

TEORIJSKA OSNOVA ZA VREDNOVANJE SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI I NJEZINA PRIMJENA NA AKTUALNO UREĐENJE U HRVATSKOJ

Doc. dr. sc. Barbara Preložnjak*

UDK: 347.921.6(497.5)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: svibanj 2016.

Značajne razlike u ostvarivanju prava građana na pristup pravosuđu imaju za posljedicu razlike u mogućnostima zaštite subjektivnih prava. Pravnim institutom besplatne pravne pomoći nastoji se građanima osigurati stvarna i pravna mogućnost punog ostvarenja zajamčenih subjektivnih prava. Cilj je rada provjeriti udovoljava li hrvatski sustav besplatne pravne pomoći kriterijima dobro uređenog sustava. Budući da je pravno uređenje besplatne pravne pomoći na globalnoj i regionalnoj razini vrlo različito, za ocjenu hrvatskog sustava bit će korišteni kriteriji derivirani iz teorije pravednosti američkog filozofa Johna Rawlsa. U radu će biti ispitano što bi se iz temeljnih postavaka Rawlsove teorije pravednosti moglo zaključiti o sadržaju dobro uređenog i pravednog sustava besplatne pravne pomoći te će biti utvrđen utjecaj pretpostavaka na formiranje hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći.

Ključne riječi: John Rawls, teorija pravednosti, pristup pravosuđu, besplatna pravna pomoć

1. UVODNE NAPOMENE**

Pravo na pristup pravosuđu predmet je teorijskih promišljanja u okviru razmatranja prava građana na ostvarenje pravnim poretom zajamčenih su-

* Dr. sc. Barbara Preložnjak, docentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb; barbara.preloznjak@pravo.hr

** Ovaj rad sufinancirala je Hrvatska zaklada za znanost projektom „Transformation of Civil Justice under the Influence of Global and Regional Integration Processes. Unity and Diversity“ (projekt br. 6988).

bjektivnih prava. Kako su zaštita i ostvarivanje prava na pristup pravosuđu uvjetovani postojanjem socijalnih i ekonomskih nejednakosti, koje predstavljaju zapreku ostvarenju punog opsega prava, u hrvatskom pravnom poretku ustanovljen je institut besplatne pravne pomoći. Njime se nastoje neutralizirati posljedice socijalnih i ekonomskih nejednakosti građana te se nastoje utvrditi njihove jednake mogućnosti pri ostvarenju prava na pristup pravosuđu. Budući da pravni poredci različito reguliraju institute besplatne pravne pomoći, nameće nam se pitanje o postojanju kriterija pravednog sustava besplatne pravne pomoći, koji bi pružao prikladnu razinu zaštite i ostvarenja subjektivnih prava građana. Osnovu za utvrđenje pravednog sustava besplatne pravne pomoći treba potražiti u filozofskom načelu distributivne pravednosti Johna Rawlsa. Iako Rawlsova teorija ima podrijetlo u američkoj filozofiji politike i prava, njezina primjenjivost na pravno uređenje hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći može se opravdati idejom postojanja moralnih načela distribucije prava, koja utvrđuju koncepciju ispravnog i pravednog te imaju cilj očuvanje sloboda građana i osiguranje pravednosti u državi.¹ Na tragu Rawlsovih filozofskih teza bit će dana ocjena bitnih obilježja hrvatskog sustava besplatne pravne pomoći te će se raspravljati o mogućim pravcima njegova razvoja s obzirom na određenje korisnika i pružatelja pravne pomoći, opseg obuhvaćenih pravnih problema i vrste pravne pomoći, financiranje te pružanje pravne pomoći izvan redovitog uređenja.

2. NAČELA PRAVEDNOSTI I USLUŽNE FUNKCIJE DRŽAVE

Zagovarajući jednaku mogućnost uživanja formalnopravno zajamčenih prava i sloboda, Rawls pruža dobru osnovu za teorijsko utemeljenje potrebe za državnom pomoći u pristupu pravosuđu. Budući da se građani razlikuju u prirodnim i društvenim odlikama te nemaju jednake mogućnosti uživati subjektivna prava, Rawls smatra da država treba pružati pomoć u ostvarivanju formalne jednakosti.² Pri tome Rawls ima na umu da uslužne funkcije države nisu neograničene, nego su granice određene sustavom sporazumno usvojenih načela kojima se poštuju individualne slobode i jednakost osoba uz vladavinu prava.³ Rawls uslužne funkcije države predstavlja kroz jedinstvena načela pravednosti

¹ Više o opravdanju ljudskih prava i zabrani njihove arbitrabilnosti vidi u: Matulović, M., *Ljudska prava – uvod u teoriju ljudskih prava*, Zagreb, 1996., str. 14.

² Daniels, N., *Democratic Equality Rawls's Complex Egalitarianism*, u: Freeman, S. (ur.), *The Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge, 2003., str. 241.

³ Vidi Gray, J., *Liberalizam*, Zagreb, 1999., str. 88 – 89.

kao pravičnosti (*justice as a fairness*), zasnovana na ideji ljudske odjelitosti (*the separateness of persons*).⁴ U skladu s tom idejom načela raspodjele prava i sloboda ne smiju biti štetna za prava pojedinaca niti se njihova sloboda smije žrtvovati za dobrobit društvene zajednice.⁵ Da bi se spriječilo tretiranje pojedinca kao sredstva za ostvarenje društvenih ciljeva, Rawls smatra odlučnim sklapanje hipotetskog sporazuma o načelima pravedne raspodjele prava i sloboda.⁶ Za sklapanje hipotetskog sporazuma potrebno je da mu građani pristupe kao slobodne i jednake osobe unatoč činjenici da slijede različita vjerska, filozofijska i moralna doktrinarna shvaćanja.⁷ S ciljem da se izbjegne utjecaj doktrinarnih shvaćanja na pregovaračke položaje pojedinaca, Rawls smatra da se hipotetski sporazum može postići ako se pregovarači nalaze u izvornom položaju (*original position*).⁸ U izvornom položaju ljudi biraju načela pravednosti pod velom neznanja (*veil of ignorance*) o klasnoj pripadnosti, vlastitoj sudbini te koncepciji dobara.⁹ To prema Rawlsovu poimanju omogućava da se ljudi pri raspodjeli odlučuju za dobra koja su im nužna za ostvarenje životnih planova.¹⁰ Takvo određenje prema Rawlsovu tumačenju sprečava da zajednica, odnosno njezine glavne ustanove, prihvaćaju načela raspodjelne pravednosti kojima se – radi ostvarivanja sveopćeg blagostanja – žrtvuju interesi pojedinaca.¹¹ Rawls sažima pravila raspodjelne pravednosti u dva načela, koja su poredana u leksički niz, na način da prvo načelo ima prednost pri primjeni u odnosu na drugo načelo.¹² Prvim načelom utvrđuje se pravo na najširi potpuni sustav jednakih osnovnih

⁴ Rawls, J., *Theory of Justice – revised edition*, Cambridge, 1999., str. 19 – 24; Rawls, J., *Politički liberalizam*, Zagreb, 2000., str. 15; Rawls, J., *Justice as fairness: A Restatement*, Cambridge, 2003., str. 9.

⁵ Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 25; Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 235 – 238, 256 – 257; Matulović, M., *Rawlsov Politički liberalizam*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 21, br. 2, 2000., str. 563.

⁶ Vidi Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 10; Matulović, *op. cit.* u bilj. 1, str. 119 – 120.

⁷ O pojmu slobodne osobe i jednakosti vidi više Rawls, J., *Kantovski konstruktivizam u moralnoj teoriji*, Politička misao, vol. 41, br. 3, 2004., str. 25 – 27.

⁸ Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 15 – 19.

⁹ Usp. *ibid.*, str. 118 – 123.

¹⁰ Vidi Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 54, 78 – 81; Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 162; Rawls, *Justice as fairness*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 58 – 59; vidi i Hart, H. L. A., *Rawls on Liberty and its Priority*, u: Daniels, N. (ur.), *Reading Rawls, Critical Studies on Rawls' "A Theory of Justice"*, Stanford, 1989., str. 249.

¹¹ Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 80.

¹² Vidi Rawls, J., *Justice as Fairness*, *The Journal of Philosophy*, vol. 54, br. 22, 1957., str. 653 – 654; Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 5.

sloboda sukladan s jednim sličnim sustavom slobode za sve.¹³ Drugo načelo, prema Rawlsovu poimanju, postavlja zahtjev da se društvene i ekonomske nejednakosti u društvu trebaju odnositi na službe i položaje dostupne svima pod uvjetima pravične jednakosti mogućnosti te da one trebaju biti od najveće dobrobiti za najlošije stojeće članove društva.¹⁴ Pri tome prvo načelo odražava obvezu države da za sve građane osigura jednake osnovne slobode.¹⁵ Drugo načelo sadržava zahtjeve za jednakom mogućnosti pristupa državnim službama i položajima, uz uzimanje u obzir razlika u prihodima i bogatstvu.¹⁶ Zahtjev za poštovanjem jednakih mogućnosti, prema Rawlsovu poimanju, usmjeren je prema državnoj vlasti, koja je odgovorna za osiguranje jednakih ekonomskih te socijalnih uvjeta za pristup društvenim ustanovama.¹⁷ Nadovezujući se na načelo jednakih mogućnosti, zahtjev za uzimanje u obzir razlika među ljudima pruža jamstva da će država na osnovi postojanja solidarnosti među građanima osigurati minimum ekonomskih i socijalnih uvjeta za najlošije stojeće građane.¹⁸ Na taj se način, smatra Rawls, ostvaruje pravedna preraspodjela dobara unutar države te se neutraliziraju nejednake šanse građana da ravnopravno sudjeluju u raspodjeli dobara s obzirom na razlike u početnom položaju, prirodnoj obdarenosti te povijesnim okolnostima.¹⁹ Drugim riječima, nejednaka raspodjela moralno je opravdana samo kada je u službi ostvarenja preraspodjelne pravednosti, odnosno ostvarenja jednakih mogućnosti za ravnopravno

¹³ Vidi Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 5; Rawls, J., *The Basic Liberties and Their Priority*, Tanner Lectures on Human Values, sv. III, Salt Lake City, 1982., str. 46 – 55.

¹⁴ Za razliku od sadržajne izmjene prvog načela pravednosti, revizija drugog načela pravednosti stilske je prirode. Formulaciju načela pravednosti iznesenu u djelu *Politički liberalizam* Rawls slijedi i u djelu *Justice as Fairness – A Restatement*. Vidi Rawls, *Justice as fairness*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 42 – 43.

¹⁵ Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 54; Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 291; Rawls, *Justice as fairness*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 43 – 45.

¹⁶ Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 57 – 58; Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 5, 252; Rawls, *Justice as fairness*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 43, 65.

¹⁷ Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 53; Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 291; Rawls, *Justice as fairness*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 49.

¹⁸ Rawls zauzima stajalište da su najlošije stojeći članovi društvene zajednice oni koji imaju najmanje primarnih dobara nužnih za zadovoljenje svojeg racionalnog životnog plana. Vidi Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 83 – 84; Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 290 – 291; Rawls, *Justice as fairness*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 57 – 61, 64; Stein, M. S., *Rawls on Redistribution to the Disabled*, *George Mason Law Review*, vol. 6, br. 4, 1998., str. 1000.

¹⁹ Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 83; Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 290; Rawls, *Justice as fairness*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 59, 76 – 77.

sudjelovanje u postupku raspodjele dobara.²⁰ Pri tome se uzimaju u obzir one ekonomske i socijalne nejednakosti koje i najlošije stojećim građanima daju pravednu mogućnost ostvarenja životnih potencijala.²¹

Prema Rawlsovim tezama, državna je vlast ovlaštena s građanima sklopiti sporazum o pravednim mjerama pomoći.²² Pri tome pozornost treba posvetiti određivanju sadržaja mjere, koja mora biti jednako primjenjiva na sve građane u državi.²³ U praktičnoj primjeni mjera mora imati jednak učinak na sve građane, i one bolje i one loše stojeće.²⁴ To je ostvarivo ako na konkretnu životnu situaciju pružanja pomoći primijenimo Rawlsova načela pravednosti. U skladu s tim načelima država bi bila ovlaštena za najlošije stojeće građane poboljšati uvjete pristupa pravosuđu putem povećanja vrijednosti njihovih ekonomskih i socijalnih sloboda, a da se istodobno ne ugroze vrijednosti tih sloboda za najbolje stojeće građane te sve ostale međuskupine građana.²⁵ Stoga, ako želimo najlošije stojećim građanima poboljšati mogućnosti uživanja životnih ciljeva uvjetovanih vrijednošću njihovih sloboda bez istodobnog pogoršanja sloboda ostalih građana, moramo ustanoviti sustav mjera od kojih će svaki građanin u državi imati "racionalnu korist".²⁶ Takav sustav mjera, s obzirom na problem ostvarivanja pristupa pravosuđu, može se ostvariti jedino kroz sveobuhvatan sustav besplatne pravne pomoći. Njime se u državi nastoji poboljšati učinkovitost zaštite subjektivnih prava građana tako da se državni resursi primjereno upotrijebe za ostvarivanje jednakih mogućnosti pristupa pravosuđu.²⁷ U konkretnom slučaju to bi značilo da besplatna pravna pomoć treba biti financirana od strane države, ali u omjeru potrebnom za pokrivanje potreba najlošije stojećih građana.²⁸ No, osim toga kontrola državnog financiranja treba biti održiva

²⁰ Sládeček, M., *Politička zajednica. Konceptija političke zajednice u liberalno-komunitarnom sporu*, Beograd, 2008., str. 60.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Vidi Matulović, *op. cit.* u bilj. 1, str. 136.

²⁴ Usporedi *ibid.*, str. 142.

²⁵ Vidi Rawls, *Theory of Justice*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 243 i Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 291.

²⁶ Rawls, *Politički liberalizam*, *op. cit.* u bilj. 4, str. 268; Shaw, B. J., *Rawls, Kant's Doctrine of Right, and Global Distributive Justice*, *The Journal of Politics*, vol. 67, br. 1, 2005., str. 228 – 229.

²⁷ Vidi *ibid.*, str. 327.

²⁸ Vidi Johnsen, J. T.; Stawa, G.; Uzelac, A., *Ocjena hrvatskog Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i njegove provedbe u praksi, međunarodno stručno mišljenje*, Zagreb – Oslo – Beč, 2010., str. 67.

pa državna davanja ne smiju predstavljati dodatna ograničenja na ekonomske i socijalne slobode građana kojima besplatna pravna pomoć nije potrebna (tzv. najbolje stojeće građane).²⁹

3. NAČELO RAZLIKE KAO KRITERIJ DOBRO UREĐENOG HRVATSKOG SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Rawlsove teorijske spoznaje mogu se ispitati na primjeru pristupa pravosuđu. Iako je svim građanima zajamčeno jednako pravo pristupiti pravosudnim i drugim državnim tijelima, u stvarnom životu u RH nemaju svi jednake mogućnosti služiti se tim ovlaštenjem. Razlog tome je što, zbog razlika u prirodnim i društvenim okolnostima, pojedinci uživaju veće ekonomske i socijalne slobode. Budući da je pristup pravosuđu povezan s visokim troškovima, lošije stojeći građani, ograničeni u svojim ekonomskim i socijalnim slobodama, nemaju jednaku mogućnost pristupiti pravosuđu kao bolje stojeći građani. Slijedeći Rawlsove teorijske koncepcije jednakih prilika i korigirajući ih putem preraspodjelnih politika i reformi, RH bi trebala pronaći pravedne mjere, koje poništavaju negativne učinke prirodnih i društvenih razlika. To RH stavlja pred zadatak prepoznavanja nejednakosti te utvrđivanja mjera čiji se sadržaj mora moći "individualizirati, tj. dijeliti jednako na svakoga i među svim pojedincima unutar određene klase".³⁰ Stoga mjere nipošto ne smiju predstavljati daljnja ograničenja ni po lošije ni po bolje stojeće građane. Međutim, bolje stojeći građani ovlašteni su i izvan sustava državno utvrđenih mjera pravne pomoći pomagati lošije stojećim građanima te svojevolumeno ograničiti vlastite ekonomske i socijalne slobode.

Rukovodeći se prethodno navedenim spoznajama, pri ustanovljenju pravednog sustava besplatne pravne pomoći treba uzeti u obzir da:

1. Uređenje sustava besplatne pravne pomoći stavlja državu pred zadatak da kroz jasna i razumljiva pravila utvrdi tko može biti korisnikom prava na pomoć i pod kojim pretpostavkama. Naime, pravedno uređenje besplatne pravne pomoći trebalo bi biti velikodušno u pogledu definiranja kruga pravnih subjekata kojima se želi pružiti jednak i učinkovit pristup pravosuđu. Sukladno tome RH bi morala moći za sve građane procijeniti stvarnu mogućnost zaštite subjektivnih prava. Drugim riječima, morala bi utvrditi kriterije na osnovi kojih će procjenjivati mogućnost pristupa različitim vrstama pravne pomoći. Stoga je jedan od važnih preduvjeta za ostvarivanje djelotvornog pristupa pra-

²⁹ Usporedi s Rawlsovim drugim načelom pravednosti. Vidi *supra* poglavlje 2.

³⁰ Matulović, *op. cit.* u bilj. 1, str. 136.

vosuđu reguliranje postupka odobravanja pravne pomoći. RH je pri tome dužna voditi brigu da postupak bude reguliran jednostavnim i jasno razumljivim pravnim pravilima. S obzirom na to da besplatna pravna pomoć mora biti primarno dostupna najlošije stojećim građanima, bitno je utvrditi i jasne pretpostavke na osnovi kojih se može pružiti pomoć. Također treba imati na umu da pretpostavke ne smiju djelovati ograničavajuće, nego trebaju služiti kao korektiv nejednakih mogućnosti pristupa pravosuđu. Stoga pri ocjeni mogućnosti pristupa pravosuđu posebnu pozornost treba obratiti na važnost pravnog problema za tražitelja pomoći, složenost pravnog problema, sposobnost tražitelja pomoći da se sam zastupa i na troškove postupka.

2. Država mora nastojati postići sporazum s građanima o pravnim područjima u kojima će se pružati besplatna pravna pomoć jer pristup pravdi ima cijenu pa mnogi građani ne mogu samostalno pristupiti pravosuđu i riješiti pravne probleme. Stoga im je potrebna pomoć države kako bi bolje razumjeli i riješili svoje različite pravne probleme. Imajući to u vidu, RH bi trebala u suglasnosti s građanima definirati vrste besplatne pravne pomoći i pravna područja njihove primjene. Tako bi primarna pravna pomoć (pravno informiranje i savjetovanje) trebala obuhvaćati različite pravne probleme koji se rješavaju izvan i prije sudskih, upravnih i drugih formalnopravnih postupaka. Budući da je uloga primarne pravne pomoći preventivna, odnosno da se njome sprečava pokretanje neosnovanih i skupih sudskih postupaka, sekundarna pravna pomoć (zastupanje, snošenje troškova postupka) trebala bi obuhvaćati sve pravne probleme koji su od socijalne važnosti za građane i u kojima postoje razumni izgledi za pozitivan ishod predmeta.

3. Država je dužna skrbiti o pravednim i jednakim uvjetima za pristup pravosuđu osiguranjem kompetentnih pružatelja besplatne pravne pomoći. Stoga, ako RH želi urediti djelotvoran sustav besplatne pravne pomoći, mora osigurati širok krug pružatelja pomoći, odnosno za pružanje besplatne pravne pomoći mora ovlastiti različite subjekte, poput tijela pravosudne i druge državne vlasti, pripadnika pravnih profesija, akademske zajednice i civilnog društva.

4. Dobar sustav besplatne pravne pomoći stavlja pred državu zadatak brige o osiguranju dostatnih izvora financiranja koja trebaju pokrivati sve potrebe građana koje sustav priznaje. Pri tome treba imati na umu da izvore financiranja treba osigurati na način da ne pogoduje stvaranju dodatnih ograničenja na ekonomske i socijalne slobode građana.

5. Pružanje besplatne pravne pomoći izvan okvira redovitog uređenja može biti korisno u slučajevima kada veća proračunska izdvajanja predstavljaju te-

ret za ekonomske i socijalne slobode građana. Tako se pravna pomoć može osigurati kroz rad *pro bono* pripadnika pravnih profesija (npr. odvjetnici, javni bilježnici), članova akademske zajednice (studenta u pravnim klinikama) te druga civilnog društva.

4. OCJENA OSNOVNIH OBILJEŽJA HRVATSKOG SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI SA STAJALIŠTA RAWLSOVIH KRITERIJA PRAVEDNOSTI

Da bismo utvrdili je li hrvatsko uređenje besplatne pravne pomoći usuglašeno s Rawlsovim načelima pravednosti, potrebno je ocijeniti slijedi li ono kriterije dobro uređenog sustava besplatne pravne pomoći. Stoga će se u ovom poglavlju dati prikaz organizacije i oblika hrvatskog uređenja besplatne pravne pomoći uz naznaku smjernica za suvremeno i pravedno uređenje.

4.1. Korisnici i pretpostavke za njihovo određivanje

Hrvatsko uređenje besplatnu pravnu pomoć čini dostupnom domaćim državljanima i određenim kategorijama stranih državljana.³¹ Besplatna pravna pomoć je također dostupna tražiteljima azila, azilantima i strancima pod supsidijarnom zaštitom te članovima njihovih obitelji koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj, a može se pružiti i djeci koja nemaju hrvatsko državljanstvo i zatečena su bez pratnje odrasle osobe odgovorne prema zakonu.³² Ako se pravna pomoć pruža u prekograničnim sporovima, na pomoć su ovlaštene fizičke osobe koje imaju prebivalište ili uobičajeno boravište u državi članici EU-a.³³

Iako je naizgled krug korisnika u hrvatskom uređenju široko definiran, ne postoje statistički podaci na osnovi kojih bi se moglo procijeniti kojem je krugu fizičkih osoba besplatna pravna pomoć zaista dostupna. No, postoji nekoliko indikatora na osnovi kojih možemo donijeti valjane zaključke.³⁴ Jedan od indikatora jest i prosječna visina mjesečnog prihoda, koja se može usporediti

³¹ Čl. 5. st. 1. al. 1., 3. – 5. Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Narodne novine, br. 143/2013; dalje ZBPP/13.

³² Čl. 5. st. 1. al. 2. i 6. ZBPP/13.

³³ Čl. 26. st. 1. ZBPP/13.

³⁴ Vidi Uzelac, A.; Preložnjak, B., *The Development of Legal Aid Systems in Western Balkans. A Study of Controversial Reforms in Croatia and Serbia*, Kritisk Juss, vol. 38, br. 3-4, 2012., str. 269.

s imovinskim pretpostavkama.³⁵ Prosječna neto mjesečna plaća isplaćena u veljači 2016. godine iznosila je 5.652 kuna.³⁶ Od iznosa prosječne mjesečne plaće izračunava se proračunska osnovica, čija je visina jedna od zakonom propisanih kumulativnih pretpostavaka za odobravanje sekundarne pomoći.³⁷ Budući da 54,3 % hrvatskih radnika prima plaću u vrijednosti nižoj od prosječne neto plaće, besplatna pravna pomoć nedostupna je većini građana s najnižom plaćom.³⁸ Nedostupnost pomoći siromašnim građanima ujedno znači i njezinu nedostupnost za srednji sloj građana, koji neće moći pristupiti pravosuđu zbog visokih troškova pravnih usluga. Stoga, da bi hrvatski sustav odgovarao kriterijima pravedno uređenog sustava, besplatna pravna pomoć mora biti dostupna i osobama zadovoljavajućeg imovinskog stanja ako troškovi postupka postanu previsoki te ograničavaju pristup pravosuđu. U protivnom hrvatsko uređenje ne pokazuje razumijevanje za Rawlsove kriterije pravednosti, koji zahtijevaju da pretpostavke i postupci za odobravanje pomoći nemaju negativan učinak na određivanje najgore stojećih članova društvene zajednice.

4.2. Opseg obuhvaćenih pravnih problema i vrste pravne pomoći

Učinkovita zaštita subjektivnih prava zahtijeva da pristup sudu bude djelotvoran. Stoga bi pravedan sustav besplatne pravne pomoći trebao biti ustanovljen tako da omogući građanima zaštitu prava u svim vrstama predmeta. Taksativno određenje pravnih problema u kojima je građanima dostupna besplatna pravna pomoć predstavlja rizik nepotpunosti i proizvoljnosti zaštite subjektivnih prava pa je navedeni rizik potrebno minimalizirati kako bi se jamstvo prava na pristup pravosuđu ostvarivalo u punom opsegu. Usvajanjem ZBPP/13 građanima je primarna pravna pomoć (pravno informiranje i savjetovanje) učinjena dostupnom u svim pravnim područjima, dok je sekundarna pravna pomoć (pomoć u zastupanju i snošenju troškova postupka) dostupna u taksativno određenom krugu pravnih problema.³⁹ Primarna pravna pomoć

³⁵ Johnsen; Stawa; Uzelac, *op. cit.* u bilj. 28, str. 29; čl. 14. st. 1. toč. a. ZBPP/13.

³⁶ Usporedi <http://www.dzs.hr/> (11. svibnja 2016.).

³⁷ Vidi Naredbu o iznosima osnovica za obračun doprinosa za obvezna osiguranja za 2015. godinu, Narodne novine, br. 125/2015.

³⁸ Struktura zaposlenih prema visini prosječne isplaćene neto plaće i djelatnostima, stanje u ožujku 2015., Priopćenje br. 9.2.5/2016. Vidi: <http://www.dzs.hr/> (20. travnja 2016.).

³⁹ Čl. 9. i 12. ZBPP/13.

može se pružiti u svim pravnim područjima.⁴⁰ Pravo na sekundarnu pravnu pomoć građanin može ostvariti kada nema sposobnosti da se sam zastupa.⁴¹ Pravna područja u kojima se može odobriti sekundarna pravna pomoć taksativno su određena, pa je opseg pravnih područja u odnosu na primarnu pravnu pomoć mnogo uži.⁴² Tako se sekundarna pravna pomoć može ostvariti u stvarnopravnim, radnopravnim te obiteljskopravnim sporovima, kao i u slučajevima mirnog rješavanja spora.⁴³ Iz sekundarne pravne pomoći isključeni su zemljišnoknjižni postupci te postupci sporazumnog razvoda braka u kojima bračni drugovi nemaju maloljetnu zajedničku, posvojenju djecu ili djecu nad kojom ostvaruju roditeljsku skrb nakon punoljetnosti.⁴⁴ Dostupna je građanima i u ovršnim postupcima, postupcima osiguranja te pri prisilnom ostvarenju ili osiguranju tražbine.⁴⁵ Osim navedenih postupaka, sekundarna pomoć može se pružiti i u svim ostalim upravnim i građanskim sudskim postupcima, kada potreba za pomoći proizlazi iz konkretnih životnih okolnosti tražitelja pomoći i članova njegova kućanstva.⁴⁶ No, tada je pomoć moguće pružiti samo ako se to ne protivi svrsi besplatne pravne pomoći.⁴⁷ Iako su u ZBPP/13 propisane iznimke od pravnih područja u kojima je sekundarna pravna pomoć dostupna, one su diskrecijske naravi pa je njihov učinak u praksi ovisan o tome hoće li se diskrecijsko pravo koristiti tako da svaki predmet bude razmotren na temelju pojedinačnih okolnosti prije nego što se uskrati pravo na besplatnu pravnu pomoć. Budući da takvo postupanje može imati za posljedicu pravnu nesigurnost u ostvarivanju pristupa pravosuđu, trebalo bi kao kriterij utvrđivanja vrste predmeta uzeti socijalnu važnost pravnog problema za tražitelje sekundarne pravne pomoći te razumnost izgleda za pozitivan ishod predmeta. Stoga bi glavni kriterij za odobravanje pravne pomoći trebala biti upravo važnost pravnog problema, a ne pravna kategorija u koju se on ubraja. Na taj bi se način stvorile pretpostavke za izgradnju sustava koji bi u skladu sa zahtjevima Rawlsovih načela pravednosti dosljednije utvrđivao stvarne potrebe građana za pomoći, pa bi hrvatski sustav stvorio preduvjete da postane prilagođeniji korisnicima.

⁴⁰ Čl. 10. ZBPP/13.

⁴¹ Čl. 13. st. 1. toč. b i c ZBPP/13.

⁴² Čl. 5. st. 2. ZBPP/13.

⁴³ Čl. 13. st. 2. ZBPP/13.

⁴⁴ Čl. 13. st. 2. toč. a i c ZBPP/13.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Čl. 13. st. 2. toč. f ZBPP/13.

⁴⁷ *Ibid.*

4.3. Pružatelji

Hrvatsko uređenje besplatne pravne pomoći obuhvaća širok krug pružatelja. Ovlašteni pružatelji pravne pomoći u smislu odredaba ZBPP/13 mogu biti udruge, pravne klinike, uredi državne uprave u županijama i Ured Grada Zagreba za opću upravu, Sektor za besplatnu pravnu pomoć te odvjetnici.⁴⁸ Primarnu pravnu pomoć pružaju uredi, ovlaštene udruge i pravne klinike, dok sekundarnu pravnu pomoć pružaju samo odvjetnici.⁴⁹ Unatoč tome što hrvatsko uređenje besplatne pravne pomoći obuhvaća širok krug pružatelja, nema jamstva da će oni djelotvorno pružiti pomoć građanima u pristupu pravosuđu. Uporište tome shvaćanju pronalazimo u rezultatima empirijskog istraživanja koje je pokazalo da besplatnu pravnu pomoć u najvećem broju slučajeva pružaju odvjetnici.⁵⁰ Razlog tome je nedovoljno razvijena strategija o kompetentnosti pružatelja za pojedine vrste besplatne pravne pomoći jer su se do usvajanja ZBPP/13 restriktivno ograničavala pravna područja u kojima se pravna pomoć mogla pružati. Prethodno navedeni rezultati istraživanja stavljaju državu pred zadatak da regulira jasne kriterije i mjerila za osiguranje kvalitete pružanja pomoći koji neće isključivati kompetentne pružatelje. Da bi se to ostvarilo, treba omogućiti da titulari pružaju besplatnu pravnu pomoć u skladu sa stručnim kvalifikacijama. Stoga bi primarnu pravnu pomoć mogli pružati i laici koji posjeduju dovoljno znanja za pružanje općih pravnih informacija i savjeta, kao i za edukaciju građana o osnovnim pravima te načinima ostvarivanja njihove zaštite. Veliku važnost u pružanju primarne pravne pomoći treba dati pravnim klinikama. Također treba razmotriti i mogućnost njihova uključivanja u pružanje sekundarne pravne pomoći.⁵¹ Budući da prema odredbama ZPP-a građane u postupcima u kojima vrijednost predmeta spora ne prelazi iznos od 50.000 kuna mogu zastupati punomoćnici koji nemaju položen pravosudni ispit, studenti prava mogli bi u pravnim klinikama aktivno pružati pravnu pomoć zastupanja.⁵² Ne smije se zanemariti ni važnost udruga civilnog društva.

⁴⁸ Čl. 6. ZBPP/13.

⁴⁹ Čl. 6. st. 1. i 3. ZBPP/13.

⁵⁰ Vidi tablicu br. 28 iz 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. 54; dalje Izvješće IPA 2009., str. 132.

⁵¹ Sličan prijedlog dan je i u Izvješću IPA 2011., *cf. ibid.*, str. 65 – 66.

⁵² Izvješće IPA 2011., *cf. ibid.*, str. 66; čl. 91. Zakona o parničnom postupku od 14. siječnja 1977. godine (u verziji od 20. prosinca 2011. godine, Narodne novine, br. 89/2014; dalje ZPP).

Njima bi, kao i pravnim klinikama, trebalo omogućiti da pružaju sekundarnu pravnu pomoć u područjima njihova djelovanja.

Osim kriterija i mjerila za osiguranje kvalitete pružanja pomoći, posebnu pozornost treba posvetiti dostupnosti pružatelja sekundarne pravne pomoći. Korisnici koji žele dobiti sekundarnu pravnu pomoć moraju proći složen i birokratiziran postupak izdavanja uputnica.⁵³ Stoga je prijeko potrebno pojednostavniti postupak odobravanja sekundarne pomoći. To pred hrvatskog zakonodavca stavlja zadatak da napusti sustav uputnica te da korisnicima sekundarne pravne pomoći omogući pristup sudovima u svim predmetima koji su za njih od socijalne važnosti i u kojima postoje razumni izgledi za pozitivan ishod predmeta, čime bi se slijedilo Rawlsovo poimanje da se ljudima mora omogućiti najširi potpuni sustav jednakih osnovnih sloboda.

4.4. Financiranje

Hrvatsko uređenje besplatne pravne pomoći izvor financiranja nalazi u državnom proračunu, proračunima lokalnih i regionalnih samouprava te u doprinosima korisnika.⁵⁴ Sredstva državnog proračuna, namijenjena pružanju besplatne pravne pomoći, isplaćuju se udrugama i pravnim klinikama na osnovi projekta odobrenog od ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.⁵⁵ Sredstva namijenjena odvjetnicima za pružanje sekundarne pravne pomoći također se osiguravaju iz državnog proračuna, a isplaćuju se u skladu s troškovima obračunatima prema rješenjima kojima je odobreno korištenje pravne pomoći.⁵⁶ Godišnja vrijednost proračunskih sredstava koja se izdvaja za financiranje sustava besplatne pravne pomoći mnogo je manja od iznosa koje izdvajaju zapadnoeuropske zemlje i ne prati stvarne potrebe građana za pravnom pomoći.⁵⁷ Također, RH je prema posljednjim istraživanjima jedna od europskih

⁵³ Vidi čl. 11. st. 1., čl. 16. st. 1. ZBPP/13.

⁵⁴ Financiranje uređenja besplatne pravne pomoći u RH primarna je zadaća državne zajednice. Također vidi Preložnjak, B., *Besplatno informiranje i savjetovanje kao pretpostavka pristupa pravosuđu. Evaluacija uređenja u Hrvatskoj iz komparativne perspektive*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 65, br. 5, 2015., str. 736; čl. 19. st. 4., čl. 35. st. 1. ZBPP/13.

⁵⁵ Čl. 36. st. 1. ZBPP/13.

⁵⁶ Čl. 38. st. 1. ZBPP/13; Uredba o vrijednosti iznosa za utvrđivanje naknade za pružanje sekundarne pravne pomoći za 2014. godinu, Narodne novine, br. 38/2014.

⁵⁷ Vidi European judicial systems Edition 2014 (data 2012): *Efficiency and quality of justice. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2014., str. 77, dalje CEPEJ 2014.

zemalja koja izdvaja najmanje BDP-a po glavi stanovnika za financiranje besplatne pravne pomoći, pa proračunska sredstva pokrivaju samo dio stvarnih troškova besplatne pravne pomoći.⁵⁸ Stoga je potrebno pristupiti temeljitoj reformi hrvatskog sustava financiranja. Reforma u skladu s kriterijima dobro uređenog sustava mora polaziti od stvarnih potreba građana i realnih troškova administriranja pravne pomoći.⁵⁹ Utvrđivanje stvarnih potreba građana pretpostavlja provođenje periodičnih empirijskih istraživanja, koja bi bila prikladna osnova za razvoj sustava obračuna naknada. U skladu s rezultatima istraživanja moći će se utvrditi visina obveze države i korisnika u financiranju besplatne pravne pomoći.

Posebnu važnost za održivost sustava financiranja ima sustav korisničkih doprinosa koji je kao oblik sufinanciranja besplatne pravne pomoći predviđen i odredbama ZBPP/13.⁶⁰ Koliki će biti doprinos korisnika, utvrđuje se s obzirom na vrijednost njegovih prihoda i prihoda članova njegova kućanstva.⁶¹ Tako država snosi troškove besplatne pravne pomoći za građane čiji ukupni prihodi, uključujući i prihode članova njihova kućanstva, ne prelaze iznos od 50 % mjesečnog iznosa proračunske osnovice.⁶² Svako povećanje vrijednosti prihoda za 10 % iznad 50 % mjesečnog iznosa proračunske osnovice ima za posljedicu smanjenje opsega financiranja pravne pomoći.⁶³ Iako bi doprinosi trebali omogućiti da se besplatna pravna pomoć učini dostupnom što širem krugu građana, u hrvatskoj praksi to nije slučaj.⁶⁴ Razlog tome su nejasne odredbe o doprinosima građana koje su pogodovale nekorištenju sustava doprinosa u praksi.⁶⁵ Da bi se putem doprinosa ostvarila zadaća zaštite građana od pretjeranih troškova, potrebno je jasnije odrediti što je doprinos, na koga se odnosi i koja su prava i obveze podnositelja zahtjeva i pružatelja usluga.⁶⁶ Na taj

⁵⁸ Izvješće IPA 2011., *op. cit.* u bilj. 50, str. 71; CEPEJ 2014., *op. cit.* u bilj. 57, str. 75.

⁵⁹ *Ibid.*; Uzelac; Preložnjak, *op. cit.* u bilj. 34, str. 283.

⁶⁰ Za razdoblje od usvajanja ZBPP/08 pa do današnjih dana ne postoje statistički podaci o vrijednosti sredstava koja korisnici izdvajaju za financiranje besplatne pravne pomoći, pa se ne može utvrditi u kojem omjeru, u odnosu na dobro uređene sustave, hrvatski korisnici sudjeluju u financiranju. Vidi Johnsen; Stawa; Uzelac, *op. cit.* u bilj. 28, str. 29; čl. 19. st. 4. ZBPP/13.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Čl. 19. st. 3. toč. b ZBPP/13.

⁶³ Čl. 19. st. 4. ZBPP/13.

⁶⁴ Johnsen; Stawa; Uzelac, *op. cit.* u bilj. 28, str. 27.

⁶⁵ *Ibid.*, str. 29.

⁶⁶ *Ibid.*

način će se omogućiti učestalije korištenje sustava doprinosa koje će imati za posljedicu smanjenje prosječnih troškova po predmetu pravne pomoći pa će se u sustav besplatne pravne pomoći moći uključiti veći broj građana, nego što je to slučaj u sustavu u kojem su svi korisnici pomoći u potpunosti oslobođeni plaćanja. Tako bi se iz državnog proračuna u cijelosti izdvajala sredstva za pravnu pomoć najsiromašnijim građanima, a svi ostali građani sudjelovali bi u pravnim troškovima u skladu sa svojim imovinskim mogućnostima.⁶⁷ Na taj bi se način smanjili prosječni troškovi pružanja pravne pomoći te bi se pravna pomoć bez većih proračunskih izdvajanja učinila dostupnom širem krugu pravnih subjekata.⁶⁸ Time bi se u skladu s Rawlsovim drugim načelom pravednosti doprinijelo da pravna pomoć bude dostupna svima pod uvjetima pravične jednakosti mogućnosti, a primarno da bude od najveće dobrobiti za najlošije stojeće građane.

4.5. Pravna pomoć izvan redovitog uređenja

Usporedno s uređenjem besplatne pravne pomoći, u RH građani mogu pravnu pomoć dobiti i *pro bono* od strane odvjetnika, udruga civilnog društva te pravnih klinika. Budući da sredstva koja se iz državnog proračuna izdvajaju za financiranje besplatne pravne pomoći nisu dovoljna da bi se njima pokrili pravni troškovi za građane koji ne mogu samostalno snositi troškove stručne pravne pomoći, pružatelji su primorani pružati pravnu pomoć izvan redovitog uređenja. Kriteriji pravedno uređenog sustava zahtijevaju da se svim građanima pruži mogućnost pristupa pravosuđu pa su oblici pravne pomoći izvan redovitog uređenja, poput *pro bono*, dobrodošli. Budući da teret pružanja pomoći najlošije stojećim građanima, u skladu s Rawlsovim načelima, treba biti jednako raspodijeljen na sve članove društvene zajednice, *pro bono* ne smije služiti kao paravan za prikrivanje loše uređenog sustava kao što je to slučaj u RH u kojoj se pravna pomoć zbog nedostatne financijske potpore države češće pruža izvan redovitog uređenja.

5. RAWLSOVA NAČELA PRAVEDNOSTI KAO OSNOVA ZA IZMJENU HRVATSKOG SUSTAVA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Rawlsovo teorijsko načelo jednakosti ovlašćuje ljude na slobodno uživanje subjektivnih prava koja im pravni poredak na apstraktnoj razini priznaje. Bu-

⁶⁷ *Ibid.*, str. 27.

⁶⁸ *Ibid.*

dući da se ljudi u stvarnom životu razlikuju u prirodnim i društvenim prednostima, nemaju jednake mogućnosti koristiti se subjektivnim pravima niti u skladu s njima postizati željene životne ciljeve. Rješenje problema nejednakosti Rawls vidi u stvaranju uvjeta jednakih mogućnosti koji se mogu postići samo ako građani sporazumno utvrde mjere kojima bi se smanjio jaz među prirodnim i društvenim prednostima u državi. Rawls smatra da se na taj način postigne ideal pravednog društva u kojemu građane zamišljamo kao slobodne i jednake osobe koje su spremne prema drugima djelovati pod uvjetima koje drugi također mogu prihvatiti. Drugim riječima, građani u državi trebaju stvoriti uvjete da i najgori stojeći imaju dovoljno sredstava da uživaju zajamčena prava i slobode. Pri tome, najlošije stojeći građani za Rawlsa nisu samo oni koji su najsiromašniji, nego i svi građani čiji su prihodi nedostadni za ostvarivanje jamstva jednakih prava i sloboda.

Rawlsove teorijske spoznaje mogu se ispitati na primjeru pristupa pravosuđu kroz hrvatski sustav besplatne pravne pomoći. Iako je svim građanima zajamčeno jednako pravo pristupiti pravosudnim i drugim državnim tijelima, u stvarnom životu u RH svi građani nemaju jednake mogućnosti služiti se tim ovlaštenjem. Razlog tome su razlike u prirodnim i društvenim okolnostima na osnovi kojih pojedinci stječu uvjete da uživaju veće ekonomske i socijalne slobode. Budući da je pristup pravosuđu povezan s visokim troškovima, lošije stojeći građani, ograničeni u svojim ekonomskim i socijalnim slobodama, nemaju jednaku mogućnost zaštite subjektivnih prava kao bolje stojeći građani. Slijedeći Rawlsove teorijske koncepcije jednakih prilika i korigirajući ih putem preraspodjelnih politika i reformi, RH bi trebala pronaći pravedne mjere koje poništavaju negativne učinke prirodnih i društvenih razlika. Da bi se to ostvarilo, hrvatski zakonodavac mora prepoznati stvarne potrebe građana za besplatnom pravnom pomoći te usvojiti pravna pravila koja će omogućiti pomoć u pristupu pravosuđu širokom krugu građana. U prvom redu treba redefinirati imovinske pretpostavke za pružanje besplatne pravne pomoći tako da se sustavom besplatne pravne pomoći obuhvate građani koji ne pripadaju skupini siromašnih ili vrlo siromašnih. Iako ne postoje statistički podaci na osnovi kojih bi se moglo procijeniti kojem je krugu građana besplatna pravna pomoć u RH dostupna, visoki troškovi pružanja pravnih usluga otežavaju pristup pravosuđu lošije i bolje stojećim građanima. Stoga je važno da se besplatna pravna pomoć ne ograniči samo na najsiromašnije građane, nego da kroz doprinose bude dostupna i građanima koji žive iznad granice siromaštva. Njima bi se besplatna pravna pomoć pružala samo kada troškovi pravnih usluga postanu

nerazumno visoki te onemogućuju ostvarivanje pristupa pravosuđu. Da bi doprinosi predstavljali pravednu raspodjelu financijskog tereta između države i građana, pri njihovu određivanju treba uzeti u obzir troškove pravnih usluga i imovno stanje korisnika pravne pomoći.

Nadalje, u hrvatskom sustavu besplatne pravne pomoći potrebno je izmijeniti pravna pravila koja se odnose na pravna područja u kojima je besplatna pravna pomoć dostupna jer se građani svakodnevno susreću s brojnim pravnim problemima za čije im je razumijevanje i rješavanje potrebna stručna pomoć. Imajući to u vidu, hrvatski sustav besplatne pravne pomoći trebao bi omogućiti građanima zaštitu subjektivnih prava u svim vrstama predmeta. Ograničen opseg pravnih problema u kojima je dostupna sekundarna pravna pomoć predstavlja rizik nepotpunosti i proizvoljnosti zaštite subjektivnih prava pa je potrebno taj rizik otkloniti. Iako su u ZBPP/13 propisane iznimke od pravnih područja u kojima je sekundarna pravna pomoć dostupna, iznimke su diskrecijske naravi pa je njihov učinak u praksi ovisan o tome hoće li se diskrecijsko pravo koristiti na način da svaki predmet bude razmotren na temelju pojedinačnih okolnosti. Budući da takvo postupanje može imati za posljedicu pravnu nesigurnost u ostvarivanju pristupa pravosuđu, trebalo bi kao kriterij utvrđivanja vrste predmeta uzeti socijalnu važnost pravnog problema za tražitelja sekundarne pravne pomoći te razumnost izgleda za pozitivan ishod predmeta. Stoga bi glavni kriterij za odobravanje pravne pomoći trebala biti upravo važnost pravnog problema, a ne pravna kategorija u koju se on ubraja. Tako bi se stvorile pretpostavke za izgradnju sustava koji bi dosljednije utvrđivao stvarne potrebe građana za besplatnom pravnom pomoći.

Kako bi se stvorili uvjeti da svi građani imaju jednaku mogućnost pristupa pravosuđu, država je dužna skrbiti o širokom krugu pružatelja besplatne pravne pomoći. Iako besplatnu pravnu pomoć u RH pružaju četiri kategorije pružatelja (odvjetnici, udruge civilnog društva, institucije visokog obrazovanja preko pravnih klinika te uredi državne uprave), njihova je nadležnost usko vezana uz pojedinu vrstu pravne pomoći. Odvjetnici mogu pružati samo sekundarnu pravnu pomoć, dok je rad udruga, pravnih klinika i ureda ograničen na pružanje primarne pravne pomoći. Time se zanemaruje činjenica da kvalitetne, pouzdane i jeftine usluge sekundarne pravne pomoći osim odvjetnika mogu ponuditi i ostali ovlašteni pružatelji besplatne pravne pomoći. Stoga valja razmisliti da se pružanje sekundarne pravne pomoći omogući pravnim klinikama koje bi pomoć pružale u pravnim područjima za koja su kompetentne. Ne smije se zanemariti ni važnost udruga civilnog društva. Njima bi se, kao i

pravnim klinikama, trebalo omogućiti da pružaju sekundarnu pravnu pomoć u područjima njihova djelovanja.

Pravedan sustav besplatne pravne pomoći stavlja pred državu zadatak brige o osiguranju financijskih sredstava koja su nužna za njegovu održivost. Drugim riječima, financiranje mora biti dostatno i raznovrsno te mora pokrivati sve potrebe hrvatskih građana koje sustav priznaje. Prema sadašnjim prilikama godišnja vrijednost proračunskih sredstava neznatna je s obzirom na stvarne potrebe građana za besplatnom pravnom pomoći. Stoga je potrebno pristupiti temeljitoj reformi financiranja koja mora polaziti od stvarnih potreba građana i realnih troškova administriranja pravne pomoći.⁶⁹ Utvrđivanje potreba građana za pravnom pomoći pretpostavlja provođenje periodičnih empirijskih istraživanja, koja bi bila prikladna osnova za razvoj sustava obračuna naknada. U skladu s rezultatima istraživanja moći će se utvrditi visina obveze države u financiranju besplatne pravne pomoći. Ako se želi ustanoviti održiv sustav financiranja, ne smije se zanemariti važnost doprinosa građana koji omogućuju da se proračunska sredstva namijenjena besplatnoj pravnoj pomoći raspodjeljuju razmjeno njihovoj sposobnosti snošenja troškova pravnih usluga. Budući da veća proračunska izdvajanja u većoj mjeri ograničavaju ekonomske i socijalne slobode građana, *pro bono* pružanje pravne pomoći može pomoći ostvarivanju jamstva jednakog pristupa pravosuđu. No, *pro bono* pružanje pravne pomoći nipošto ne smije zamijeniti sustav državno financirane pravne pomoći.

Usvoji li hrvatski zakonodavac prethodno navedene prijedloge, stvorit će se uvjeti za uređenje sustava besplatne pravne pomoći u kojemu građani imaju jednake mogućnosti zaštite subjektivnih prava koja im pravni poredak na apstraktnoj razini priznaje. Pri tome se s uma ne smije smetnuti činjenica da je održivost pravednog sustava moguća samo ako se posebna pozornost posveti kontinuiranoj skrbi za najlošije stojeće građane. No, ta skrb nipošto ne smije prekoračiti sporazumno utvrđena ograničenja ekonomskih i socijalnih prava. Stoga se učestalo treba ispitivati ostvaruju li se sustavom sporazumno utvrđenih mjera ustavna i zakonska jamstva jednakog pristupa pravosuđu za sve hrvatske građane.⁷⁰ Na taj način država će pokazati solidarnost s najlošije stojećim građanima i spremnosti da im se osigura učinkovita zaštita subjektiv-

⁶⁹ Izvješće IPA 2011., *op. cit.* u bilj. 50, str. 71; Uzelac; Preložnjak, *op. cit.* u bilj. 34, str. 283.

⁷⁰ 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. 775.

nih prava. Pri tome se ne smije zanemariti činjenica da najlošije stojeći građani nisu samo oni koji su najsiromašniji, nego i svi oni građani koji trebaju besplatnu pravnu pomoći u trenucima kada troškovi postupka postanu smetnja učinkovitom ostvarivanju njihovih prava. Time će se u najvećoj mjeri stvoriti uvjeti za ostvarivanje Rawlsovih načela pravednosti koja su zasnovana na ideji države kao pravičnog sustava suradnje slobodnih i jednakih građana.

6. ZAKLJUČAK

Ekonomске razlike među građanima navode na teorijska promišljanja o potrebi ustanovljenja sustava koji bi otklonio nejednake mogućnosti zaštite subjektivnih prava. Teorijsko rješenje može se pronaći u Rawlsovom nauku o uslužnim funkcijama države čije su granice određene sustavom sporazumno usvojenih načela kojima se poštuju individualna prava i slobode. Prema Rawlsovu poimanju građani zahtjev za pružanjem pomoći mogu usmjeriti prema državnoj vlasti koja je odgovorna za osiguranje jednakih ekonomskih te socijalnih uvjeta za ostvarivanje prava i uživanje sloboda.

U Hrvatskoj je pristup pravosuđu povezan s visokim troškovima pa lošije stojeći građani nemaju mogućnost pristupiti pravosuđu kao bolje stojeći građani. Državni sustav mjera pravne pomoći trebao bi imati zadaću poništiti negativne učinke ekonomskih prepreka pristupu pravosuđa. Rukovođeci se Rawlsovim teorijskim spoznajama, pravedan sustav trebao bi omogućiti pristup pravosuđu širokom krugu građana u različitim pravnim područjima i to putem širokog kruga pružatelja te uz dostatne izvore financiranja. Pri tome, teorijske koncepcije jednakih prilika ne smiju predstavljati ograničenja po bolje stojeće građane koji su i izvan sustava državno utvrđenih mjera ovlašteni svojevrijedno ograničiti vlastite ekonomske slobode radi pružanja pravne pomoći lošije stojećim građanima.

Da bi se omogućio pristup pravosuđu širokom krugu građana u različitim pravnim područjima i pod pretpostavkama koje služe kao korektiv nejednakih mogućnosti zaštite subjektivnih prava, pravna pomoć mora biti dostupna i osobama zadovoljavajućeg imovinskog stanja kojima troškovi postupka postanu previsoki te im ograničavaju pristup pravosuđu.

Građanima treba omogućiti zaštitu prava u svim vrstama predmeta pa se taksativno određenje pravnih problema treba izbjegavati jer predstavlja rizik nepotpunosti i proizvoljnosti zaštite subjektivnih prava. Kao kriterij utvrđivanja vrste predmeta u kojima je pravna pomoć dostupna treba uzeti socijalnu

važnost pravnog problema za tražitelje pomoći i razumnost izgleda za pozitivan ishod predmeta.

Besplatnu pravnu pomoć građani mogu zatražiti od širokog kruga pružatelja. No, unatoč tome nema jamstva da će oni djelotvorno pružiti pomoć u pristupu pravosuđu. Razlog tome je nedovoljno razvijena strategija o kompetentnosti pružatelja za pojedine vrste besplatne pravne pomoći pa je potrebno da država s građanima sporazumno utvrdi pravila u skladu s kojima bi se pružatelji određivali prema stručnim kvalifikacijama.

U Hrvatskoj se besplatna pravna pomoć financira iz državnog proračuna i doprinosa korisnika. Državni proračun pokriva samo dio stvarnih troškova besplatne pravne pomoći pa je potrebno pristupiti temeljitoj reformi sustava financiranja. Reforma mora polaziti od stvarnih potreba građana i realnih troškova administriranja pravne pomoći.⁷¹ Utvrđivanje stvarnih potreba pretpostavlja provođenje periodičnih empirijskih istraživanja, koja bi bila prikladna osnova za utvrđivanje visine obveze države i korisnika u financiranju besplatne pravne pomoći. Za održivost sustava financiranja važan je i razvijen sustav korisničkih doprinosa kojeg je u Hrvatskoj nužno prakticirati ako se želi omogućiti da država najsiromašnijim građanima poboljša uvjete pristupa pravosuđu putem povećanja vrijednosti njihovih ekonomskih sloboda bez ugrožavanja vrijednosti tih sloboda za najbolje stojeće građane te sve ostale međuskupine građana.

Da bi hrvatski sustav besplatne pravne pomoći bio posve usklađen sa zahtjevima Rawlsovih načela pravednosti, iz vida se ne smije ispustiti solidarno pružanje pravne pomoći izvan redovitog uređenja. Budući da se država može financijski opteretiti samo u određenom opsegu potrebno je bolje stojećim građanima izvan sustava državno utvrđenih mjera pravne pomoći ostaviti na volju da pomažu lošije stojećim građanima i time svojevolumno ograničavaju vlastite ekonomske i socijalne slobode.

⁷¹ *Ibid.*; Uzelac; Preložnjak, *op. cit.* u bilj. 34, str. 283.

Summary

Barbara Preložnjak*

THEORETICAL FOUNDATIONS FOR EVALUATING THE LEGAL AID SYSTEM AND THEIR APPLICATION TO THE CURRENT REGULATION IN CROATIA

Rawls revolves around the adaptation of two fundamental principles of justice which would guarantee a just society. The basic idea of Rawls' principles is that the well-being of each citizen depends on the scheme of cooperation without which no one can have a satisfying life. Rawls claims that without the assumption of citizen cooperation it is not possible to imagine the realization of a just society. In the context of Rawls' idea that every citizen should create the conditions of equal opportunities for exercising his rights and freedoms, the author in this paper examines whether and to what extent the Croatian legal aid system follows Rawls' principles of justice. In this paper the author will give projections de lege ferenda as guidelines for establishing a just legal aid system based on the idea of social cooperation and solidarity with the aim of achieving equal opportunities for citizens to be treated fairly according to the law.

Key words: John Rawls, principles of justice, access to justice, legal aid

* Barbara Preložnjak, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb; barbara.preloznjak@pravo.hr