz sustav besplatne pravne pomoći.<sup>123</sup>

Primarna pravna pomoć u 2012. pružena je u 44 predmeta od ukupno 5.877 predmeta u kojima je zatražena besplatna pravna pomoć.<sup>124</sup> Najčešće se odobravala za sastavljanje podnesaka pred javnopravnim tijelima (90,18 %), dok se u odnosu na zastupanje u postupcima pred javnopravnim tijelima takva pravna pomoć rjeđe odobravala (9,82 %).<sup>125</sup> U 2013. primarna pravna pomoć

---

<sup>118</sup> Usporedi čl. 53. st. 1. – 2. ZBPP/08 i čl. 35. st. 1. – 2. ZBPP/13.

<sup>119</sup> ZBPP/13 iz sustava primarne pravne pomoći isključio je odvjetnike kojima se do tada naknada za pruženu pomoć isplaćivala u skladu s troškovima obračunatim prema rješenjima kojima je odobreno korištenje pravne pomoći. Vidi čl. 54. st. 2. ZBPP/08 i čl. 36. st. 1. ZBPP/13.

<sup>120</sup> Tako i Izvješće IPA 2009, *op. cit.* u bilj. 117, str. 71.

<sup>121</sup> Primarna pravna pomoć odobrena je u samo 448 slučajeva (7,62 %) pa je veći dio proračunskih sredstava izdvojen za financiranje sekundarne pravne pomoći. Vidi Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2012. godini, Zagreb, 2013., str. 21; dalje u tekstu: Izvješće 2012.

<sup>122</sup> Negativan trend glede broja predmeta u kojima je pružena primarna pravna pomoć nastavljen je. Tako je primarna pravna pomoć odobrena u samo 234 slučaja pa je veći dio proračunskih sredstava i u 2013. godini izdvojen za financiranje sekundarne pravne pomoći. Vidi Izvješće o ostvarivanju prava na pravnu pomoć i utrošku sredstava u 2013. godini, Zagreb, 2014., str. 21; dalje u tekstu: Izvješće 2013.

<sup>123</sup> CEPEJ 2014, *op. cit.* u bilj. 17, str. 76.

<sup>124</sup> Izvješće 2012, *op. cit.* u bilj. 121, str. 7 i 12.

<sup>125</sup> Usporedi *ibid.*, str. 17.

pružena je u 234 predmeta od ukupno 6.072 predmeta u kojima je zatražena besplatna pravna pomoć.<sup>126</sup> Najčešće se odobravalu za sastavljanje podnesaka pred javnopravnim tijelima (85,47 %), dok se u odnosu na zastupanje u postupcima pred javnopravnim tijelima rjeđe odobravalu (14,52 %).<sup>127</sup>

Zakonska rješenja iz ZBPP/08 i ZBPP/13 kao izvor financiranja predviđaju i doprinose korisnika koji su rezervirani samo u slučajevima kada pravnu pomoć pružaju odvjetnici.<sup>128</sup> Budući da u ZBPP/13 odvjetnici više nisu ovlašteni pružateljima primarne pravne pomoći, jedini izvor financiranja za tu vrstu pomoći preostaje državni proračun te proračuni lokalnih i regionalnih samouprava.

## 5. ZAKLJUČAK

Kako bismo utvrdili važnost besplatnog pravnog informiranja i savjetovanja te ocijenili njegov utjecaj na smanjenje proračunskih troškova koji se izdvajaju za skupe sudske postupke, analizirane su sjevernoeuropske zemlje koje imaju razvijen sustav pravnog savjetovanja kojim se želi građanima pružiti jednak i učinkovit pristup pravosuđu. U Litvi, Njemačkoj, Norveškoj i Irskoj besplatne pravne informacije i savjeti dostupni su širokom krugu građana. Ostvarivanje prava na primarnu pomoć omogućeno je fizičkim osobama i to u pravilu domaćim državljanima te strancima. Iznimku čini Norveška u kojoj su informacije i savjeti izvan sudskih postupaka dostupni i neprofitnim organizacijama koje nemaju dovoljno financijskih sredstava za naplatnu pravnu pomoć.<sup>129</sup> Hrvatska je primarnu pravnu pomoć ograničila na fizičke osobe kao što je to uobičajeno u odabranim dobrim praksama sjeverne Europe.<sup>130</sup> Budući da ekonomska kriza u Hrvatskoj negativno utječe i na mogućnost zaštite prava pravnih osoba, trebalo bi *de lege frenda* razmisliti da se po uzoru na Norvešku pomoć učini dostupnom pravnim osobama kojima temeljni cilj osnivanja i djelovanja nije stjecanje dobiti te za koje iz posebnih propisa proizlazi da su neprofitnog karaktera.

Krug korisnika primarne pravne pomoći u analiziranim sjevernoeuropskim sustavima nije određen apsolutno, nego je u pravilu uvjetovan ispunjenjem zakonom predviđenih pretpostavki. Drugim riječima, besplatno informiranje i

---

<sup>126</sup> Izvješće 2012, *op. cit.* u bilj. 121, str. 7 i 12.

<sup>127</sup> Usporedi *ibid.*, str. 5 i 7.

<sup>128</sup> Vidi čl. 6. ZBPP/08 i čl. 19. st. 4. ZBPP/13.

<sup>129</sup> Vidi *supra* 2.4.

<sup>130</sup> Vidi *supra* 4.2.2.

savjetovanje prije i izvan sudskih postupaka dostupno je samo onim građanima koji dokažu da nemaju dovoljno materijalnih sredstava da primarnu pravnu pomoć ostvare naplatnim putem. Iznimka je Litva u kojoj svi građani mogu besplatno dobiti pravne savjete i informacije prije i izvan sudskih postupaka.<sup>131</sup> Iako Njemačka, Norveška i Irska pružanje pravnih savjeta i informacija uvjetuju ispunjenjem imovinskih pretpostavki, pristup primarnoj pravnoj pomoći omogućen je i imućnijim građanima.<sup>132</sup> Budući da troškovi primarne pravne pomoći ne smiju otežati njezinu dostupnost, važno je da se svim građanima omogući pristup pomoći uz plaćanje doprinosa. Analizirane države pokazale su da imućniji građani u pravilu sami plaćaju uobičajene troškove pravnog informiranja i savjetovanja, a kada troškovi postanu previsoki, besplatna im je pomoć dostupna kroz sustav doprinosa.<sup>133</sup> Iako je u Hrvatskoj usvajanjem ZBPP/13 imovinski kriterij značajno pojednostavljen te je ostavljen diskrecijskoj ocjeni pružatelja pomoći, iz sustava besplatne pravne pomoći isključeni su građani kojima bi troškovi pružanja primarne pomoći u složenijim predmetima mogli postati prevelik financijski teret.<sup>134</sup> Stoga bi u Hrvatskoj *de lege frenda* trebalo razmotriti uvođenje sustava doprinosa kao korektivnog kriterija pri odobravanju primarne pravne pomoći.

Zaštita subjektivnih prava prije i izvan sudskih postupaka zahtijeva određenje što šireg kruga pravnih problema u kojima se pružaju besplatne pravne informacije i savjeti. Analiza dobrih sjevernoeuropskih praksi upućuje na to da se građanima nastoji omogućiti pristup primarnoj pomoći radi rješavanja različitih, u pravilu životno važnih, pravnih problema.<sup>135</sup> Takvu praksu slijedi i Hrvatska jer je ZBPP/13 primarnu pravnu pomoć učinio dostupnom u svim pravnim stvarima.<sup>136</sup>

Učinkovit pristup građana besplatnim informacijama i savjetima pretpostavlja kompetentne pružatelje pomoći. Stoga djelotvoran sustav primarne pravne pomoći mora osiguravati širok krug pružatelja. Drugim riječima, za pružanje pomoći potrebno je ovlastiti različite subjekte poput tijela pravosudne i druge državne vlasti, pripadnika pravnih profesija, akademske zajednice i civilnog društva. Takvu su praksu pokazali analizirani sustavi u kojima su za pružanje pomoći ovlašteni u prvom redu državni službenici poput sudaca,

---

<sup>131</sup> Vidi *supra* 2.2.

<sup>132</sup> Vidi *supra* 2.3., 2.4. i 2.5.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Vidi *supra* 4.2.3.

<sup>135</sup> Vidi *supra* 2.2., 2.3., 2.4. i 2.5.

<sup>136</sup> Vidi *supra* 4.2.3.

zaposlenika tijela lokalne samouprave i zaposlenika različitih odbora za besplatnu pravnu pomoć.<sup>137</sup> Najširi krug pružatelja nalazimo u Norveškoj u kojoj primarnu pravnu pomoć pružaju i udruge civilnog društva te pravne klinike.<sup>138</sup> Dobru norvešku praksu slijedi i Hrvatska u kojoj su primarnu pravnu pomoć ovlaštene pružati uredi državne uprave, udruge i pravne klinike.<sup>139</sup>

Da bi sustav pružanja besplatnih informacija i savjeta bio održiv, potrebno je osigurati izvore financiranja. U analiziranim sjevernoeuropskim praksama primarna pravna pomoć uglavnom se financira iz sredstava državnih i regionalnih proračuna, ali i doprinosa građana.<sup>140</sup> Budući da pravodobno pružanje besplatnih informacija i savjeta smanjuje broj sudskih postupaka, analizirane prakse ukazale su na to da se s proračunskim izdavanjima koja ne premašuju 20 eura po stanovniku može pružiti prikladna pravna pomoć te spriječiti građane da zaštitu prava traže u skupim sudskim postupcima.<sup>141</sup> Slijedeći primjere dobrih sjevernoeuropskih praksi u hrvatskom sustavu besplatne pravne pomoći potrebno je *de lege ferenda* po stanovniku osigurati veća financijska izdvajanja od dosadašnjih 0,04 eura.<sup>142</sup> Financiranje mora u prvom redu polaziti od pravnih problema građana kao osnovnog načela pri organiziranju državnog programa financiranja i upravljanju njime. To znači da je nužno periodično empirijski ispitivati opseg, karakteristike i važnost pravnih problema jer sustav pružanja besplatne pravne pomoći mora oslušivati potrebe građana i sukladno tome prilagođavati izvore financiranja za očuvanje njegove održivosti. Kako bi državni izvori bili održivi, dio sredstava se po uzoru na primjere dobrih sjevernoeuropskih praksi mora osigurati i kroz doprinose građana. Time se neće preopteretiti državni proračun, a građani će se motivirati da traže zaštitu prava prije i izvan skupih sudskih postupaka. Stoga je za hrvatski sustav besplatne pravne pomoći važno donošenje razvojne strategije financiranja besplatnih informacija i savjeta s dugoročnim i kratkoročnim poticajnim planovima. To u prvom redu nalaže da se financiranje iz sredstava državnog proračuna poveća i da se aktivno počnu koristiti doprinosi građana koji su ogledalo dobrih sjevernoeuropskih praksi te mogu biti korišteni kao smjernice u reformama hrvatskog uređenja.

---

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Vidi *supra* 2.4.

<sup>139</sup> Vidi *supra* 4.2.2.

<sup>140</sup> Vidi *supra* 2.2., 2.3., 2.4. i 2.5.

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Vidi *supra* 4.2.4.

## Summary

Barbara Preložnjak\*

**FREE INFORMATION AND CONSULTATION AS A PRECONDITION OF ACCESS TO JUSTICE. EVALUATION OF CROATIAN REGIME IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

*Equal right of access to justice can be jeopardized as a result of citizens' inability to effectively use legal mechanisms to protect their subjective rights. This problem raises the question of availability of free legal information and consultation in making decisions about whether or not to file a claim. If citizens do not have the financial resources to cover the cost of obtaining legal information and consultation, legal aid is becoming a prerequisite for effective protection of their rights. Primary legal aid, which is strictly limited to the aid before the courts, may be subject to legitimate criticism in that it does not provide adequate assistance to citizens in making decisions about the need for judicial protection. In this paper we discuss the primary legal aid systems in selected countries of Northern Europe. Their efficient (from the government perspective) and affordable legal aid systems are considered as an example of good practice and compared to the Croatian legal aid system. In addition, in the context of the Croatian legal aid system, we examine whether the legal information and consultation are effective legal instruments for preventing unnecessary court proceedings. In conclusion, specific problems related to the restriction of access to legal information and consultation are indicated, with projections de lege ferenda to the regulation of primary legal aid in the Croatian legal aid system.*

*Keywords: access to justice, legal aid, primary legal aid, legal information and consultation*

---

\* Barbara Preložnjak, Ph. D., Research Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; barbarapreloznjak@gmail.com