

PRAVNO UREĐENJE INSTITUTA BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U REPUBLICI HRVATSKOJ S OSVRTOM NA ZAKONSKA RJEŠENJA POSTJUGOSLAVENSKIH DRŽAVA

Mr. sc. Barbara Preložnjak *
Dinka Šago, dipl. iur. **

UDK 347.921.6 (497.5)
34.048:347.921.6
Primljeno: travanj 2010.
Pregledni znanstveni rad

“Pravo i pravdu nećemo nikome prodati, uskratiti ili odgoditi.”¹
40. paragraf Velike povelje sloboda

Pravo na pristup pravosuđu (access to justice) jedno je od temeljnih ljudskih prava. Ostvarivanje toga prava uvelike ovisi o dostupnosti pravne pomoći svim građanima bez obzira na njihov socioekonomski status. Stoga je postojanje učinkovitog sustava besplatne pravne pomoći u svakoj zemlji jedan od temeljnih jamaca ostvarivanja ljudskih prava u svakodnevnom životu. U radu se razmatra razvoj i uređenje instituta besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj te u ostalim postjugoslavenskim državama s ciljem regionalnog prikaza njegova uređenja.

Ključne riječi: pravo na pristup sudu, pravna pomoć, besplatna pravna pomoć, parnični postupak

* Mr. sc. Barbara Preložnjak, znanstvena novakinja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Dinka Šago, dipl. iur., znanstvena novakinja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Domovinskog rata 8, Split

¹ Lat. *rectum aut justiciam*. Citat je preuzet iz 40. paragrafa Velike povelje sloboda, jednog od najpoznatijih engleskih ustavnih dokumenta iz 1215. godine. Osim iznimne povijesne važnosti, Velika povelja sloboda ima i u suvremenom dobu istaknutu ulogu u pogledu zaštite ljudskih sloboda od samovolje te nepravednog postupanja vlasti. Više u: Kurtović, Š., *Hrestomatija opće povijesti prava i države*, Knjiga I., Stari i srednji vijek, Zagreb, 1999., str. 296 - 297.

1. UVOD

U demokratskim društvima zaštita subjektivnih prava povjerena je tijelima sudbene vlasti ili državne uprave ovisno o tomu kojim se subjektivnim pravima želi pružiti pravna zaštita. Pitanje ostvarivanja pristupa tim tijelima te zaštita prava građana u postupcima pred njima dolazi osobito do izražaja kada se ekonomske i socijalno osjetljivije skupine građana suoče s previsokim postupovnim troškovima. Države tada u cilju očuvanja prava građana uspostavljaju sustave pravne pomoći kao mehanizme za učinkovito ostvarenje prava na pristup sudu.

Posljednjih godina ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) te zemljama nastalim raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje u tekstu: SFRJ) predmet su učestalih rasprava i kritika.

Naime, za vrijeme SFRJ, a u duhu doktrine socijalne države, nastojalo se svim građanima olakšati pristup državnim institucijama pred kojima su mogli tražiti ostvarenje svojih subjektivnih prava. Stoga je tijekom tog razdoblja cijena pružanja pravne zaštite pred sudovima i drugim državnim tijelima bila izrazito niska, odnosno ogledala se u niskim cijenama sudskih pristojbi, odvjetničkih usluga, troškova dokazivanja (vještačenja), izdavanja isprava i potvrda (npr. ovjeravanje isprava).² Osim toga postojala je opća obveza sudova i drugih državnih tijela da neukim strankama pomognu u slučajevima kada one samostalno zastupaju svoje interese u postupcima koji se vode pred njima, a ne postoji zakonom propisana obveza njihova zastupanja. Ta pomoć sudova i drugih državnih tijela sastojala se u davanju pravnih savjeta te pružanju pomoći pri izradi pojedinih pravnih dokumenata. No, takva socijalna otvorenost državnih institucija prema građanima ponekad je prelazila granice racionalnosti te je imala za posljedicu smanjenu kvalitetu odluka koje donose državna tijela, što se negativno očitovalo u vidu porasta broja postupaka te u njihovu trajanju.

Raspadom SFRJ napušten je socijalni pristup građana pravosuđu i ostalim državnim institucijama. Iako su zadržani pojedini socijalni elementi (npr. prava stranaka da same zastupaju svoje interese u postupcima pred sudovima i obveza pružanja pravne pomoći neukim strankama), nastale promjene bile su važne i prouzročile su povećanje složenosti zakonodavstva te veću formalizaciju

² Uzelać, A., *Pristup pravosuđu - analiza stanja u RH i sažetak teza o mogućim pravcima projekta*, str. 4, tekst dostupan na: <http://alanuzelac.from.hr/Pdf/access.pdf>.

i birokratizaciju u postupanju. Naime, uvođenje novih formalnosti u mnoge postupke te ukidanje sustava pružanja pravne pomoći strankama u sudovima, koju su pružali suci i drugi sudski djelatnici, bitno je otežalo pristup socijalno ugroženim slojevima pravosuđu.

Stoga se u novije vrijeme u svim postjugoslavenskim državama javila potreba za institucionalnim unapređenjem instituta pružanja prava na besplatnu pravnu pomoć uspostavom te izgradnjom učinkovitog sustava pružanja besplatne pravne pomoći, a s ciljem omogućavanja pristupa pravosuđu socijalno ugroženim slojevima te ostalim državnim institucijama.

2. PRAVO NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ U REPUBLICI HRVATSKOJ

2.1. Pravni okvir pružanja besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj

Pravo na pristup pravosuđu (eng. *access to justice*) jedno je od osnovnih ljudskih prava o kojem ovisi dostupnost pravne pomoći svim građanima bez obzira na njihov socijalni i/ili ekonomski status. To pravo građanima RH zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske³ kao najvišim pravnim aktom, pojedinim zakonima poput Zakona o parničnom postupku⁴, Zakona o kaznenom postupku⁵, Zakona o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim

³ Ustavom Republike Hrvatske jamči se ravnopravnost, slobode i prava svakog čovjeka i državljanina te se u cilju ostvarivanja tih prava propisuje pravo svakog građanina na pravično suđenje u razumnom roku, uključujući i pravo na pristup pravosuđu pod jednakim uvjetima. Vidi čl. 29. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/90, 153/97, 8/98 - proć. tekst, 113/00, 124/00 - proć. tekst, 28/01, 41/01 - proć. tekst, 55/01, dalje u tekstu: URH).

⁴ "Sud će osloboditi plaćanja troškova postupka stranku koja prema svome općem imovnom stanju ne može podmiriti te troškove bez štete za nužno uzdržavanje svoje i svoje obitelji." Vidi čl. 172. st. 1. Zakona o parničnom postupku (Narodne novine, br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07 - Odluka USRH, 84/08 i 96/08, dalje u tekstu: ZPP).

⁵ Okrivljeniku koji ne može podmiriti troškove, pa zbog toga ne može uzeti branitelja, postaviti će se na njegov zahtjev branitelj na teret proračunskih sredstava. Vidi čl. 6. st. 2. Zakona o kaznenom postupku (Narodne novine, br. 110/97, 27/98 - ispravak, 58/99, 112/90, 58/02, 143/02 - ispravak, 115/06, dalje u tekstu: ZKP).

odnosima⁶, Zakona o odvjetništvu⁷, Zakona o sudskim pristojbama⁸, Zakona o azilu⁹ te, naposljetku, Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći¹⁰.

Sustav pružanja besplatne pravne pomoći bio je pravno reguliran u RH i prije donošenja ZBPP-a.¹¹ No, zakonska fragmentarnost i segmentiranost sustava prije donošenja ZBPP-a imala je za posljedicu neučinkovitost pružanja besplatne pravne pomoći, pa je bilo i više no potrebno pristupiti izradi jedinstvenog zakonskog rješenja. Osim toga, izrada ZBPP-a bila je i obveza hrvatskog zakonodavca preuzeta u okviru postupka pridruživanja Europskoj uniji te usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s njezinom pravnom stečevinom (tzv. *acquis communautaire*).¹²

⁶ “Strani državljani imaju pravo na oslobađanje plaćanja parničnih troškova uz uvjet uzajamnosti.” i “Osoba bez državljanstva ima pravo na oslobođenje plaćanja parničnih troškova ako ima prebivalište ili boravište u Republici Hrvatskoj.”. Vidi čl. 85. st. 1. i 4. Zakona o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima (Narodne novine, br. 53/91, dalje u tekstu: ZRS).

⁷ Pravna pomoć građanima osigurava se i putem odvjetništva kao samostalne i neovisne službe u skladu sa Zakonom o odvjetništvu (Narodne novine, br. 9/94, 117/08 i 50/09, dalje u tekstu: ZO). Vidi čl. 21. ZO-a. Pružanje besplatne pravne pomoći pobliže je uređeno Kodeksom odvjetničke etike. Vidi toč. 3. Kodeksa odvjetničke etike.

⁸ “Sud će osloboditi od plaćanja sudskih pristojbi stranku koja prema svom općem imovnom stanju ne može podmiriti sudsku pristojbu bez štetnih posljedica za nužno uzdržavanje sebe i svoje obitelji.”. Vidi čl. 14. i 15. Zakona o sudskim pristojbama (Narodne novine, br. 26/03, dalje u tekstu: ZSP).

⁹ Pravo na pristup sudovima i pravo na besplatnu pravnu pomoć azilanti te tražitelji azila mogu ostvariti putem predstavnika Hrvatskog Crvenog križa, Hrvatskog Caritasa, UNHCR-a i drugih organizacija koje se bave zaštitom prava izbjeglica. Vidi čl. 20. i 24. Zakona o azilu (Narodne novine, br. 103/03, 179/07, dalje u tekstu: ZA).

¹⁰ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (Narodne novine, br. 62/08, dalje u tekstu: ZBPP).

¹¹ Do donošenja ZBPP-a sustav pružanja pravne pomoći bio je reguliran fragmentarno odredbama mnogobrojnih zakona kojima je propisano pravo na pravnu pomoć za određene kategorije građana (npr. izbjeglice, povratnici i raseljene osobe). Stoga je bilo više nego potrebno sistematizirati propise vezane uz pružanje besplatne pravne pomoći, a u cilju osiguranja što učinkovitijeg pristupa sudu i ostalim državnim tijelima za socijalno i ekonomski ugrožene skupine građana. Detaljnije u: Maršić, M., “Pravo na besplatnu pravnu pomoć (de lege lata i de lege ferenda)”, *Pravnik*, 40(1), 82, Zagreb, 2006., str. 130 i dalje.

¹² ZBPP bio je jedan od političkih kriterija za pridruživanje Republike Hrvatske Europskoj uniji sadržan u 23. poglavlju (“Pravosuđe i temeljna prava”) kao i u 24. poglavlju (“Sloboda, pravda i jednakost”). Tako kod: Butorac, J., “Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći”, *Informator*, br. 5664, 2008., str. 18.

Krajem 2003. godine izrađeno je više studija o besplatnoj pravnoj pomoći¹³, a Vlada RH, u cilju raspravljanja i predlaganja zakonskog rješenja besplatne pravne pomoći, formirala je radnu skupinu za izradu Nacrta zakona sastavljenu od predstavnika Ministarstva pravosuđa, predstavnika nevladinih udruga, pravnih fakulteta, predstavnika Hrvatske odvjetničke komore, Udruge hrvatskih sudaca, drugih ministarstava te Vlade.

Unatoč mnogobrojnim kritikama konačnoga prijedloga ZBPP-a¹⁴, on je prihvaćen i stupio je na snagu 7. lipnja 2008. godine.¹⁵

¹³ Primjerice: Uzelac, A., "Pristup pravosuđu - analiza stanja u RH", tekst dostupan na: <http://alanuzelac.from.hr/Pdf/access.pdf>; Gorkič, A., "Besplatna pravna pomoć, izlaganje na okruglom stolu", ožujak 2004.; Radaković, M., Barić S., "Položaj nevladinih organizacija u pružanju besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj", prosinac 2004. itd.

¹⁴ Veliku kritiku konačnom zakonskom prijedlogu uputio je profesor Uzelac istaknuvši da je Prijedlog odabrao krut i birokratiziran sustav koji je složen i tegoban za njegove korisnike, nepoželjan za one koji ga trebaju primjenjivati pa zato i teško može ostvariti željenu svrhu, odnosno zaštititi interese građana; izvodi očito pogrešne zaključke iz vlastite analize koju iznosi u svojem obrazloženju; kreira sustav koji stvara plodno tlo za zlouporabe i korupciju; pogoduje pružateljima pravne pomoći čiji je doprinos dosada bio najmanji, a stvara poteškoće i obeshrabruje pružatelje pravne pomoći koji su se najviše afirmirali na tom području; kreira sustav koji je državi skup i čija sredstva se većim dijelom nesvršishodno troše; stimulira loše prakse u radu sudova i drugih tijela koja bi trebala pomoći građanima ostvariti svoja prava; ne uspostavlja jedinstven i cjelovit sustav čime se onemogućuje usklađivanje pojedinih elemenata i praćenje troškova i učinaka novog sustava; pogrešno interpretira međunarodne standarde i pravo Europske unije s kojim se navodno harmonizira; izrađen je bez prethodnog prikupljanja relevantnih podataka i bez realnih predviđanja ukupnih budućih troškova koje će novi sustav izazvati; nije dovršen, tj. bitne elemente sustava ostavlja za kasnije provedbene propise zbog čega nije moguće niti približno ocijeniti kako bi nakon stupanja na snagu sustav pravne pomoći funkcionirao; nije usklađen s drugim zakonima i pravnim aktima zbog čega bi njegovo prihvaćanje dovelo do pravne nesigurnosti; u pojedinim je bitnim elementima nedorečen, konfuzan i sadržava unutarnje proturječnosti koje bi mogle onemogućiti njegovo ispravno tumačenje i primjenu. Više u: Uzelac, A., "Osvrt na konačni prijedlog Zakona o ostvarivanju prava na pravnu pomoć", tekst dostupan na www.humanrights.hr.

¹⁵ Odredbe članka 15. i 16. ZBPP-a koje se odnose na zahtjev za odobravanje pravne pomoći na snazi su tek od 1. veljače 2009. godine, dok odredbe od članka 45. do 52. koje se odnose na posebne odredbe o odobravanju pravne pomoći u prekograničnim sporovima stupaju na snagu na dan prijema Republike Hrvatske u članstvo Europske unije.

2.2. Pojam i opseg besplatne pravne pomoći u Zakonu o odvjetništvu

Pravo na besplatnu pravnu pomoć u smislu odredaba čl. 21. ZO-a iznimka je od načela slobodnog izbora punomoćnika.¹⁶ Naime, sukladno odredbama ZO-a Hrvatska odvjetnička komora (dalje u tekstu: HOK) dužna je osigurati besplatno pružanje pravne pomoći žrtvama Domovinskog rata i socijalno ugroženim osobama u pravnim stvarima u kojima te osobe ostvaruju prava koja su u vezi s njihovim položajem, kao i u drugim slučajevima predviđenim općim aktima HOK-a. Nadalje, pravo na besplatnu pravnu pomoć u okviru HOK-a mogu ostvariti i djeca u predmetima uzdržavanja.

U navedenim slučajevima stranke nemaju pravo slobodnog izbora punomoćnika, već se on određuje rješenjem predsjednika HOK-a na temelju abecednog popisa odvjetnika koji imaju sjedište pisarnice na području suda pred kojim bi se postupak trebao voditi ili se vodi. Ako je stranka nezadovoljna imenovanim punomoćnikom, odnosno u slučaju postojanja opravdanih razloga koji onemogućavaju urednu komunikaciju stranke i odvjetnika, stranci se može odrediti novi odvjetnik koji će ju zastupati.

U slučaju uspjeha u sporu u kojem je besplatno zastupana socijalno ugrožena osoba ili žrtva Domovinskog rata, odvjetnik može od zastupanih osoba tražiti nagradu za pružene usluge u mjeri u kojoj to zastupanje neće izgubiti svoje socijalno i humano obilježje. Odvjetnik u svakom slučaju smije tražiti onu

¹⁶ Člankom 90. ZPP-a propisano je da punomoćnik može biti svaka osoba koja je potpuno poslovno sposobna, osim osobe koja se bavi nadripisarstvom. Iz te odredbe razvidno je ne samo da se ne traži da punomoćnik bude odvjetnik (iako za odvjetnike postoje povlaštena pravila u pogledu opsega parnične punomoći), već on ne mora biti niti pravnik, niti sveučilišno obrazovana osoba. S tim u vezi potrebno je ukazati i na odredbe KZ-a, koji u članku 310. pod naslovom "Nadripisarstvo" određuje biće kaznenog djela neovlaštenog bavljenja pružanjem pravne pomoći, kao i neovlaštenog pružanja pravne pomoći za unaprijed dogovorenu i primljenu nagradu. Sudska praksa i pravna znanost priklonili su se tumačenju po kojem "neovlaštenost" treba interpretirati kao "protivnost zakonu", a zakon je ovdje mjerodavan propis koji je *situs materiae* za aktivnost koja se regulira. Naime, ne može biti neovlašteno ono što je i prema ZPP-u i prema ZO-u, bilo izričito bilo *implicite* (odsutnošću zabrane ili propisivanja monopola drugoga), dopušteno. To što više nije izrijekom propisano ugovaranje ili primanje nagrade ne mijenja bitno tumačenje nadripisarstva. Može se smatrati da je riječ o olakšavanju dokazivanja jer više nije potrebno dokazati je li tko zaista ugovorio ili primio nagradu, što je dosada uistinu bio *probatio diabolica*. Stoga, za koga se dokaže bavljenje pružanjem pravne pomoći "kao zanimanjem", vrijedi oboriva predmnjeva o postojanju ugovora ili primanju naknade.

nagradu koju je zastupana stranka ostvarila prema osnovi njegova zastupanja, a na teret protivne stranke.¹⁷

2.3. Pojam i opseg besplatne pravne pomoći u smislu odredaba Zakona o parničnom postupku

U ZPP-u je regulirano pravo parničnih stranaka na punomoćnika, na oslobođenje od plaćanja troškova te sudskih pristojbi.¹⁸

Stranke u postupku mogu poduzimati parnične radnje osobno ili putem punomoćnika koji može biti samo odvjetnik, osim ako zakonom nije drukčije određeno.¹⁹ Iznimno, kao punomoćnik stranku može zastupati osoba koja je s njome u radnom odnosu ako je potpuno poslovna sposobna, srodnik po krvi u pravoj liniji, brat, sestra ili bračni drug uz ispunjenje uvjeta da su potpuno poslovno sposobne osobe i da se ne bave nadripisarstvom.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć uređeno je odredbama članaka 172. - 177. ZPP-a, kojima se regulira pravo na oslobođenje od troškova postupka te oslobođenje od plaćanja sudskih pristojbi.²⁰ Polazište pri određivanju prava na besplatnu pravnu pomoć jest imovinski kriterij. Na osnovi toga kriterija sud će stranku osloboditi od plaćanja troškova postupka kada ona prema općem imovinskom stanju ne može podmiriti te troškove bez štete za nužno uzdržavanje sebe i svoje obitelji.^{21 22}

¹⁷ Vidi točku 38. Kodeksa odvjetničke etike (Narodne novine, br. 64/2007, br. 72/2008, dalje u tekstu: Kodeks).

¹⁸ Temeljne norme toga zakona o oslobađanju od troškova postupka u osnovi potječu još s kraja 19. stoljeća. Više kod: Poznić, B., Vražalić, M., Bačić, F., *Zakon o parničnom postupku* (komentar zakona), Nova administracija, Beograd, 1957., str. 136 - 162.

¹⁹ Opširnije kod: Uzelac, A., "Obvezatno odvjetničko zastupanje - prilog diskusiji o reformi hrvatskog parničnog prava", Zagreb, *Pravo u gospodarstvu*, br. 2/1997, str. 149 - 185.

²⁰ Podrobnije kod: Dika, M., *Građansko parnično pravo: Stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku*, IV. knjiga, Narodne novine d.d., srpanj 2008., str. 223 - 225.

²¹ Vidi čl. 172. ZPP-a.

²² "Oslobođenje od plaćanja troškova postupka na temelju članka 172. ZPP, ne odnosi se na dužnosti stranke da po pravilima o naknadi parničnih troškova (čl. 154. ZPP) nadoknadi protivnoj stranci parnične troškove koje joj je prouzročila.", ŽS ŠI ž 302/1999, tekst izreke presude dostupan na: <http://sudskapraksa.vsrh.hr/supra>.

2.4. Pojam i opseg besplatne pravne pomoći u smislu odredaba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Pojam besplatne pravne pomoći definiran je u čl. 3. ZBPP-a kao “način olakšavanja pristupa sudu i drugim tijelima koja odlučuju o pravima i obvezama hrvatskih državljana i stranaca na način da troškove u cijelosti ili djelomično snosi Republika Hrvatska uzimajući u obzir njihov materijalni položaj te okolnost da ne bi mogli ostvariti to pravo bez ugrožavanja svojeg uzdržavanja i uzdržavanja članova svojeg kućanstva”.

ZBPP razlikuje pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći.²³ Primarna pravna pomoć obuhvaća opću pravnu informaciju²⁴, pravni savjet²⁵, pravnu pomoć u sastavljanju pismena pred tijelima uprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, zastupanje u upravnim stvarima, pravnu pomoć u mirnom izvansudskom rješavanju sporova, zastupanje pred Europskim sudom za ljudska prava i pred međunarodnim organizacijama. Sekundarna pravna pomoć obuhvaća zastupanje pred sudom, pravnu pomoć za mirno rješavanje sporova pred sudom te sastavljanje pismena u sudskim postupcima.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć moguće je ostvariti u svim postupcima pred sudovima, upravnim tijelima te drugim pravnim osobama s javnim ovlastima pod uvjetom da se u njima rješavaju egzistencijalna pitanja²⁶ korisnika toga prava. Iznimno, pravo na besplatnu pravnu pomoć moguće je ostvariti i na osnovi kriterija pravičnosti u sudskim postupcima u kojima stranka ne ispunjava uvjete za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u skladu s odredbama ZBPP-a.²⁷

Unatoč činjenici da je ZBPP obuhvatio širok krug sporova u okviru kojih se priznaje pravo na besplatnu pravnu pomoć, mislimo da su u Zakonu neo-

²³ Vidi čl. 4. st. 1. ZBPP-a.

²⁴ Opća pravna informacija nenaplatni je oblik pravne pomoći koji sadrži opću i načelnu uputu o pravnom uređenju pojedinog područja. Vidi čl. 3. st. 1. toč. 7. ZBPP-a.

²⁵ Pravni savjet predstavlja širi oblik pravne pomoći dan u obliku cjelovite upute o načinu i mogućnostima rješavanja pojedinog pravnog pitanja. Vidi čl. 3. st. 1. toč. 10. ZBPP-a.

²⁶ Egzistencijalnim pitanjima zbog kojih zakon priznaje pravo na besplatnu pravnu pomoć osobito se smatraju pitanja u vezi s ostvarivanjem: statusnih prava, radnog i socijalnog prava, mirovinskog osiguranja, invalidskog osiguranja, zaštite djece, mladih punoljetnika, žrtava kažnjivih djela, žrtava trgovanja ljudima, žrtava obiteljskog nasilja, imovinskoppravna pitanja u vezi sa zaštitom nekretnina do veličine zadovoljavajućega stambenog prostora, odnosno pitanja zaštite sredstava za rad nužnih za uzdržavanje korisnika i članova kućanstva. Vidi čl. 5. st. 2. ZBPP-a.

²⁷ Vidi čl. 5. st. 3., čl. 42., 43. te 44. ZBPP-a.

pravdano izostavljeni sporovi u nadležnosti trgovačkih sudova²⁸ te sporovi za naknadu štete.²⁹ To prvenstveno zato što se kao stranke u postupcima pred trgovačkim sudovima mogu javiti i radnici koji vode radne sporove protiv trgovačkih društava nad kojima je otvoren stečaj, pa stoga smatramo da su pitanja vezana uz ostvarivanje prava radnika egzistencijalna pitanja. Pretpostavljamo da je zakonodavac imao u vidu da bi radnici svoja prava na besplatnu pomoć u tim postupcima mogli ostvariti putem sindikata. No, takvo stajalište nije prihvatljivo zato što radnik pravnu pomoć putem sindikata može ostvariti samo u slučaju da je njegov član.

Mislimo da su iz sustava besplatne pravne pomoći neosnovano isključeni i sporovi za naknadu štete. Predmetni sporovi su dulji te je njihov konačan ishod često neizvjestan. Kako su u tim sporovima tužitelji (oštećenici) u pravilu fizičke osobe koje za naknadu štete tuže osiguravajuća društva koja zastupaju renomirani odvjetnici, odnosno odvjetnička društva, postoji opasnost da fizičke osobe zbog duljine postupka neće imati dovoljno materijalnih sredstava za pokriće troškova zastupanja.

Razlog ispuštanja sporova za naknadu štete iz sustava besplatne pravne pomoći može se opravdati činjenicom da se zakonodavac vodio time da stranka može ostvariti prava zaključivanjem ugovora *pactum de quota litis*. No, kako zaključivanje takva ugovora nije obveza odvjetnika, smatramo da bi bilo poželjno predvidjeti mogućnost besplatne pravne pomoći i u tim sporovima.

2.5. Korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć

Krug osoba koje mogu ostvarivati pravo na besplatnu pravnu pomoć u smislu odredaba ZBPP-a postavljen je vrlo široko te je u skladu s odredbama Haaške konvencije o građanskom postupku iz 1957. godine, Konvencije o olakšanju međunarodnog pristupa sudovima iz 1988. godine te odredbama Direktive 2002/8³⁰ u vezi s kojom je RH preuzela obvezu usklađivanja u cilju pristupanja punopravnom članstvu EU-a.

Ratione personae u okviru prava na besplatnu pravnu pomoć jesu hrvatski državljani, stranci na privremenom boravku, stranci na stalnom boravku, azi-

²⁸ Takvo stajalište i kod: Maršić, M., *op. cit.* (bilj. 11.), str. 149.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ "Council Directive 2002/8 of 27. January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes", Official Journal of the European Communities, L 26/41, dalje u tekstu: Direktiva 2002/8.

lanti, stranci pod supsidijarnom zaštitom, stranci pod privremenom zaštitom, tražitelji azila u postupcima za koje im pravna pomoć nije predviđena posebnim zakonom te djeca stranaca koja su u Republici Hrvatskoj zatečena bez pratnje roditelja ili zakonskog zastupnika.³¹

Stjecanje prava na besplatnu pravnu pomoć prvenstveno ovisi o imovinskom kriteriju. Na osnovi toga kriterija potencijalni korisnik prava na besplatnu pravnu pomoć može ostvariti pomoć pod uvjetom da ne može snositi troškove postupka, a da egzistencijalno ne ugrozi sebe i članove svoje obitelji³², kao i u slučajevima kada ostvaruje prava iz sustava socijalne skrbi ili prava na opskrbninu prema odredbama Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata³³ i Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata.³⁴

³¹ Vidi kod: Loje, G., "Besplatna pravna pomoć", *Pravo i porezi*, br. 4., 2009., str. 48.

³² Smatra se da osoba ne može snositi troškove pravne pomoći bez egzistencijalne ugroženosti ako imovno stanje podnositelja zahtjeva i punoljetnih članova njegova kućanstva odgovara sljedećim uvjetima (kumulativno):

a) kad imovina, u novčanom obliku, podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva ne iznosi više od dvadeset najnižih mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja, po članu njegova kućanstva (2.611,00 kn za 2009. godinu)

b) kad podnositelj zahtjeva ili punoljetni članovi njegova kućanstva posjeduju imovinu, osim imovine u novčanom obliku, čija ukupna vrijednost ne prelazi iznos od dvadeset najnižih mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja (2.611,00 kn za 2009. godinu)

c) kad podnositelj zahtjeva, odnosno punoljetni članovi njegova kućanstva, imaju u vlasništvu stan ili kuću koji se smatraju zadovoljavajućim stambenim prostorom u smislu članka 3. Zakona (35m² za podnositelja zahtjeva te dodatnih 10m² za svakog člana kućanstva, moguća su odstupanja do 10m²) te ako imaju u vlasništvu automobil čija vrijednost ne prelazi osamnaest najnižih mjesečnih osnovica za obračunavanje i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja (2.611,00 kn za 2009. godinu)

d) kad u proteklih 12 mjeseci ukupni dohodak i ukupni primici podnositelja zahtjeva i punoljetnih članova njegova kućanstva mjesečno ne prelaze po članu kućanstva iznos najniže osnovice za obračun i plaćanje doprinosa za obvezna osiguranja na dan podnošenja zahtjeva, prema Zakonu o doprinosima za obvezna osiguranja (2.611,00 kn za 2009. godinu). Dostupno na stranici: www.pravosudje.hr/default.asp?gl=200901290000002.

³³ Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji (Narodne novine, br. 174/04, 92/05, 107/07, dalje u tekstu: ZPHB).

³⁴ Zakon o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (Narodne novine, br. 86/92, 58/93, 2/94, 76/94, 108/95, 82/01, 103/03, dalje u tekstu: ZZVCIR).

De lege ferenda predložili bismo da se i osobama koje se ne ubrajaju u slojeve siromašnih (npr. pripadnicima srednje klase) u određenom opsegu omogući korištenje nekih mjera iz sustava besplatne pravne pomoći, posebice u kompleksnim i zahtjevnim slučajevima koji su povezani s velikim troškovima. Njima bi se moglo odobriti djelomično oslobađanje od plaćanja troškova postupka (npr. djelomično oslobađanje od plaćanja taksi, predujmljivanje ili posudba sredstava koje treba platiti za troškove postupka iz fonda besplatne pravne pomoći).

2.6. Subjekti pružanja prava na besplatnu pravnu pomoć

Pružatelji besplatne pravne pomoći mogu biti odvjetnici, ovlaštene udruge, sindikati i visoka učilišta.³⁵

Odvjetnici mogu pružati primarnu i sekundarnu pravnu pomoć.³⁶ Pravna pomoć koju pruža odvjetnik sadržajno obuhvaća sve oblike pravne pomoći od zastupanja u postupcima pa sve do pružanja pravnih savjeta i sastavljanja različitih pismena. Sudjelovanje odvjetnika u pružanju besplatne pravne pomoći proizlazi iz njihove uloge profesionalnih pružatelja pravne pomoći. Odvjetnik je dužan pružiti pravnu pomoć u skladu s odredbama ZBPP-a, osim u slučajevima kada je uskrata pružanja pomoći propisana odredbama ZO-a. U slučaju neosnovanog odbijanja pružanja pravne pomoći, korisnik pravne pomoći može odbijanje prijaviti ministarstvu nadležnom za poslove pravosuđa.³⁷

Uz opću dužnost odvjetnika da pružaju besplatnu pravnu pomoć valjalo bi *de lege ferenda* predvidjeti mogućnost da oni nađu interes za intenzivnijim sudjelovanjem u sustavu pružanja besplatne pravne pomoći putem poticanja njihove intenzivnije suradnje s udrugama civilnog društva.³⁸

Udruge³⁹, za razliku od odvjetnika, smiju pružiti isključivo primarnu pravnu pomoć korisnicima prava te osobama koje nisu korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć pod pretpostavkom da se ona ne financira sredstvima iz državnog proračuna.⁴⁰ Ovlast za pružanje besplatne pravne pomoći stječu

³⁵ Čl. 9. st. 1. ZBPP-a.

³⁶ Vidi čl. 10. st. 1. ZBPP-a.

³⁷ Vidi čl. 11. st. 4. ZBPP-a.

³⁸ Tako i Uzelac, A., *op. cit.* (bilj. 13.), str. 15.

³⁹ Popis udruga za pružanje primarne pravne pomoći moguće je pronaći na sljedećoj stranici: <http://www.pravosudje.hr/default.asp?gl=200902170000002>.

⁴⁰ Vidi čl. 11. st. 4. ZBPP-a.

upisom u registar udruga pružatelja pravne pomoći koji se vodi pri Ministarstvu pravosuđa.⁴¹

Uloga udruga u sustavu besplatne pravne pomoći minorizirana je, što negativno utječe na kulturu građanskog djelovanja u vezi s ostvarivanjem te zaštite ljudskih prava. Njihovo djelovanje u vezi s pružanjem besplatne pravne pomoći ograničeno je na savjetodavnu pomoć te pomoć u postupcima pred upravnim tijelima, dok je izostavljena mogućnost njihova postupanja i djelovanja pred sudskim tijelima gdje se u najvećoj mjeri odlučuje o subjektivnim pravima građana. Marginaliziranje uloge udruga pri pružanju pravne pomoći pridonosi stvaranju odvjjetničkog monopola te potiče opasnost da će siromašni građani biti lišeni i one pomoći koju su im dosada pružale nevladine udruge.

Osim odvjetnika te udruga pravnu pomoć mogu pružiti i sindikati. Oni poput udruga pružaju samo primarnu pravnu pomoć.⁴² Naime, sindikati mogu pružiti svojim članovima pravnu pomoć i u skladu s odredbama ZOR-a i ZPP-a.

Visoka učilišta koja izvode sveučilišne studije u znanstvenom području prava mogu putem pravnih klinika⁴³, a u skladu sa svojim općim aktima, pružati primarnu pravnu pomoć u vidu davanja općih pravnih informacija, pravnih savjeta te izrađivanja pismena. Važnost je pravnih klinika u pružanju besplatne pravne pomoći iznimna. Naime, pružanje pravne pomoći putem pravnih klinika doprinosi općem poboljšanju prava na pristup sudovima (npr. u slučajevima zaštite žrtava obiteljskog nasilja, zaštite prava iz radnog odnosa, zaštite manjinskih dioničara i sl.), kao i poboljšanju informiranosti građana o mogućnostima ostvarivanja prava.⁴⁴

⁴¹ Vidi čl. 11. i 12. ZBPP-a.

⁴² Vidi čl. 13. ZBPP-a.

⁴³ U pravnim klinikama studenti uz pomoć znanstveno-nastavnog osoblja analiziraju stvarne slučajeve i na temelju njih daju mišljenja i savjete te pomažu u sastavljanju određenih vrsta pravnih dokumenata. Danas na pravnim fakultetima u Republici Hrvatskoj još ne postoje pravne klinike u smislu odredaba ZBPP-a, već je riječ o "pravnim klinikama" koje su zapravo preodjenute vježbe za studente ili izborne predmete. Više u: Uzelac, A., *op. cit.* (bilj. 13.), str. 16.

⁴⁴ Jelinić, Z., *Ostvarivanje prava na pristup sudu kroz sustav besplatne i subvencionirane pravne pomoći*, magistrski rad, Zagreb, 2008., str. 185.

2.7. Postupak za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć

Postupak za odobravanje pravne pomoći pokreće se podnošenjem zahtjeva uredu državne uprave. Ako je riječ o zahtjevu za odobravanje primarne pravne pomoći, zahtjev se izravno podnosi ovlaštenim udrugama, sindikatima i pravnim klinikama. Zahtjev se podnosi na propisanom obrascu uz koji se prilaže pisana izjava podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva o imovinskom stanju te o dopuštanju uvida⁴⁵ u sve podatke o imovini i dohotku.

Odluku o prihvatanju ili odbijanju zahtjeva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć ured državne uprave dužan je donijeti u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva. Iznimno, odluka se mora donijeti odmah ako bi kasnije ostvarivanje prava na pomoć podnositelju uzrokovalo onemogućenje ili otežano ostvarenje subjektivnih prava u vezi s kojima traži pravo na pomoć. U slučajevima odbijanja zahtjeva za dodjeljivanje besplatne pravne pomoći te njegova odobrenja u vrijednosti manjoj od zatražene, podnositelj zahtjeva može se u roku od osam dana žaliti Ministarstvu pravosuđa.⁴⁶ Kada je udovoljeno uvjetima za prihvatanje zahtjeva, ured državne uprave izdaje uputnicu.⁴⁷ Uputnica je upravni akt kojim se utvrđuje postojanje prava na pomoć te opseg toga prava. Ona se može izdati za pružanje primarne ili sekundarne pravne pomoći te za poduzimanje pojedinih pravnih radnji u postupku. Na osnovi izdane uputnice korisnik prava na besplatnu pravnu pomoć sam bira pružatelja pomoći. Time je korisnik stavljen u nepovoljan položaj jer je, uz činjenicu da mu je potrebna pravna pomoć, obvezan sam pronaći osobu koja bi spremno i kvalificirano preuzela njegov slučaj. To otvara

⁴⁵ Ured državne uprave dužan je provjeravati podatke o dohotku te imovini podnositelja zahtjeva kada to zatraži nadležni sud, upravno tijelo, tijelo s javnim ovlastima te osoba koja ima pravni interes u sporu.

⁴⁶ Za provedbu drugostupanjskog postupka prema zahtjevima za odobravanje besplatne pravne pomoći nadležan je Odjel za besplatnu pravnu pomoć Sektora za ljudska prava i besplatnu pravnu pomoć Ministarstva pravosuđa koji, osim toga, provodi upravni nadzor nad radom prvostupanjskih tijela koja odobravaju pravnu pomoć, sudjeluje u provedbi stručnog nadzora nad radom pružatelja pravne pomoći, obavlja poslove registracije udruga za pružanje besplatne pravne pomoći, vodi registar udruga ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći te nadzire njihov rad.

⁴⁷ Suprotno tome, prof. Uzelac smatra da akt koji bi uslijedio nakon uzimanja izjave i eventualne provjere imovinskog stanja ne bi trebao biti nazvan "uputnicom", niti bi trebao biti vezan uz određeni postupak ili njegov stadij. Naime, upravni organ osposobljen je samo utvrđivati i provjeravati imovinu osobe koja traži pravnu pomoć, a ne ocjenjivati potrebu za pravnom zaštitom, kompleksnost i zahtjeve konkretnog postupka ili kompetentno birati osobu koja će pravnu pomoć pružiti; on može samo izdavati potvrde o imovinskom statusu.

mogućnost za korupciju u slučajevima pokušaja utjecanja na upravne službenike koji izdaju uputnice da neformalno preporučuju određene osobe za pružatelje pravne pomoći. U takvim slučajevima korisnici prava obraćali bi se većinom uskom krugu odvjetnika koji su medijski eksponiraniji te poznatiji. Takvo bi se zastupanje moglo izjednačiti s *pro bono* zastupanjem te bi moglo dovesti u pitanje učinkovitost pružene pravne pomoći.⁴⁸

Dodijeljeno pravo na besplatnu pravnu pomoć nije trajno pravo. Naime, korisnik mora u skladu s načelom *rebus sic stantibus* tijekom postupka u okviru kojeg mu je dodijeljeno pravo ispunjavati uvjete za ostvarivanje prava. Stoga je od dana podnošenja zahtjeva pa do dana konačnog obračuna troškova pravne pomoći dužan izvijestiti ured državne uprave o svim promjenama koje bi mogle utjecati na ostvarivanje prava na pomoć.⁴⁹ Također, ured državne uprave ovlašten je po službenoj dužnosti ispitati ispunjava li korisnik uvjete za daljnje ostvarivanje prava. U slučaju promjene uvjeta na osnovi kojih je korisnik ostvario pravo na pomoć, ured državne uprave može donijeti rješenje o poništenju ili izmjeni uputnice. U tom slučaju korisnik ima pravo u roku od osam dana od primitka rješenja podnijeti žalbu Ministarstvu pravosuđa.

2.8. Odobravanje besplatne pravne pomoći zbog razloga pravičnosti

Pravo na besplatnu pravnu pomoć moguće je ostvariti i na osnovi kriterija pravičnosti⁵⁰. Naime, stranci se na njezin zahtjev može odobriti pravo na besplatnu pravnu pomoć i u slučajevima kada njezin zahtjev ne udovoljava uvjetima za dodjeljivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, a sud ocjeni da je ona stranci nužna. To će posebno biti u složenim postupcima u kojima stranka nema sposobnosti da se sama zastupa⁵¹, a njezine materijalne prilike

⁴⁸ Vidi Uzelac, A., *op. cit.* (bilj. 13.), str. 8.

⁴⁹ Vidi čl. 40. i 41. ZBPP-a.

⁵⁰ "Pravičnost (eng. *equity*; njem. *Billigkeit, Gerechtigkeit*; franc. *équité*) predstavlja kriterij za odlučivanje kojim se nastoji ublažiti krutost građanskopravne norme. Budući da su pravila građanskog prava općenita, beziznimna unificiranost u njihovoj primjeni dovodila bi do rješenja koja ne bi bilo moguće pomiriti s elementarnim osjećajem pravde. Međutim, neograničena mogućnost uporabe kriterija pravičnosti u velikoj bi mjeri ugrozila pravnu sigurnost. Zbog toga se pravičnost kao materijalno-pravni kriterij može primijeniti samo onda kad zakon to izrijekom dopušta.", *Pravni leksikon*, Zagreb, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007., str. 1189.

⁵¹ Europski sud u presudi "Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva" od 15. veljače 2005. godine, br. 68416/01, zauzeo je stajalište o postojanju povrede prava na jednakost

su takve da bi angažiranje odvjetnika moglo ugroziti njezino uzdržavanje, kao i uzdržavanje članova njezina kućanstva.⁵² Zahtjev za ostvarivanje prava na pomoć zbog razloga pravičnosti podnosi se u pisanom obliku⁵³ prilikom pokretanja ili tijekom postupka pred nadležnim sudom koji odlučuje u postupku o subjektivnim pravima podnositelja zahtjeva.⁵⁴

Rješenje suda kojim se odobrava besplatna pravna pomoć na osnovi kriterija pravičnosti dostavlja se stranci i nadležnom uredu državne uprave koji na temelju rješenja izdaje uputnicu. Protiv rješenja suda o odbijanju zahtjeva ne može se podnijeti žalba, no stranka ima mogućnost da u žalbi na odluku donesenu u postupku u vezi s kojim je tražila besplatnu pravnu pomoć kao žalbeni razlog istakne odbijanje zahtjeva za pružanje pravne pomoći.⁵⁵

Troškovi pravne pomoći dodijeljene zbog razloga pravičnosti obuhvaćaju naknadu troškova postupka i nagradu za zastupanje prema odredbama ZBPP-a. Oni se predujmljuju iz sredstava suda, a zavisno od uspjeha u sporu snose se iz proračunskih sredstava namijenjenih za pravnu pomoć.⁵⁶

2.9. Financiranje sustava besplatne pravne pomoći u RH

Financijska sredstva za organiziranje i pružanje besplatne pravne pomoći osiguravaju se iz državnog proračuna.⁵⁷ Sredstva se također mogu osigurati i iz proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave, donacija te drugih izvora u skladu sa zakonom.⁵⁸

Od ukupno osiguranih sredstava za financiranje pravne pomoći do 50 % se dodjeljuje na temelju natječaja udrugama i visokim učilištima za rad pravnih

procesnih sredstava i prava na pošteno suđenje u slučaju u kojemu zbog složenosti postupka i zbog svojih osobnih okolnosti podnositelji zahtjeva za pravnu pomoć nisu bili u stanju sami učinkovito poduzimati radnje u postupku, a nije im omogućeno pravo na besplatnu pravnu pomoć. Dika, M., *op. cit.* (bilj. 20.), str. 225.

⁵² Vidi čl. 5. st. 3. ZBPP-a.

⁵³ Uz zahtjev je potrebno priložiti dokaze o broju članova kućanstva, potvrdu Porezne uprave o visini dohotka podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva, odnosno druge dokaze o visini dohotka, kao i izjave o njihovu imovinskom stanju. Vidi čl. 42. st. 1. ZBPP-a.

⁵⁴ Kada je zahtjev podnesen u tijeku postupka, sud će stati s postupkom do donošenja odluke o zahtjevu. Vidi čl. 42. ZBPP-a.

⁵⁵ Vidi čl. 43. ZBPP-a.

⁵⁶ Vidi čl. 44. ZBPP-a.

⁵⁷ Čl. 52. st. 1. ZBPP-a.

⁵⁸ Čl. 52. st. 2. ZBPP-a.

klinika, a 50 % se osigurava za druge oblike pravne pomoći.⁵⁹ Unatoč jasno utvrđenim kriterijima za financiranje pružanja besplatne pravne pomoći, alarmantnim smatramo podatak da se gotovo 50 % predviđenih sredstava iz državnog proračuna ne troši na besplatnu pravnu pomoć.

Da bi se taj problem prevladao potrebno je razmotriti i druge aspekte financiranja pravne pomoći. U tome smislu profesor Uzelac predlaže da se razmotre i uvjeti za djelovanje i poticanje shema financiranja troškova pravne zaštite iz nevladinih izvora.⁶⁰ Također, predlaže se da se uz tzv. profitne sheme (npr. plaćanje premija osiguranja za snošenje eventualnih troškova postupka) osmisle i tzv. neprofitne sheme u kojima bi se iz određenih fondova i zaklada stimuliralo plaćanje troškova pravne pomoći za određene vrste osoba i postupaka. Takvi bi se fondovi uz izvore namijenjene poticanju zaštite temeljnih ljudskih prava, u koja se ubraja i pravo na pristup sudu, mogli osnivati i na osnovi solidarnosti određenih skupina korisnika (npr. fond zaposlenika za snošenje troškova postupka u slučaju nezakonitog otkaza ugovora o radu ili fond poslodavaca za snošenje troškova postupka u slučajevima objesnog vođenja postupaka povodom zakonito danih otkaza ugovora o radu).⁶¹

Daljnji problem u vezi s financiranjem besplatne pravne pomoći ogleda se u retroaktivnoj isplati naknada za pruženu pravnu pomoć, što nepovoljno utječe na planiranje troškova te izdvajanje sredstava za financiranje pravne pomoći. Zanimljivo te nadasve korisno rješenje danoga problema predlaže profesor Uzelac, koji financiranje prava na besplatnu pravnu pomoć vidi u organiziranju financiranja prema tzv. projektnom principu. Sukladno tome principu na godišnjoj bi se razini raspisivali natječaji na kojima bi se sredstva kompetitivno dodjeljivala na osnovi objektivno utvrđenih rezultata i planiranih aktivnosti pružatelja pravne pomoći koji bi bili obvezni na kraju određenog razdoblja ili periodično podnositi izvještaje o radu. Na kraju svake godine izvještaji bi se evaluirali te bi se utvrdili rezultati rada pružatelja pravne pomoći, a s ciljem donošenja odluke o njihovu daljnjem financiranju.⁶²

⁵⁹ O financiranju vidi više u čl. 53. - 60. ZBPP-a.

⁶⁰ Uzelac, A., *op. cit.* (bilj. 13.), str. 17.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Također, prof. Uzelac predlaže model godišnjeg paušala kao oblik financiranja udruuga i odvjetnika, a na osnovi kojeg bi se paušal godišnje revidirao u skladu sa stvarnim učinkom. Takav model uspješno je primijenjen u Austriji. Vidi više u: "Šlamperaj izludio i odvjetnike - Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći nezadovoljni i odvjetni-

3. UREĐENJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U ZAKONODAVSTVIMA POSTJUGOSLAVENSKIH DRŽAVA

Poput RH i ostale su postjugoslavenske države i prije donošenja zakona o besplatnoj pravnoj pomoći jamčile socijalno ugroženim skupinama građana putem instituta pravne pomoći pravo na ostvarivanje i zaštitu subjektivnih prava. Pravna pomoć građanima bila je zajamčena u okviru ustavnih normi⁶³,

ci i stručnjaci”, Novi list, tekst članka dostupan na: <http://novine.novolist.hr/Default.asp?WCI=Rubrike&WCU>.

⁶³ **Ustav Republike Slovenije** (*Uradni list RS*, br. 331/1991, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06; dalje u tekstu: URSLO) u čl. 22. jamči svakom građaninu jednaku zaštitu prava u postupcima pred sudovima i pred drugim državnim organima, organima lokalne vlasti i tijelima s javnim ovlastima u kojima se odlučuje o njegovim pravima, obvezama ili pravnim interesima. Čl. 23. jamči pravo građanima da o njihovim pravima i dužnostima te optužbama bez nepotrebnog odgađanja odluči neovisni, nepristrani, zakonom ustanovljeni sud.

Ustav Bosne i Hercegovine (*Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Aneks 4*; dalje u tekstu: UBiH) u čl. 2. propisuje obvezu osiguranja najviše razine međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda za Bosnu i Hercegovinu te njezina oba entiteta.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 18/03, 63/03; dalje u tekstu: UBiH) u čl. 2. jamči pravo na jednakost svih građana pred zakonom te zaštitu potencijalno ugroženih skupina stanovništva.

Ustav Republike Srpske (*Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 30/02, 31/03, 98/03; dalje u tekstu: URSP) propisuje u čl. 16. pravo svake osobe na jednaku zaštitu prava u postupcima pred sudovima i drugim državnim organima.

Ustav Republike Srbije (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 83/06; dalje u tekstu: URS) u čl. 32. st. 1. propisuje pravo svake osobe da nezavisan, nepristran i zakonom ustanovljen sud pravično i u razumnom roku javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obvezama, osnovanosti sumnje te optužbama. U čl. 36. st. 1. jamči se jednaka zaštita prava pred sudovima i drugim državnim organima, imateljima javnih ovlasti te organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave.

Ustav Crne Gore (*Službeni list RCG*, br. 1/07; dalje u tekstu: URCG) u čl. 19. jamči svim građanima pravo na jednaku zaštitu prava i sloboda, dok u čl. 20. jamči pravo na besplatnu pravnu pomoć koju u skladu sa zakonom pruža advokatura kao nezavisna i samostalna profesija.

Ustav na Republika Makedonija (*Službeni vesnik RM*, br. 1/92, 31/98, 91/01; dalje u tekstu: URM) u čl. 50. jamči svim građanima zaštitu prava i sloboda zajamčenih Usta-

normi parničnih zakona, kako građanskih⁶⁴ tako i kaznenih⁶⁵, normi kojima

vom pred redovitim sudovima, uključujući i Ustavni sud Republike Makedonije.

⁶⁴ **Republika Slovenija** - *Zakon o pravdnem postopku* (Uradni list RS, br. 26/99, 45/2008; dalje u tekstu: ZPP-SLO) u čl. 151. propisuje odredbama čl. 168. - 173. pravo na oslobođenje od snošenja troškova postupka i/ili plaćanja sudskih pristojbi onim osobama koje bi zbog namirenja troškova dovele u opasnost svoju egzistenciju ili uzdržavanje svoje obitelji.

Republika Bosna i Hercegovina - *Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH, br. 36/04, 84/07; ZPP-BiH) u čl. 337. st. 1. propisuje da će sud osloboditi plaćanja troškova postupka stranku koja prema svojem općem imovnom stanju ne može podmiriti te troškove bez štete za nužno uzdržavanje sebe i svoje obitelji.

a) **Federacija BiH** - *Zakon o parničnom postupku* (Službene novine Federacije BiH, br. 53/03, 73/05, 19/06; dalje u tekstu: ZPP-FBiH) propisuje u čl. 400. st. 1. oslobođenje od snošenja troškova postupka za stranke koje prema svojem općem imovnom stanju ne mogu podmiriti troškove bez štete za nužno uzdržavanje sebe i svoje obitelji.

b) **Republika Srpska** - *Zakon o parničnom postupku* (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07; dalje u tekstu: ZPP-RSP) u čl. 400. st. 1. propisuje oslobođenje od plaćanja troškova postupka za stranke koje prema svojem općem imovinskom stanju nisu u mogućnosti snositi troškove postupka bez štete za nužno uzdržavanje sebe i svoje obitelji.

Republika Srbija - *Zakon o parničnom postupku* (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 125/04; dalje u tekstu: ZPP-RS) u čl. 164. st. 1. propisuje pravo na oslobođenje od plaćanja troškova postupka za stranku koja prema svojem općem imovinskom stanju nije u mogućnosti snositi troškove.

Republika Crna Gora - *Zakon o parničnom postupku* (Službeni list RCG, br. 22/04, 28/05, 76/06; dalje u tekstu: ZPP-RCG) u čl. 167. st. 1. jamči pravo na to da prvostupanjski sud imenuje punomoćnika strankama koje prema svojem imovinskom stanju nisu u mogućnosti snositi troškove punomoćnika, a za imenovanje postoji potreba zbog zaštite opravdanog interesa stranke.

Republika Makedonija - *Zakonot za parnicnata postapka* (Službeni vesnik RM, br. 33/98, 44/02, 79/05; dalje u tekstu: ZPP-RM) u čl. 158. st. 3. propisuje oslobođenje stranke od snošenja troškova postupka ako stranka nema nužna sredstva za uzdržavanje sebe i svoje obitelji.

⁶⁵ **Republika Slovenija** - *Zakon o kazenskem postopku* (Uradni list RS, br. 32/2007; dalje u tekstu: ZKP-SLO) u čl. 65. st. 2. propisuje da sud može u kaznenim postupcima, koji se vode zbog počinjenja kaznenog dijela za koje je propisana kazna zatvora u trajanju duljem od tri godine, oštećeniku kao tužitelju postaviti punomoćnika na njegov zahtjev ako je to korisno za postupak te ako oštećenik ima dovoljno sredstava za troškove zastupanja.

Republika Bosna i Hercegovina - *Zakon o kaznenom postupku Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07,

se regulira djelatnost odvjetništva⁶⁶ te ostalih pravnih normi kojima se jamči

32/07, 32/07, 58/08, 93/09; dalje u tekstu: ZPP-BiH) u čl. 46. propisuje da se osumnjičeniku, odnosno optuženiku može na njegov zahtjev postaviti branitelj u slučaju kada se kazneni postupak vodi za kazneno djelo za koje se može izreći kazna zatvora u trajanju od tri godine ili dulje te bez obzira na propisanu kaznu kada to zahtijevaju interesi pravičnosti, a kada on zbog imovinskog stanja ne može podmiriti troškove obrane.

b) Republika Srpska - *Zakon o krivičnom postupku (Službeni glasnik Republike Srpske, br. 50/03, 111/04, 115/04; dalje u tekstu: ZKP-RSP)* u čl. 54. propisuje pravo optuženog na branitelja kada se postupak vodi za kazneno djelo za koje se može izreći kazna zatvora u trajanju od tri godine ili dulje ili kada, bez obzira na zapriječenu kaznu, to zahtijevaju interesi pravičnosti, a optuženi prema svojem imovinskom stanju ne može snositi troškove obrane.

Republika Srbija - *Zakonik o krivičnom postupku (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 46/06; dalje u tekstu: ZKP-RS)* u čl. 72. regulira postavljanje branitelja siromašnom okrivljeniku. Tako u slučaju kada se kazneni postupak vodi zbog kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora dulja od tri godine, a u ostalim slučajevima ako je to opravdano interesima pravičnosti, na zahtjev okrivljenog može se postaviti branitelj ako okrivljeni s obzirom na imovinsko stanje ne može snositi troškove obrane.

Crna Gora - *Zakonik o krivičnom postupku (Službeni list RCG, br. 71/2003, 7/2004 i 47/2006; dalje u tekstu: ZKP-RCG)* u čl. 70. st. 1. propisuje postavljanje branitelja optuženome slabog imovinskog stanja protiv kojeg se vodi postupak zbog počinjenja kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora dulja od tri godine te kada to zahtijevaju interesi pravičnosti.

Republika Makedonija - *Zakon za krivičnata postapka (Službeni vesnik RM, br. 15/97, 44/02, 74/04, 83/08; dalje u tekstu: ZKP-RM)* u čl. 62. propisuje da u slučaju kada se kazneni postupak vodi zbog kaznenog djela za koje je propisana kazna zatvora dulja od pet godina, oštećeni kao tužitelj može postaviti zahtjev sudu za imenovanje punomoćnika ako je to korisno za postupak te ako oštećeni nema dovoljno sredstva za troškove zastupanja.

⁶⁶ **Republika Slovenija** - *Zakon o odvetništvu (Uradni list RS, br. 18/93; 24/01; 54/08; dalje u tekstu: ZO-SLO)* u čl. 5. st. 2. propisuje pravo odvjetnika da samostalno odluči hoće li se uvrstiti na listu odvjetnika koji pružaju uslugu besplatne pravne pomoći. Ako je odvjetnik uvršten na listu i ako ga sud imenuje, ne može odbiti zastupati građanina, osim u slučaju postojanja opravdanih razloga.

Republika Makedonija - *Zakon za advokatura (Službeni vesnik RM, br. 80/92, 59/02, 60/06, 29/07, 106/08; dalje u tekstu: ZA-RM)* u čl. 2. st. 1. definira odvjetništvo kao samostalnu i neovisnu službu koja pruža pravnu pomoć u skladu s odredbama Zakona o odvjetništvu te odredbama drugih zakona. U skladu s odredbom članka 3. st. 1. pravna pomoć koju pružaju odvjetnici obuhvaća pružanje pravnih savjeta, zastupanje u pregovorima i pružanje usluga u području poslovnih protokola, izradu dokumentacije pri sklapanju pravnih poslova, zastupanje u poslovima vezanim uz osnivanje ili rad pravnih osoba, izradu podnesaka u sudskim i drugim postupcima, zastupanje stranaka

ostvarivanje te zaštita subjektivnih prava građana.⁶⁷ Zakonska fragmentarnost te raspršenost pravnih propisa kroz odredbe različitih zakona koji su regulirali pravo na pravnu pomoć bila je odlika svih postjugoslavenskih država. To je uvelike predstavljalo spregu k učinkovitom ostvarivanju tog važnog ljudskog prava, koje je imalo za cilj stvaranje jednakih mogućnosti pristupa građana državnim tijelima, a podredno time i jednakost svih pred zakonom.⁶⁸

Kako je pravo na pravnu pomoć važno ljudsko pravo, postjugoslavenski zakonodavci prepoznali su potrebu za iznalaženjem jedinstvenog pravnog rješenja reguliranja prava na besplatnu pravnu pomoć i to u vidu donošenja zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, a po uzoru na moderne europske zakonodavce.⁶⁹

Stoga ćemo dalje u izlaganju nastojati dati kratak pregled zakonodavnih rješenja u postjugoslavenskim državama, a s ciljem ukazivanja na specifičnosti ostvarivanja te zaštite prava na besplatnu pravnu pomoć.

3.1. Slovenija

Poput ostalih postjugoslavenskih država Republika Slovenija, do donošenja Zakona o brezplačni pravni pomoći⁷⁰, pravno je regulirala pitanje pružanja

pred sudovima, državnim tijelima, jedinicama lokalne samouprave i ostalim pravnim i fizičkim osobama, zastupanje osumnjičenih i optuženih osoba u kaznenim postupcima te obavljanje drugih poslova pravne pomoći.

⁶⁷ Zakon o rešavanju sukoba zakona i nadležnosti u statusnim, porodičnim i naslednim odnosima (*Službeni list SFRJ*, br. 9/79, 20/90; *Službeni list SRJ*, br. 46/96; dalje u tekstu: ZRSZSNP); Zakon o lokalnoj samoupravi (*Službeni glasnik RS*, br. 9/01; dalje u tekstu: ZLS) itd.

⁶⁸ Sredinom 19. stoljeća u teoriji građanskog procesnog prava razvija se učenje o pravičnom suđenju, odnosno pravu svakog čovjeka da zahtijeva ostvarenje svojih prava putem suda te da sud odluči o njegovim zahtjevima. Danas pravo na pravično suđenje, a time podredno i pravo na jednak pristup sudu, ima iznimnu međunarodnu te ustavnopravnu važnost. Naime, ta su načela podignuta na razinu ljudskih prava zajamčenih Europskom konvencijom o ljudskim pravima (čl. 6. st. 1.) te normama modernih ustava. Detaljnije u: Galič, A., "Oprostitev stroškov in brezplačna pravna pomoč v pravnem postopku kot izraz načela pravne države", *Pravnik*, Ljubljana, br. 4/5, 1998., str. 193 - 195.

⁶⁹ Zemlje zapadne Europe tradicionalno se smatraju kolijevkom pojma "pravna pomoć". Detaljnije o pravnim uređenjima pružanja besplatne pravne pomoći u zapadnoeuropskim zemljama u: Sepi, R., "Pravna pomoć u zemljama zapadne Europe - usporedno-pravni pregled", u: *Pravna pomoć*, Beograd, 2007., str. 107 - 222.

⁷⁰ Zakon o brezplačni pravni pomoći (*Uradni list Republike Slovenije*, br. 48/01, 50/96, 96/04, 23/08, 47/09, Odl.US: U-I-54/06-32 48/09; dalje u tekstu: ZBPP-SI).

pravne pomoći fragmentarno u odredbama mnogobrojnih zakona.⁷¹ Slovenski zakonodavac donošenjem ZBPP-SLO-a nastojao je ne samo približiti slovensko zakonodavstvo modernim europskim zakonodavstvima⁷², već je u cilju dosljednog provođenja načela pravne i socijalne države⁷³ pokušao omogućiti građanima što jednostavnije ostvarivanje načela jednakosti svih pred zakonom⁷⁴ te prava na pristup sudovima⁷⁵ koji odlučuju o zaštiti i ostvarivanju subjektivnih prava.⁷⁶

Odredbe mnogobrojnih zakona kojima je bilo regulirano pitanje ostvarivanja pravne pomoći nisu ukinute donošenjem ZBPP-SLO-a. Naime, njime se nastojalo postići jasno utvrđenje kriterija u vezi s ostvarivanjem prava putem određivanja korisnika i pružatelja pravne pomoći te njezina sadržaja i opsega.

Besplatna pravna pomoć u smislu odredaba ZBPP-SLO-a obuhvaća pravo na sudsku zaštitu zasnovanu na načelu jednakosti, uzimajući u obzir socijalni status osoba koje to pravo ne mogu ostvariti bez štete za svoj svakodnevni život te život svoje obitelji.⁷⁷

Sadržaj prava na besplatnu pravnu pomoć očituje se u pružanju pravnih savjeta, izradi isprava, oslobađanju od plaćanja pristojbi i troškova postupka

⁷¹ Vidi fusnote od 76. do 80.

⁷² Naime, prihvaćanje ZBPP-SL-a bio je jedan od preduvjeta za pristup Republike Slovenije u članstvo EU-a. Vidi *Revizijsko poročilo o izvrševanju instituta brezplačne pravne pomoći*, Ljubljana, 2006., str. 8, tekst dostupan na: [www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K3B2341C736418990C1257154003BB57B/\\$file/2050205.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K3B2341C736418990C1257154003BB57B/$file/2050205.pdf).

⁷³ Pod pojmom načela socijalne države razumijeva se zaštita osobnih sloboda, pravna sigurnost, zabrana retroaktivnog djelovanja zakona i sl. To načelo je opće i pravno obvezujuće za sve pravne subjekte (domaće te strane državljane). Načelo prava na pristup sudu te s njim usko povezano načelo prava na besplatnu pravnu pomoć posebno se odražavaju u načelu socijalne države. Naime, ustavom se jamči svakome pravo na jednak pristup sudu, no ako pojedinac zbog nedostatka materijalnih sredstava nema mogućnosti pristupa sudu, država je ta koja je obvezna putem instituta prava na besplatnu pravnu pomoć osigurati pojedincu ostvarivanje te zaštite njegovih prava pred sudom. Vidi Kežmah, U., *Brezplačna pravna pomoć v civilnih postopkih*, magistrska naloga, Univerza Maribor, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor, 2002., str. 10.

⁷⁴ Čl. 14. URS-a.

⁷⁵ Čl. 23. URS-a.

⁷⁶ Više u: Jenull, H., "Odvetništvo in brezplačna pravna pomoč", *Odvetnik*, br. 4, 2001., str. 1.

⁷⁷ Vidi čl. 1. st. 1. ZBPP-SI-a i Reljanović, M., *Pravna pomoć*, Beograd, 2007., str. 226. i dalje.

te u besplatnom zastupanju.⁷⁸ Pravo na pravnu pomoć u Republici Sloveniji moguće je ostvariti u svim vrstama postupaka⁷⁹ koji se vode pred sudovima opće nadležnosti, specijaliziranim sudovima, Ustavnim sudom Republike Slovenije te pred organima, institucijama i osobama nadležnim za izvansudsko rješavanje sporova.⁸⁰ Također, pravo na besplatnu pravnu pomoć može se ostvariti i u postupcima pred međunarodnim te arbitražnim sudovima, ali samo u slučajevima kada pravnim pravilima kojima se uređuje postupak pred njima nije regulirano pitanje pružanja besplatne pravne pomoći.⁸¹

Ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć u smislu odredaba ZBPP-SLO-a omogućeno je državljanima Republike Slovenije sa stalnim prebivalištem u Republici Sloveniji, strancima sa stalnom ili privremenom boravišnom dozvolom, apatridima koji legalno borave u Republici Sloveniji, neprofitnim nevladinim udrugama te strancima kojima je pravo na besplatnu pravnu pomoć zajamčeno odredbama međunarodnih dokumenata^{82 83}.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć navedeni pravni subjekti mogu ostvariti uz pretpostavku da ispunjavaju socijalni kriterij. Naime, pravni subjekti moraju biti odgovarajućeg imovinskog statusa⁸⁴ koji se procjenjuje kroz parametre visine prihoda⁸⁵ pravnog subjekta koji želi ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć te članova njegove uže obitelji.⁸⁶

⁷⁸ Vidi čl. 26. ZBPP-SI-a.

⁷⁹ U čl. 8. ZBPP-SI-a taksativno su navedeni slučajevi u kojima se pravo na besplatnu pravnu pomoć ne odobrava.

⁸⁰ Čl. 7. st. 1. ZBPP-SI-a.

⁸¹ Vidi čl. 7. st. 2. ZBPP-SI-a.

⁸² Vidi čl. 10. ZBPP-SI-a.

⁸³ Specifičnost je Slovenije da i neprofitne organizacije koje rade u javnom interesu mogu ostvarivati pravo na besplatnu pravnu pomoć. Vidi Maršić, M., *op. cit.* (bilj. 11.), str. 138 - 139.

⁸⁴ Tako pravo na besplatnu pravnu pomoć ne ostvaruju oni čija imovina vrijedi više od 20 prosječnih mjesečnih plaća ili čiji automobil vrijedi više od 18 mjesečnih plaća, pri čemu je iz vrijednosti imovine isključena nekretnina u kojoj živi podnositelj. Vidi čl. 11. - 20. ZBPP-SI-a.

⁸⁵ Iz računanja vrijednosti imovine podnositelja zahtjeva izuzeti prihodi koji potječu od pomoći za opremu novorođenčadi, sredstava za oporavak od posljedica elementarne nepogode, stipendija ili drugih primanja koja su namijenjena omogućavanju obrazovanja. Vidi čl. 14. ZBPP-SI-a.

⁸⁶ Vidi Kocmut, M., "Brezplačna pravna pomoć", *Pravna praksa*, br. 27/842, 2008., str. 20 - 21.

Kako je imovinski kriterij iznimno važan pri ocjeni ostvarivanja prava, slovenski zakonodavac učinio je mnoge izmjene koje su se u fazi provedbe zakona pokazale nužnima za učinkovito ostvarivanje prava. Tako je primjerice prvom redakcijom ZBPP-SLO-a podnositelju zahtjeva za besplatnom pravnom pomoći uvjetovano ostvarivanje prava na pomoć vrijednošću njegovih nekretnina, odnosno nekretnina njegove obitelji.⁸⁷ Razlog tome je prvenstveno nastojanje slovenskog zakonodavca da omogući ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć onim skupinama građana kojima je najpotrebnija te da spriječi olako trošenje novca iz državnoga proračuna namijenjenog za ostvarivanje besplatne pravne pomoći.⁸⁸

Pružanje besplatne pravne pomoći u Republici Sloveniji povjereno je širem krugu pravnih subjekata. Tako su sukladno odredbama ZBPP-SLO-a pravnu pomoć ovlaštenu pružati odvjetnici, odvjetnička društva, javni bilježnici, nevladine udruge te pravne klinike organizirane pri Pravnim fakultetima.

Odvjetnici, odvjetnička društva i javni bilježnici ovlaštenu su pružati sve oblike besplatne pravne pomoći, dok su nevladine udruge ograničene samo na davanje pravnih savjeta. Naime, nevladine udruge ovlaštene su davati pravne savjete samo ako su registrirane kao pružatelji besplatne pravne pomoći.⁸⁹ Kao pružatelji besplatne pravne pomoći mogu se javiti i studentske klinike organizirane pri pravnim fakultetima⁹⁰ čiji je rad usmjeren na pružanje pravne pomoći te davanje pravnih savjeta u određenim predmetima u vezi sa specifičnim pravnim problemima.⁹¹

⁸⁷ Primjerice, ako je podnositelj zahtjeva želio ostvariti pravo na pomoć, vrijednost nekretnine nije smjela prelaziti iznos od 20 minimalnih mjesečnih primanja. Tako kod: Adamović, A., "Sistem besplatne pravne pomoći u Sloveniji", u: *Pristup pravosuđu - instrumenti za implementaciju europskih standarda u pravni sistem Republike Srbije, tematski zbornik radova*, knjiga četvrta, Niš, 2008., str. 156.

⁸⁸ Institut besplatne pravne pomoći financira se iz državnoga proračuna i to iz sredstava koja su namijenjena za potrebe poslova pravosuđa. O utrošenim sredstvima na besplatnu pravnu pomoć vidi više u: "Revizijsko poročilo o izvršavanju instituta brezplačne pravne pomoći", Ljubljana, 2006., str. 12. Tekst dostupan na: [www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/I/K3B2341C736418990C1257154003BB57B/\\$file/2050205.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrs.nsf/I/K3B2341C736418990C1257154003BB57B/$file/2050205.pdf).

⁸⁹ Nvladine udruge da bi bile registrirane moraju imati stručni kadar za pružanje pravne pomoći (pravnike s položenim pravosudnim ispitom) te moraju biti osigurane za slučajevne zahtjeve za naknadu štete. Vidi čl. 31. ZBPP-SI-a.

⁹⁰ Anclin, M., „Razvoj na području pravne pomoći: najnovija zbivanja u Sloveniji“, *Drugi europski forum o pristupu pravdi - dodatni materijal*, Budimpešta, 2005., str. 3.

⁹¹ Pravna klinika pri Pravnom fakultetu u Ljubljani bavi se problemima izbjeglica i stranih državljana.

Svi pružatelji pravne pomoći ostvaruju pravo na novčanu naknadu po pruženju pomoći. Naknadu im isplaćuje država u punom iznosu nagrade određene odvjetničkom, odnosno javnobilježničkom tarifom.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć moguće je ostvariti podnošenjem zahtjeva koji se upućuje pisanim putem ili se usmeno daje na zapisnik predsjedniku suda nadležnoga prema mjestu prebivališta, odnosno trajnog boravišta podnositelja zahtjeva.⁹² Uz zahtjev potencijalni korisnik prava podnosi i isprave kojima dokazuje ispunjenje zakonskih uvjeta za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Nakon primitka zahtjeva predsjednik suda daje ga u rad stručnim službama nadležnim za rješavanje prava na besplatnu pravnu pomoć ili službenicima suda koji na sudu stažiraju radi stjecanja uvjeta za polaganje pravosudnog ispita.⁹³

Odluka o prihvaćanju, odnosno odbijanju zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći donosi se u što je moguće kraćem roku, u skladu s načelima brzine te ekonomičnosti postupka⁹⁴, a s ciljem omogućavanja što učinkovitijeg ostvarivanja i zaštite subjektivnih prava podnositelja zahtjeva. Prihvaćanjem zahtjeva⁹⁵ stručna služba suda izdaje podnositelju zahtjeva tzv. "uputnicu" koja sadržava njegove osnovne podatke kao korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć, opis predmeta zbog kojeg je upućen zahtjev za pružanje pravne pomoći, visinu troškova koji se mogu očekivati u danome predmetu, kao i druge podatke propisane zakonom.⁹⁶ Zaprimljena "uputnica" prosljeđuje se odvjetniku ili

⁹² Vidi čl. 31. st. 1. ZBPP-SI-a.

⁹³ Vidi čl. 31. st. 9. ZBPP-SI-a.

⁹⁴ Čl. 37. st. 1. ZBPP-SI-a.

⁹⁵ Pravna pomoć može se dodijeliti podnositelju zahtjeva kao redovita, izvanredna, iznimna, nužna te posebna pravna pomoć. Redovita pravna pomoć dodjeljuje se u slučajevima kada podnositelj zahtjeva udovoljava svim zakonskim zahtjevima i kriterijima za ostvarivanje prava na pravnu pomoć, dok se izvanredna dodjeljuje kada podnositelj zahtjeva prima socijalnu finansijsku pomoć. Iznimna pravna pomoć pruža se kada se podnositelj zahtjeva nalazi u teškoj finansijskoj situaciji koju nije mogao predvidjeti i do koje nije došlo njegovim djelovanjem. Posebna pravna pomoć može se dodijeliti podnositelju zahtjeva u slučajevima kada su mu ugrožene temeljne slobode i prava, a nužna kada je to potrebno zbog otklanjanja nastanka daljnje štete na njegovim već ugroženim pravima i interesima. Detaljnije o pojedinim primjerima za pojedine oblike pružanja pravne pomoći u: Pristavec, D., "Brezplačna pravna pomoć in odvetnik", *Odvetnik*, br. 6., 2005., str. 11. te Đurov, S., *Brezplačna pravna pomoć v povezavi z alternativnim reševanjem sporov*, diplomska naloga, Univerza Maribor, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor, 2004., str. 20 - 27.

⁹⁶ Čl. 39. st. 2. ZBPP-SI-a.

javnom bilježniku koji će pružiti uslugu besplatne pravne pomoći. Odvjetnika, odnosno javnog bilježnika izabire korisnik prava na pomoć s liste odvjetnika registriranih pri Odvjetničkoj komori Republike Slovenije, odnosno s liste javnih bilježnika registriranih pri Javnobilježničkoj komori Republike Slovenije.

U slučaju odbijanja zahtjeva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć kao nezakonitog ili neutemeljenog⁹⁷, podnositelju zahtjeva na raspolaganju ne stoji žalba kao redoviti pravni lijek, već je ovlašten neposredno pokrenuti upravni spor.⁹⁸

3.2. Bosna i Hercegovina

Iako je Ustavom Republike Bosne i Hercegovine (dalje u tekstu: BiH)⁹⁹ zajamčeno pravo na pošteno saslušanje u građanskim i kaznenim predmetima te pravo na jednak pristup pravdi bez diskriminacije, pravna pomoć u građanskim slučajevima gotovo da ne postoji, odnosno svedena je na najmanju mjeru. Ona se uglavnom odnosi na oslobađanje siromašnih ljudi od plaćanja troškova postupka ili sudskih taksi u građanskim postupcima¹⁰⁰ te postavljanja branitelja optuženom po službenoj dužnosti u kaznenom postupku.¹⁰¹

U cilju dosljedne provedbe Ustavom zajamčenih načela kojima se štite važna ljudska prava te ispunjenja zahtjeva Vijeća Europe u vezi s reformom u okviru pravosuđa, nužno je uvođenje te dosljedno provođenje instituta besplatne pravne pomoći.

3.2.1. Federacija Bosne i Hercegovine

Federacija BiH tek treba donijeti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, iako u nekim kantonima postoje uredi za pružanje pravne pomoći. Besplatna pravna pomoć u smislu odredaba Prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

⁹⁷ Vidi čl. 37. st. 2. ZBPP-SI-a.

⁹⁸ Čl. 34. st. 4. ZBPP-SI-a.

⁹⁹ Bosna i Hercegovina sastoji se od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (dalje u tekstu: "entiteti"). Vidi toč. 3. Ustava BiH. Tekst dostupan na: www.ccbh.ba/public/.../USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_hrv.pdf.

¹⁰⁰ Vidi čl. 337. st. 1. ZPP-BiH, čl. 400. st. 1. ZPP-FBiH, čl. 400. st. 1. ZPP-RSP-a.

¹⁰¹ Vidi čl. 46. ZKP-BiH, čl. 60. st. 1. ZKP-FBiH, čl. 54. ZKP-RSP-a.

(dalje u tekstu: Prijedlog ZBPP-FBiH)¹⁰² definirana je kao oblik ostvarivanja prava fizičkih osoba na pravedno suđenje i jednak pristup pravdi pred sudom i drugim organima čije troškove u cjelini ili djelomično plaćaju nadležni organi u skladu s odredbama zakona.¹⁰³ Pravo na besplatnu pravnu pomoć ne obuhvaća pravo na oslobađanje od sudskih ili administrativnih taksi, koje se ostvaruju u skladu s drugim zakonima.¹⁰⁴ Pravna pomoć ostvaruje se kao pravo na: opće informacije o pravima i obavezama, pravni savjet i pomoć u popunjavanju obrazaca, pravnu pomoć u sastavljanju svih vrsta pismena, zastupanje pred organima uprave, zastupanje na sudu, sastavljanje žalbi te pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (tzv. medijacija).¹⁰⁵

Pravna pomoć pruža se korisnicima u upravnom postupku, upravnom sporu, prekršajnom, parničnom, izvanparničnom, ovršnom te kaznenom postupku.¹⁰⁶ Pravna pomoć ne može se ostvariti u postupcima pred trgovačkim sudovima, postupcima registracije trgovačkih društava, obrta i udruženja građana ili zaklada, postupcima pred nadležnim poreznim organima, postupcima izdavanja građevinske dozvole i drugih pravnih radnji u vezi s građenjem, postupcima za naknadu štete¹⁰⁷ te sastavljanju privatnih isprava i ugovora.¹⁰⁸

Pravo na besplatnu pomoć mogu ostvariti državljani BiH i druge fizičke osobe koje se nalaze na teritoriju BiH te nisu u stanju podmiriti troškove pravne pomoći; osobe koje su pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom; tražitelji međunarodne zaštite; izbjeglice; osobe pod supsidijarnom zaštitom i privremenom zaštitom; žrtve trgovine ljudima i djeca stranci koja su zatečena bez pratnje roditelja ili zakonskog zastupnika te osobe čija su prava zaštićena odredbama Konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece i Konvencije o ostvarivanju alimentacijskih zahtjeva u inozemstvu. Navedene fizičke osobe stječu status korisnika pravne pomoći pod uvjetom

¹⁰² Tekst Prijedloga ZBPP-BiH dostupan na: www.parlament.ba/pzakoni/2/45/1.html.

¹⁰³ Čl. 3. st. 1. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹⁰⁴ Čl. 3. st. 3. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹⁰⁵ Čl. 3. st. 1. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹⁰⁶ Čl. 6. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹⁰⁷ Nadležni organ može odobriti pružanje pravne pomoći i u slučajevima naknade štete ako je riječ o žrtvi obiteljskog nasilja, žrtvi trgovine ljudima, žrtvi drugog teškog kaznenog djela ili u drugim opravdanim slučajevima kada to nalažu interesi pravednosti. Vidi čl. 7. st. 2. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹⁰⁸ Čl. 7. st. 1. Prijedloga ZBPP-BiH.

da ispunjavaju finansijski kriterij¹⁰⁹, kriterij obveznosti po drugim zakonima i međunarodnim konvencijama¹¹⁰ te kriterij očite neosnovanosti.¹¹¹

Besplatnu pravnu pomoć mogu pružati: tzv. institucionalni organi (kancelarije, zavodi, centri za pravnu pomoć) koje formiraju nadležni organi za provođenje ZBPP-FBiH, Advokatska komora Federacije BiH, Advokatska komora Republike Srpske te nevladine udruge.¹¹² Svi pružatelji pravne pomoći mogu davati opće pravne informacije, pružati pomoć u popunjavanju formulara i jednostavnijih zahtjeva korisnika prava, davati pravne savjete, pružati pomoć u sastavljanju pismena te zastupati korisnike u postupcima u okviru kojih su ostvarili pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Zahtjev za ostvarivanje prava na pravnu pomoć podnosi se Ministarstvu pravde kao organu nadležnom za dodjeljivanje besplatne pravne pomoći i to na propisanom obrascu uz priložene dokaze o ispunjavanju uvjeta za dodjeljivanje pravne pomoći.¹¹³ O ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć odlučuje se rješenjem bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.¹¹⁴ Rješenje o odobrenoj pravnoj pomoći ima pravnu valjanost sve do dovršetka postupka. Za postupke po izvanrednim pravnim lijekovima te za postupke pred Ustavnim sudom BiH, Ustavnim sudom Federacije BiH, Ustavnim sudom Republike Srpske i Europskim sudom za ljudska prava donosi se posebno rješenje o odobravanju prava na besplatnu pravnu pomoć.

U slučajevima neispunjavanja uvjeta za dodjeljivanje besplatne pravne pomoći Ministarstvo pravde donosi rješenje kojim odbija zahtjev podnosioca za

¹⁰⁹ Pravo na pravnu pomoć prema finansijskom kriteriju ostvaruju ugrožene kategorije osoba i to: osobe koje primaju socijalnu pomoć, nezaposleni, osobe bez drugih redovitih primanja ili prihoda, osobe slabog imovinskog stanja, djeca bez roditeljske skrbi, osobe kojima je nedugo prije u drugom predmetu utvrđeno pravo na dodjelu pravne pomoći. Vidi čl. 11. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹¹⁰ Na temelju kriterija obveznosti prema drugim zakonima i međunarodnim konvencijama pravna pomoć pruža se i osobama koje na nju imaju pravo prema zakonima *lex specialis* ili prema međunarodnim konvencijama koje obvezuju Bosnu i Hercegovinu. Vidi čl. 16. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹¹¹ Na temelju kriterija očite neosnovanosti pravna pomoć neće se odobriti podnosiocu zahtjeva ako je iz zahtjeva, dokaza i činjenica na kojima se zasniva zahtjev razvidno da je neosnovan, da je vođenje postupka nepotrebno te da se zlorabi pravo na pravnu pomoć. Vidi čl. 15. Prijedloga Zakona.

¹¹² Čl. 24. st. 1. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹¹³ Čl. 18. st. 1. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹¹⁴ Čl. 19. st. 1. Prijedloga ZBPP-BiH.

pružanje pravne pomoći. Protiv navedenog rješenja podnositelj zahtjeva može u roku od osam dana od dana dostave rješenja podnijeti žalbu Odboru za pravnu pomoć, koji je dužan odlučiti o žalbi u roku od osam dana od dana prijema žalbe.¹¹⁵ Protiv rješenja Odbora, kojim je žalba odbijena, može se pokrenuti upravni spor pred Sudom BiH.

Korisnik pravne pomoći koji je potpuno ili djelomično uspio s tužbenim zahtjevom kojim mu se dosuđuje neka imovina ili prihod dužan je nadležnom organu koji mu je pružio pravnu pomoć platiti iznos naplaćenih troškova postupka¹¹⁶, dok u slučaju gubitka spora nije dužan nadoknaditi troškove pravne pomoći.¹¹⁷

3.2.2. Republika Srpska

Za razliku od Federacije BiH Republika Srpska donijela je 2008. godine Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći¹¹⁸ koji je stupio na snagu 1. srpnja 2009. godine.

ZBPP-RS pod pojmom besplatne pravne pomoći razumijeva ostvarivanje prava na opće pravne informacije, pravne savjete, pomoć u popunjavanju obrazaca, pravnu pomoć u sastavljanju svih vrsta pismena, zastupanje na sudu, sastavljanje žalbi te pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (tzv. medijacija).¹¹⁹

Pravna pomoć u smislu odredaba ZBPP-RS-a pruža se u upravnom sporu, parničnom, izvanparničnom, ovršnom, prekršajnom te kaznenom postupku.¹²⁰

Subjekti koji pružaju pravnu pomoć u okviru navedenih postupaka jesu Centar za pružanje besplatne pravne pomoći¹²¹, odvjetnici i nevladine udruge.¹²²

Korisnici pravne pomoći u skladu s odredbama ZBPP-RS-a jesu fizičke osobe i to državljani Republike Srpske i druge fizičke osobe koje se nalaze na

¹¹⁵ Čl. 20. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹¹⁶ Čl. 21. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹¹⁷ Čl. 22. Prijedloga ZBPP-BiH.

¹¹⁸ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (*Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 120/08, dalje u tekstu: ZBPP-RS).

¹¹⁹ Vidi čl. 5. st. 1. ZBPP-RS-a.

¹²⁰ Čl. 6. ZBPP-RS-a.

¹²¹ Centar je republička upravna organizacija u sastavu Ministarstva pravde, a osnovan je u skladu s propisima o republičkoj upravi. Vidi čl. 9. ZBPP-RS-a.

¹²² Čl. 8. ZBPP-RS-a.

teritoriju Republike Srpske, fizičke osobe koje se nalaze pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom, osobito izbjeglice, osobe pod privremenom zaštitom i žrtve trgovine ljudima koje nisu u stanju samostalno podmiriti troškove pravne pomoći.¹²³

Osnovni preduvjet za ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć jest loše imovinsko stanje podnositelja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć. Tako pravo na besplatnu pravnu pomoć mogu ostvariti samo oni građani koji su lošeg imovinskog stanja, odnosno čiji prihodi te imovina nisu dostatni za učinkovito ostvarenje, odnosno zaštitu njihovih prava u odgovarajućim postupcima.¹²⁴ Najugroženijim skupinama građana smatraju se, ponajprije, one osobe koje primaju socijalnu pomoć, nezaposleni bez drugih redovitih primanja, korisnici prava na starosnu i invalidsku mirovinu, osobe bez poslovne sposobnosti, duševno bolesne osobe koje su smještene u zdravstvene ustanove, djeca bez roditeljske skrbi te osobe kojima je u drugom predmetu utvrđeno pravo na dodjelu pravne pomoći.¹²⁵

Besplatna se pravna pomoć potencijalnom korisniku prava može uskratiti ako se iz zahtjeva za pružanje pravne pomoći, dokaza i činjenica na kojima se zasniva zahtjev može zaključiti o njegovoj neosnovanosti te o neopravdanom vođenju postupka ili zloupotrebi prava na pravnu pomoć.¹²⁶

3.3. Republika Makedonija

Republika Makedonija jedna je od postjugoslavenskih zemalja koja je uz Sloveniju, Hrvatsku te Republiku Srpsku donijela Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.¹²⁷

Ostvarenje prava na pravnu pomoć prije prihvaćanja ZBPP-RM-a bilo je zajamčeno ustavnim odredbama te u nekoliko odredaba različitih zakona.

Naime, poput ostalih postjugoslavenskih država i Republika Makedonija jamči ustavnim normama pravo građana na jednakost uz zabranu diskrimina-

¹²³ Čl. 14. ZBPP-RS-a.

¹²⁴ Vidi čl. 18. ZBPP-RS-a.

¹²⁵ Vidi čl. 17. st. 1. ZBPP-RS-a.

¹²⁶ Čl. 22. ZBPP-RS-a.

¹²⁷ Zakon za besplatna pravna pomoć (*Službeni vesnik RM*, br. 161/09, dalje u tekstu: ZBPP-RM).

cije¹²⁸, pravo na zaštitu sloboda i prava utvrđenih Ustavom pred sudovima te Ustavnim sudom Republike Makedonije¹²⁹, pravo na informiranje o ljudskim pravima i temeljnim slobodama te njihovu zaštitu.¹³⁰

Nadalje, u članku 53. URM-a propisano je da pravnu pomoć pruža odvjetništvo kao samostalna te nezavisna javna služba u skladu sa zakonom te u okviru javne ovlasti. Pravna pomoć koju pružaju odvjetnici obuhvaća davanje pravnih savjeta, zastupanje u pregovorima, pružanje usluga u području poslovnih protokola, prikupljanje dokumentacije za ostvarenje određenih pravnih poslova, sastavljanje podnesaka u sudskim i drugim postupcima, obranu osumnjičenih i optuženih osoba te druge poslove pravne pomoći.¹³¹

Pravo na pravnu pomoć zajamčeno je i odredbama zakona kojima se regulira kazneni te građanski parnični postupak. Tako je u okviru odredaba kaznenog postupka zajamčeno pravo na pomoć u vidu osiguranja branitelja okrivljeniku.¹³² U vezi s građanskim parničnim postupkom, pravo na pravnu pomoć iscrpljuje se u institutu tzv. "siromaškoga prava", odnosno prava na oslobođenje od snošenja troškova postupka za one stranke koje nemaju dovoljno nužnih sredstva za uzdržavanje sebe i svoje obitelji.¹³³

Prihvatanje ZBPP-RM-a bilo je rezultat dugih pregovora različitih interesnih skupina¹³⁴ koje su nastojale uskladiti makedonsko zakonodavstvo s europskim

¹²⁸ Čl. 9. st. 1. URM-a.

¹²⁹ Čl. 50. st. 1. URM-a.

¹³⁰ Vidi čl. 50. st. 2. URM-a.

¹³¹ Vidi čl. 3. ZA-RM-a.

¹³² Vidi čl. 62. ZKP-RM-a.

¹³³ Vidi čl. 158. st. 3. ZPP-RM-a.

S obzirom na to da vođenje parnice ima za posljedicu velike materijalne troškove, zakonom je predviđena mogućnost oslobađanja od troškova postupka za stranke čije su materijalne prilike takve da bi ti izdaci ugrozili njihov egzistencijalni minimum. Svrha takvih zakonskih odredaba jest da se svakome omogući pravo na sudsku zaštitu pod jednakim uvjetima. Stranci oslobođenoj od plaćanja troškova postupka sud može na njezin zahtjev postaviti odvjetnika punomoćnika. U tome slučaju troškovi se predujmaju iz sredstava suda. Odluka o oslobođenju od troškova postupka odnosi se na čitav postupak te se može opozvati ako se utvrdi da su materijalne prilike stranke neistinito iskazane, da su se tijekom postupka poboljšale, kao i u slučajevima kada stranka uspije u sporu čiji je ishod poboljšao njezine materijalne prilike. Vidi Janevski, A., Zoroska-Kamilovska, T., "Građansko procesno pravo - knjiga prva", *Parnično pravo*, Skopje, 2009., str. 318 - 320.

¹³⁴ Interesna skupina koja je sudjelovala pri izradi i donošenju zakona obuhvaćala je predstavnike nevladinih organizacija, međunarodne zajednice u Makedoniji, odvjetnika, sveučilišnih profesora prava, zastupnika parlamenta. Naime, prigovori zakonskim pri-

propisima, a s ciljem pružanja zaštite jednakog prava građana na pristup pravosuđu radi ostvarenja subjektivnih prava građana. Nakon mnogobrojnih rasprava ZBPP-RM izglasovan je na sjednici Parlamenta 29. prosinca 2009. godine, stupio je na snagu 7. siječnja 2010. godine, a početak će se primjenjivati šest mjeseci nakon stupanja na snagu.¹³⁵

Pravo na besplatnu pravnu pomoć iscrpljuje se kao pravo na prethodnu pravnu pomoć te kao pravo na pravnu pomoć u sudskim i upravnim postupcima.¹³⁶ Pravo na prethodnu pravnu pomoć obuhvaća pravo na pravne savjete vezane uz mogućnost ostvarivanja prava na pomoć, opće pravne informacije te pomoć u popunjavanju zahtjeva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.¹³⁷ Postupak u okviru kojega se odobrava pravo na besplatnu pravnu pomoć hitan je.¹³⁸

Pravo na besplatnu pravnu pomoć moguće je ostvariti u sudskim te upravnim postupcima, a ono obuhvaća pravo na zastupanje tijekom čitavog parničnog i upravnog postupka.¹³⁹ Pravna pomoć može biti pružena u predmetima u vezi s ostvarivanjem prava socijalnog, zdravstvenog, mirovinskog ili invalidskog osiguranja i prava iz radnih odnosa, u vezi sa zaštitom djece i maloljetnih osoba, žrtava nasilja, žrtava kaznenih djela, žrtava trgovanja ljudima te u vezi s imovinskoopravnim pitanjima.

jedlozima bili su mnogobrojni, poput: (1) niskog praga vrijednosti imovine podnositelja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć te njegove obitelji (pet prosječnih plaća ili oko 100.000,00 MKD), (2) preuske definicije pravnih područja u vezi s kojima može biti odobrena besplatna pravna pomoć, (3) nepredviđenost okrivljenika u kaznenom postupku kao mogućih korisnika besplatne pravne pomoći kada je obrana obvezna prema zakonu, (4) nepostojanje nezavisnih tijela koja bi odlučivala o dodjeli besplatne pravne pomoći što upućuje na moguće probleme zbog centraliziranog odlučivanja u pogledu dodjeljivanja pravne pomoći (o zahtjevima, naime, odlučuje ministar pravosuđa), (5) nepostojanje sustava ocjene odobrene pravne pomoći, itd. Najaktivnija u radu bila je makedonska udruga pod nazivom "Young Lawyers Association (Myla)", koja je ujedno i predstavnik Koordinacije dvadeset i jedne udruge građana koje pružaju besplatnu pravnu pomoć. Vidi više na: www.justice.gov.mk/novost_detail.asp?lang=mak&id=163.

¹³⁵ Za pojedine zakonske odredbe predviđena je dulja odgoda primjene. Tako će se odredbe čl. 18. početi provoditi tek od 1. siječnja 2012. godine, a odredbe čl. 40. - 46. primjenjivat će se tek nakon pristupanja Republike Makedonije Europskoj uniji. Čl. 49. ZBPP-RM-a.

¹³⁶ Čl. 6. st. 1. ZBPP-RM-a.

¹³⁷ Čl. 6. st. 2. ZBPP-RM-a.

¹³⁸ Čl. 2. st. 2. ZBPP-RM-a.

¹³⁹ Čl. 6. st. 4. ZBPP-RM-a.

Poslove vezane uz ostvarivanje te pružanje besplatne pravne pomoći obavlja Ministarstvo pravosuđa u suradnji s odvjetničkom komorom, tijelima sudbene vlasti, tijelima državne uprave, centrima za socijalnu skrb, nevladinim udrugama te drugim organima.¹⁴⁰

Sredstva za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć ostvaruju se iz državnog proračuna namijenjenog za poslove pravosuđa Republike Makedonije, iz donacija te drugih prihoda.¹⁴¹

Pružatelji pravne pomoći imaju pravo na nagradu za pruženu pravnu pomoć. Odluku o troškovima donosi Ministarstvo pravosuđa, a sukladno tarifama. Ona se odvjetniku nadoknađuje u skladu s opsegom pružene pomoći po pojedinom predmetu, a sukladno tarifi. Ako je odvjetnik bio nemaran ili je nekompetentno i nestručno pružio pravnu pomoć, može mu se uskratiti naknada za pravnu pomoć.¹⁴² Naknada troškova nevladinih udruga za pruženu pravnu pomoć izračunava se također prema njihovu radu u pojedinom predmetu. Udruga u propisanom obliku podnosi trošak Ministarstvu, koje može donijeti odluku o uskrati nadoknade troškova udruga ako utvrdi da je pružanje pravne pomoći bilo neetično, nekompetentno i neprofesionalno.

Prihvatanje ZBPP-RM-a veliki je korak unaprijed u poboljšanju pristupa pravdi socijalno ugroženih skupina u društvu jer je postavio širok krug korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć. Tako ZBPP-RM propisuje da korisnici prava mogu biti sve fizičke osobe pod uvjetima propisanim Zakonom, poput korisnika socijalne pomoći, osoba koje ostvaruju pravo na invalidsku pomoć, osoba koje ne ostvaruju prihode na osnovi zaposlenja, odnosno ne primaju dohodak od nekretnina, korisnika najniže mirovine koji uzdržavaju dvoje ili više članova obitelji, obitelji te samohranih roditelja s jednim ili više maloljetne djece koji ostvaruju pravo na dječji doplatak, osoba koje imaju pravo azila u Republici Makedoniji, prognanika i osoba bez državljanstva čija imovina ne prelazi pet prosječnih bruto plaća, stranih državljanina te građana zemalja članica Europske unije.¹⁴³

Pravo na besplatnu pravnu pomoć potencijalni korisnik prava može ostvariti podnošenjem zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć odjelu Ministarstva pravosuđa Republike Makedonije osobno ili putem pošte na obrascu čiji sa-

¹⁴⁰ Čl. 10. ZBPP-RM-a.

¹⁴¹ Čl. 4. st. 2. ZBPP-RM-a.

¹⁴² Čl. 36. st. 3. ZBPP-RM-a.

¹⁴³ Vidi čl. 12. ZBPP-RM-a.

držaj propisuje ministar pravosuđa.¹⁴⁴ Uz zahtjev za besplatnu pravnu pomoć podnositelj zahtjeva dužan je dostaviti dokaz o ispunjavanju imovinskih uvjeta za ostvarivanje prava.¹⁴⁵

Nakon primitka zahtjeva službenik Ministarstva nadležan za poslove pružanja besplatne pravne pomoći dužan je odmah, odnosno najkasnije u roku od osam dana donijeti odluku (rješenje) o prihvaćanju ili odbijanju zahtjeva za dodjeljivanje besplatne pravne pomoći, uzimajući u obzir hitnost postupka dodjeljivanja pravne pomoći.¹⁴⁶

Zahtjev za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć može se odbiti u slučaju kada je zahtjev nerazuman, odnosno kada ne postoji pravna osnova prema kojoj bi se moglo ostvariti pravo na pomoć.¹⁴⁷ Protiv rješenja kojim se odbija zahtjev za pružanje besplatne pravne pomoći nezadovoljna stranka može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.¹⁴⁸ U slučaju odobravanja prava na besplatnu pravnu pomoć Ministarstvo će odrediti pružatelja pravne pomoći imajući u vidu zahtjeve i želje korisnika prava.¹⁴⁹

Korisnik je dužan tijekom trajanja postupka, u okviru kojeg je ostvareno pravo na besplatnu pravnu pomoć, obavještavati Ministarstvo o eventualnim promjenama njegova imovinskog stanja.¹⁵⁰ U slučaju promjena uvjeta¹⁵¹ na osnovi kojih korisnik ostvaruje pravo na pomoć, ministar može donijeti odluku o prestanku prava.¹⁵²

¹⁴⁴ Čl. 20. st. 1. ZBPP-RM-a.

¹⁴⁵ Čl. 20. st. 2. ZBPP-RM-a.

¹⁴⁶ Čl. 21. st. 1. ZBPP-RM-a.

¹⁴⁷ Čl. 9. ZBPP-RM-a.

¹⁴⁸ Čl. 23. ZBPP-RM-a.

¹⁴⁹ Čl. 24. st. 1. ZBPP-RM-a.

¹⁵⁰ Korisnik prava obvezan je o promjenama imovinskog stanja odmah obavijestiti Ministarstvo, odnosno najkasnije u roku od osam dana. Čl. 25. st. 1. ZBPP-RM-a.

¹⁵¹ Ako se utvrdi da je korisnik prava na besplatnu pravnu pomoć pri podnošenju zahtjeva dao lažne podatke, koji su bili odlučni za dodjeljivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, to pravo mu se ukida te je obvezan nadoknaditi sve troškove koji su nastali u okviru postupka, a vezani su uz pružanje besplatne pravne pomoći (čl. 26. st. 3. ZBPP-RM-a).

Ako se tijekom postupka utvrdi davanje lažnih informacija koje se tiču ispunjavanja uvjeta za stjecanje prava na besplatnu pravnu pomoć, podnositelju zahtjeva odbit će se zahtjev kao neosnovan te će mu se zabraniti podnošenje novog zahtjeva na šest mjeseci od dana odbijanja zahtjeva (čl. 26. st. 2. ZBPP-RM-a).

¹⁵² Čl. 26. st. 1. ZBPP-RM-a.

3.4. Republika Srbija

Republika Srbija jedna je od postjugoslavenskih država koja uz Republiku Crnu Goru te Federaciju BiH nije donijela zakonske propise kojima se jedinstveno uređuje pitanje ostvarivanja te zaštite prava na besplatnu pravnu pomoć.

Naime, URS iz 2006. godine prvi je put u povijesti srpskog zakonodavstva izričito ustavnim normom zajamčio svakom pojedincu pravo na pravnu pomoć, čime je učinjen važan korak k zaštiti toga ljudskoga prava koje je odavna bilo regulirano ustavnim te zakonskim normama modernih europskih zakonodavaca.

URS u članku 67. propisuje pravo da se svakome pod uvjetima određenim zakonom jamči pravo na besplatnu pravnu pomoć, koju su obvezni pružati odvjetnici u okviru odvjetništva kao samostalne i nezavisne službe te službe pravne pomoći osnovane u jedinicama lokalne samouprave.

Ustavnim normama kojima se regulira zaštita prava na pravnu pomoć Republika Srbija preuzela je i obvezu stvaranja uvjeta za ostvarivanje te zaštitu prava na besplatnu pravnu pomoć.¹⁵³ U tome su cilju 2005. godine pravni stručnjaci

¹⁵³ Prvi pokušaji u vezi s reguliranjem pitanja ostvarivanja te pružanja prava na besplatnu pravnu pomoć zabilježeni su 2002. godine kada je osnovana Pravna klinika Pravnog fakulteta u Nišu. Osnovana je s ciljem pružanja usluga edukacije studenata završnih godina Fakulteta te pružanja financijske pomoći u vezi s ostvarivanjem usluge pravne pomoći. Nastala je kao rezultat suradnje Pravnog fakulteta u Nišu, Američkog udruženja pravnika te Pravne inicijative za centralnu Europu i Euroaziju (tzv. ABA/CEELI). Pri Pravnog fakultetu u Nišu, a u okviru Pravne klinike, kreirana je i sudnica za simuliranje suđenja, a kasnije i ogledna odvjetnička pisarnica. Više u: Lazić, M., Zdravković, U., "Uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji", u: *Pristup pravosuđu - instrumenti za implementaciju europskih standarda u pravni sistem Republike Srbije, Tematski zbornik radova*, knjiga četvrta, Niš, 2008., str. 125 - 128.

Daljnji pokušaji u vezi s uređenjem instituta pružanja besplatne pravne pomoći vežu se uz 2003. godinu te tzv. pilot-projekt besplatne pravne pomoći izrađen na osnovi ugovora između Španjolskog institucionalnog programa, Odvjetničke komore u Nišu te Općine Niš. U okviru tog pilot-projekta besplatna pravna pomoć pružala se u vidu davanja besplatnih pravnih savjeta te zastupanja građana pred sudom. Glavna odlika projekta bila je pružanje usluge besplatne pravne pomoći koja nije bila ograničena na točno određene pravne predmete niti je bila isključivo namijenjena određenoj skupini pravnih subjekata. Nakon dovršetka pilot-projekta 2004. godine nastavljeno je s pružanjem usluga pravne pomoći u okviru Općine Niš, a na osnovi ugovora sklopljenog između Odvjetničke komore u Nišu te Općine Niš. Vidi Anđelković, M., "Pravo na besplatnu pravnu pomoć", *Pravni život*, br. 12, 2006., str. 256.

nevladine udruge pod nazivom "Centar za unapređivanje pravnih studija" izradili Model zakona o pravnoj pomoći¹⁵⁴ koji još nije prošao zakonodavni postupak te nije stupio na snagu.¹⁵⁵ U cilju detaljnog pravnog uređenja ostvarivanja te zaštite prava na besplatnu pravnu pomoć MZBPP regulira pitanja u vezi s uvjetima za pružanje pravne pomoći, radnje i oblike pravne pomoći, pružatelje usluga besplatne pravne pomoći, korisnike pravne pomoći, načela obavljanja poslova pravne pomoći, načine rada pri pružanju pravne pomoći, organizaciju službe pravne pomoći u tijelima javne vlasti, zaštitu podataka, financiranje djelatnosti pravne pomoći, naknadu za pravnu pomoć, evidenciju pružatelja usluga pravne pomoći te nadzor nad ispunjenjem zakona.

Krug korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć određivao bi se na osnovi imovinskog cenzusa te bi korisnici prava u smislu MZBPP-a bile fizičke osobe i to državljani Republike Srbije, osobe bez državljanstva koje se zakonito nalaze na području Republike Srbije, azilanti i tražitelji azila, stranci te izbjeglice.¹⁵⁶ Oni bi pravo na besplatnu pravnu pomoć mogli ostvarivati putem državnih organa, tijela s javnim ovlastima, stručnih, znanstvenih i obrazovnih ustanova, nevladinih organizacija, političkih stranaka, sindikata te drugih društvenih organizacija.¹⁵⁷ Naime, ustavom zajamčeno pravo na pravnu pomoć može se ostvarivati i putem odvjetnika te tijela lokalne samouprave koji su ustavnim normama određeni kao obvezni pružatelji pravne pomoći. Njihova djelatnost u vezi s pružanjem pravne pomoći detaljno je razrađena u odredbama posebnih zakona ZA-RS-a¹⁵⁸ te ZLS-a.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Tekst Modela zakona o pravnoj pomoći (dalje u tekstu: MZBPP) dostupan je na srpskom te engleskom jeziku u monografiji: Gajin, S., Vodinić, V. V., Kosanović, S., Čavoški, A., Knežević Bojović, A., Sepi, R., Reljanović, M., *Pravna pomoć*, Beograd, 2007., str. 293 - 317.

¹⁵⁵ O projektu besplatne pravne pomoći više u: Glogonjac, B., Lončar, Z., Muratović, D., "Projekat besplatne pravne pomoći u Srbiji", *Branič*, br. 1, 2004., str. 79 - 86.

¹⁵⁶ Ćušić, G., "Pružanje besplatne pravne pomoći", *Pravni život*, br. 12, 2005., str. 224 - 225.

¹⁵⁷ Čl. 4. st. 1. MZBPP-a.

¹⁵⁸ Odvjetništvo je zakonom uređeno kao djelatnost profesionalnog naplatnog pružanja pravne pomoći. U vezi s besplatnim pružanjem pravne pomoći u čl. 25. ZA-RS-a od 1998. godine propisana je mogućnost da Odvjetnička komora organizira pružanje besplatne pravne pomoći. Tu je odredbu Zakona 1998. godine Savezni ustavni sud djelomično oglasio protuustavnom. Detaljnije u: Vodinić, V. V., "Pravna pomoć - u uporednom i našem pravu, sada i ubuduće", u: *Pravna pomoć*, Beograd, 2007., str. 36.

¹⁵⁹ ZLS određuje: "Općina je odgovorna preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom po potrebi organizirati službu pravne pomoći građanima.". Vidi čl. 18. ZLS-a.

Također je zanimljivo pripomenuti da je odredbama MZBPP-a zajamčena sigurnost korisnika prava da će im besplatnu pravnu pomoć isključivo dati kvalificirani pružatelj pravne pomoći, a na osnovi odredbe kojom je izričito propisano da pravnu pomoć mora pružiti osoba koja je po zanimanju pravnik.¹⁶⁰

Pravo na besplatnu pravnu pomoć sadržajno obuhvaća davanje obavijesti i pravnih savjeta, sastavljanje podnesaka, prevođenje, tumačenje te sastavljanje pismena, zastupanje pred sudovima i drugim organima javne vlasti te izradu normativnih akata za korisnike prava, a putem pružatelja usluge besplatne pravne pomoći.¹⁶¹

Pravo na pravnu pomoć moći će se u smislu odredaba MZBPP-a ostvariti putem zahtjeva koji potencijalni korisnik prava podnosi tijelima nadležnim za pružanje usluge besplatne pravne pomoći. Nadležno tijelo, kojem je zahtjev podnesen, može ga prihvatiti ako je vrsta pravne pomoći te način njezina ispunjenja u skladu sa zakonskim propisima i moralom.¹⁶² Zahtjev se ne smije odbiti primjerice zbog osobnih osobina korisnika, vrste postupka, razloga koji se odnose samo na prethodnu ocjenu dokaza te zbog predrasuda, odnosno mišljenja javnosti.¹⁶³

Dakle, zahtjev za pružanje besplatne pravne pomoći može se odbiti samo iz sljedećih razloga: opseg posla pružatelja usluge pravne pomoći premašuje trenutachnu mogućnost da s obzirom na druge preuzete poslove i obveze pruži pomoć (no samo dok ta nemogućnost traje); zahtjev stranke je zabranjen ili preuranjen; korisnik uvjetuje pružanje pravne pomoći uspjehom u sporu; zahtjev korisnika nije u skladu s njegovim pravnim interesima, odnosno ako se pravna pomoć traži iz nemoralnih ili nehumanih pobuda; korisnik se prema pružatelju usluge besplatne pravne pomoći ponaša nepristojno ili izražava očito nepovjerenje prema njemu te kada nema izgleda za uspjeh u postupku.¹⁶⁴

Za učinkovito ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, osim zakonskih odredaba, kojima se detaljno regulira pitanje ostvarivanja prava, nužno je i postojanje odgovarajuće financijske pomoći od države.¹⁶⁵ Stoga je i u okviru pružanja besplatne pravne pomoći u Republici Srbiji predviđeno da se sredstva

¹⁶⁰ Vidi čl. 8. i 9. MZBPP-a.

¹⁶¹ Čl. 2. MBPP-a.

¹⁶² Čl. 17. st. 2. MBPP-a.

¹⁶³ Čl. 17. st. 3. MBPP-a.

¹⁶⁴ Čl. 18. MZBPP-a.

¹⁶⁵ O različitim modelima financiranja pravne pomoći vidi Anđelković, M., "Pravo na besplatnu pravnu pomoć", *Pravni život*, br. 12, 2006., str. 264 - 265.

za rad na poslovima pravne pomoći osiguravaju iz državnog proračuna¹⁶⁶, odnosno iz vlastitih prihoda pružatelja besplatne pravne pomoći.¹⁶⁷

S obzirom na navedeno, možemo zaključiti da je Republika Srbija, zajamčivši ustavnim normama pravo na pomoć, učinila bitan korak k zaštiti toga važnog ljudskog prava. Da predmetno pravo ne bi ostalo puka deklaracija, odnosno "mrtvo slovo na papiru", itekako je potrebno prihvatiti zakonske odredbe kojima bi se detaljnije razrađivalo ostvarivanje te zaštita toga prava. U tome smislu nužno je da Parlament prihvati MZBPP. Time bi se pravo na besplatnu pravnu pomoć izdiglo na razinu ljudskoga prava sa svim obilježjima karakterističnim za moderna zakonodavstva. Do formalnog reguliranja prava na besplatnu pravnu pomoć, odnosno prihvaćanja MZBPP-a, to će pravo u Republici Srbiji sadržajno predstavljati samo tzv. siromaško pravo¹⁶⁸, a ne jedno od važnih ljudskih prava. Tako je zato što se pravo na pomoć zasada regulira jedino odredbama ZPP-RS-a¹⁶⁹, ZKP-RS-a¹⁷⁰, ZA-RS-a te ZLS-a, kojima su pravno uređena samo pitanja vezana uz ostvarivanje prava na oslobođenje od snošenja parničnih troškova, obveznu obranu od strane odvjetnika u kaznenim predmetima, prava na besplatno zastupanje od strane odvjetnika u građanskim predmetima te pružanje pravne pomoći u okviru stručnih službi jedinica lokalne samouprave.

3. 5. Republika Crna Gora

Republika Crna Gora nije donijela zakon kojim bi detaljno uredila pitanja poput sadržaja, opsega, korisnika te pružatelja prava na besplatnu pravnu pomoć. Time se uz Republiku Srbiju i Federaciju BiH svrstala u skupinu postjugoslavenskih država koje su izradile modele zakona o besplatnoj pravnoj pomoći koji čekaju zakonodavnu proceduru kako bi našli svoju primjenu u praksi.

Prihativši 2007. godine novi Ustav, Republika Crna Gora ustavnim je normama zajamčila zaštitu širokog spektra ljudskih prava i sloboda po uzoru

¹⁶⁶ O financiranju pružanja usluge besplatne pravne pomoći od države vidi čl. 43. MZBPP-a.

¹⁶⁷ Vidi čl. 43. st. 1. MZBPP-a.

¹⁶⁸ Siromaško pravo simbolizira ustanovu oslobođenja od parničnih troškova čija je svrha omogućavanje vođenja parnice stranci koja prema svojem općem imovinskom stanju nije u mogućnosti snositi troškove postupka bez štete za nužno uzdržavanje sebe i svoje obitelji. Vidi Poznić, B., Rakić-Vodinić, V., *Građansko procesno pravo*, Beograd, 1999., str. 365.

¹⁶⁹ Vidi čl. 64. i d., čl. 66. i d. ZPP-RS-a.

¹⁷⁰ Vidi čl. 71. - 72. ZKP-RS-a.

na moderna europska zakonodavstva. Tako je URCG-om, osim prava na jednakost svih pred zakonom¹⁷¹, jednaku zaštitu prava i sloboda¹⁷² te pravično i javno suđenje¹⁷³, zajamčeno i pravo svakoga građanina na besplatnu pravnu pomoć¹⁷⁴ koju pružaju odvjetništvo te druge službe.¹⁷⁵

Pravo na pravnu pomoć u smislu ustavnih normi određeno je kao univerzalno pravo koje pripada svakome te na osnovi kojeg osoba koja ostvaruje i/ili štiti neko svoje subjektivno pravo može zatražiti i dobiti pravnu pomoć od stručnih osoba kada joj je ta pomoć nužna (npr. kada postoji opasnost da zbog neznanja, odnosno nepoznavanja prava neće moći ostvariti i/ili zaštititi svoja prava).¹⁷⁶

No, pitanje načina ostvarivanja zaštite prava na besplatnu pravnu pomoć ostavljeno je konkretizaciji putem zakonskih normi.¹⁷⁷ Time je crnogorskom zakonodavcu postavljen zadatak izrade te donošenja zakona kojima bi se detaljno razrađivala pitanja poput određivanja kruga korisnika pravne pomoći, subjekata ovlaštenih za pružanje pravne pomoći, pretpostavki za ostvarivanje prava i slično.

Iako zasada nije donesen zakon kojim bi se uređivala pitanja u vezi s pružanjem besplatne pravne pomoći, pojedini aspekti prava na pravnu pomoć regulirani su zakonskim normama kojima se uređuju kazneni te građanski parnični postupci.

Naime, crnogorski zakonodavac, poput srpskog zakonodavaca, regulira pravo na pravnu pomoć u kaznenim postupcima¹⁷⁸ normama ZKP-RCG-a¹⁷⁹ i

¹⁷¹ "Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.", čl. 17. st. 2. URCG-a.

¹⁷² "Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda.", čl. 19. URCG-a.

¹⁷³ "Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.", čl. 31. URCG-a.

¹⁷⁴ "Svako ima pravo na pravnu pomoć." i "Pravna pomoć može biti besplatna...". Vidi čl. 21. st. 1. i 3. URCG-a.

¹⁷⁵ "Pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe.". Vidi čl. 21. st. 2. URCG-a.

¹⁷⁶ Radović, M., *Osnovni pojmovi i principi u okviru ustavnog sistema i ljudskih prava*, priručnik za polaganje stručnog ispita, Podgorica, 2008., str. 33.

¹⁷⁷ "Pravna pomoć može biti besplatna, u skladu sa zakonom.", čl. 21. st. 3. URCG-a.

¹⁷⁸ Za detaljnu analizu pružanja pravne pomoći u kaznenim postupcima u Crnoj Gori vidi više u: *Analiza pravne prakse u pružanju besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori*, Podgorica 2008., str. 23 - 44; tekst dostupan na: http://195.66.163.162/download/analiza_prakse-pravna_pomoc.pdf.

¹⁷⁹ Vidi odredbe čl. 69. i 70. ZKP-RCG-a.

to u pogledu pitanja obrane okrivljenika u kaznenom postupku. U građanskim parničnim postupcima pitanje pravne pomoći uređeno je odredbama ZPP-RCG-a u vezi s poduzimanjem procesnih radnji putem punomoćnika i zastupanjem stranaka u okviru tzv. "siromaškog prava" kada stranka nema dovoljno sredstava za angažiranje odvjetnika^{180, 181}.

U crnogorskoj praksi pružanja pravne pomoći, uz odvjetništvo kao samostalnu i nezavisnu djelatnost¹⁸², pravnu pomoć pružaju i općinske službe, nevladine udruge, udruge osoba s invaliditetom te sindikalne organizacije.¹⁸³

Pravna pomoć koja se pruža financira se iz državnih te nedržavnih novčanih sredstava. Iz državnih sredstava financira se pravna pomoć koju pružaju općinska tijela, kao i ona koja se pruža u okviru kaznenih i građanskih parničnih postupaka.¹⁸⁴

Općinske službe pružaju pravnu pomoć građanima slabijeg imovnog stanja te onima koji ne žele poslove pravne pomoći povjeriti odvjetnicima. One pružaju pravnu pomoć u građanskim parničnim, izvanparničnim te upravnim postupcima. Pravnu pomoć ne pružaju u kaznenim postupcima jer su za pružanje pravne pomoći u okviru tih postupaka ovlašteni isključivo odvjetnici.¹⁸⁵ Sadržaj pravne pomoći koju pružaju općinske službe iscrpljuje se u davanju pravnih savjeta, sastavljanju različitih pravnih podnesaka i poduzimanju pojedinih procesnih radnji u postupku.¹⁸⁶

Nevladine udruge počele su pružati pravnu pomoć građanima devedesetih godina 20. stoljeća u predmetima u vezi sa zaštitom različitih ljudskih prava. Udruge invalida te sindikati pružaju pravnu pomoć isključivo svojim članovima

¹⁸⁰ Vidi odredbe čl. 168. ZPP-RCG-a.

¹⁸¹ Detaljnije u: Gorjanc Prelević, T., Zeković, A. S., *Regionalni izvještaj o stanju ljudskih prava - Crna Gora*, Podgorica, 2007., str. 20 i 21, dostupno na: [www.hraction.org](http://www.hrraction.org).

¹⁸² "Advokatska komora Republike Crne Gore može organizirati pružanje besplatne pravne pomoći građanima na svom području ili dijelu toga područja, samostalno ili na osnovu ugovora koji zaključi sa državnim organom ili organom lokalne samouprave koji osigurava materijalne i druge uvjete za pružanje pomoći.", čl. 51. ZA-RCG-a.

¹⁸³ Za detaljnu analizu pružanja besplatne pravne pomoći u tzv. civilnom sektoru (nevladine udruge, sindikati, udruge invalida) vidi: *Analiza pravne prakse u pružanju besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori*, Podgorica, 2008., str. 11 - 22, tekst dostupan na: http://195.66.163.162/download/analiza_prakse-pravna_pomoc.pdf.

¹⁸⁴ Raonić, B., Hasanaga Čobaj, E., Radović, M., *Tortura, diskriminacija, politički motivisano nasilje i besplatna pravna pomoć*, Podgorica, 2009., str. 73.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ O radu i financiranju pojedinih udruga vidi *ibid.*

u različitim predmetima u okviru kojih im je potrebna pravna pomoć. Temeljni problem u vezi s besplatnom pravnom pomoći koju pružaju udruge iscrpljuje se u činjenici nedovoljne stručnosti njezinih članova te oskudnim materijalnim sredstvima, što ima za posljedicu nezadovoljavajuću kvalitetu pružene pravne pomoći.¹⁸⁷

Unatoč postojanju zakonskih odredaba koje u pojedinim aspektima reguliraju pitanje ostvarivanja prava na pravnu pomoć, u Crnoj Gori postoji potreba za daljnjom izgradnjom učinkovitog sustava za pružanje besplatne pravne pomoći. Takav sustav morao bi nesumnjivo imati za cilj stvaranje učinkovitog sustava organizacije i rada službi za pružanje besplatne pravne pomoći te omogućiti stvaranje povoljnih materijalnih i kadrovskih preduvjeta. To je moguće postići jedino putem temeljite reforme postojećeg sustava pravne pomoći. Prvi korak k tome nesumnjivo je izrada te donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći kao polazne točke prema uspostavljanju modernog i učinkovitog sustava besplatne pravne pomoći.¹⁸⁸

Pri izradi te prihvaćanju zakonskog teksta osobito bi valjalo voditi računa da se objedine sva pitanja koja se odnose na sustav besplatne pravne pomoći, a iznimno bi se posebnim zakonima regulirala pojedina specifična pitanja u vezi s pružanjem prava na pomoć, poput npr. obvezne obrane koja bi i dalje bila regulirana odredbama ZKP-RCG-a.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Raonić, B., Hasanaga Čobaj, E., Radović, M., *op. cit.* (u bilj. 184.), str. 74.

¹⁸⁸ U cilju izrade zakonskog prijedloga osnovana je radna grupa za izradu zakona koja djeluje već nešto dulje od četiri godine. Kao polazište pri izradi zakonskog prijedloga poslužila su iskustva u vezi s reguliranjem besplatne pravne pomoći u pojedinim postjugoslavenkim državama (Slovenija i Hrvatska) te moderni europski standardi u vezi s pružanjem pravne pomoći. Također, godine 2008. počeo je zajednički projekt Ministarstva pravde Crne Gore i Ureda Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori pod nazivom "Reforma sistema pravne pomoći u Crnoj Gori: stvaranje efektnog i održivog sistema pružanja pravne pomoći". Partneri su projekta Vrhovni sud Crne Gore, Advokatska komora Crne Gore, OEBS, Institut za otvoreno društvo Crne Gore, Savjet Europe, Delegacija Evropske Komisije, općine i nevladina udruga "Inicijativa mladih za ljudska prava". Projekt sufinancira nizozemska vlada. Predviđeno je da traje do srpnja 2010. godine. Cilj projekta uspostava je učinkovitog i svima dostupnog sustava pravne pomoći koji bi financirala država. Time će se omogućiti pristup pravdi onima kojima pravne usluge nisu dostupne te, podredno, time ispuniti obveze predviđene međunarodnim pravom u području zaštite ljudskih prava. Vidi: Raonić, B., Hasanaga Čobaj, E., Radović, M., *op. cit.* (u bilj. 184.), str. 72 i 73.

¹⁸⁹ Tako Uzelać, A. u: *Model besplatne pravne pomoći za Crnu Goru*, str. 10.

4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pravo na besplatnu pravnu pomoć jedno je od važnijih ljudskih prava čiji je osnovni cilj da se pojedincima omogući pristup pravdi. Tome je pravu posvećena posebna pažnja u odredbama mnogobrojnih međunarodnih dokumenata te odredbama zakona modernih europskih država. Posljednjih godina uređenje prava na besplatnu pravnu pomoć postalo je važan zadatak zakonodavaca postjugoslavenskih država. Oni su u cilju izgradnje modernih pravnih sustava, a u skladu s obvezama preuzetim međunarodnim dokumentima, donosili zakone čiji je predmet bio ostvarivanje te zaštita prava na besplatnu pravnu pomoć.

No, unatoč činjenici da se zakonodavna aktivnost koja se tiče pravnog uređenja prava na besplatnu pravnu pomoć intenzivirala posljednjih godina, moramo naglasiti da ona nije novina u pravnim sustavima postjugoslavenskih država.

Sve postjugoslavenske države svojim su ustavnim normama donesenim početkom 90-ih godina prošloga stoljeća¹⁹⁰ jamčile građanima pravo na pristup sudu, jednakost pred zakonom te podredno i pravo na pravnu pomoć. Nadalje, osim ustavnim normama, pravo na pravnu pomoć bilo je regulirano u odredbama kaznenih parničnih zakona u okviru prava okrivljenika na branitelja te građanskih parničnih zakona kao pravo stranaka na oslobođenje od snošenja troškova postupka.

Dakle, normativna aktivnost u vezi s uređenjem besplatne pravne pomoći počela je jamstvom toga prava kao ljudskog prava odredbama ustava, nadalje je konkretizirana odredbama kaznenih te građanskih parničnih zakona, da bi pod utjecajem zakonodavnih tekovina modernih europskih država svoje mjesto našla u odredbama zasebnih zakona postjugoslavenskih država. To ukazuje na postojanje evolucije u razvoju prava na besplatnu pravnu pomoć i to ne samo kao prava na pomoć u vidu dobre volje i dobročinstva države, nego kao jednog od temeljnih ljudskih prava zajamčenih ustavnim te zakonskim normama.

Analizom instituta besplatne pravne pomoći u postjugoslavenskim državama utvrđeno je da su zasebne zakone o besplatnoj pravnoj pomoći donijele Republika Slovenija, Republika Hrvatska, Republika Srpska te Republika Makedonija, dok su Federacija BiH, Republika Srbija te Republika Crna Gora

¹⁹⁰ Iznimku čine ustavi Republike Srbije (2006. godina) te Republike Crne Gore (2007. godina) koji su doneseni mnogo kasnije od ustava ostalih postjugoslavenskih država zbog državnopolitičkih previranja na području spomenutih država.

izradile prijedloge zakona kojima još predstoji zakonodavni postupak prije negoli se nađu u primjeni.

Instituti besplatne pravne pomoći postjugoslavenskih država pokazuju iznimnu sličnost pravnog uređenja pitanja odlučnih za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Razlog je tome dugogodišnja pripadnost tih država istom pravnom sustavu u okviru kojeg su gradile i razvijale svoja zakonodavstva.

Donošenjem zakona o besplatnoj pravnoj pomoći postjugoslavenske države nisu napustile fragmentarnost zakonskih rješenja u vezi s ostvarivanjem prava na besplatnu pravnu pomoć, nego uz nove zakone egzistiraju i norme o pravu na pravnu pomoć postupovnih zakona. Takva raspršenost odredaba o pravu na pomoć mogla bi negativno utjecati na ostvarivanje odgovarajuće razine zaštite prava građana na pristup pravosuđu jer će se građani zasigurno teško snalaziti u mnogobrojnim odredbama različitih zakona. Stoga za sve postjugoslavenske države *de lege ferenda* predlažemo da se odredbe kojima se regulira ostvarivanje i zaštita prava na besplatnu pravnu pomoć objedine u jedinstvenome zakonu.

Tendencije te pravilnosti uočene u razvoju instituta besplatne pravne pomoći postjugoslavenskih država očituju se u uređenju važnih elementa toga instituta, poput određivanja kruga korisnika i pružatelja pravne pomoći, uvjeta za ostvarivanje prava, opsega i sadržaja prava te izvora financiranja.

Krug korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć u svim postjugoslavenskim državama postavljen je široko. Naime, ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć omogućeno je fizičkim osobama i to u pravilu domaćim državljanima, strancima te apatridima. Osim navedenih kategorija osoba, a s obzirom na činjenicu da su postjugoslavenske zemlje tranzicijske zemlje od kojih su pojedine bile zahvaćene i ratnim aktivnostima, u krug korisnika prava uvrštene su i posebne kategorije fizičkih osoba poput izbjeglica, žrtava trgovine ljudima, osoba pod međunarodnom zaštitom itd. Krug korisnika prava nije određen apsolutno te se i navedenim kategorijama osoba uvjetuje ispunjenje zakonom predviđenih uvjeta kao preduvjet za stjecanje prava. Stoga će te osobe moći ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć ispunjenjem kriterija prebivališta i/ili boravišta te imovinskoga kriterija.

Ograničavanje kruga korisnika isključivo na fizičke osobe smatra se u okvirima modernih sustava pružanja besplatne pravne pomoći zastarjelim, pa mnogi europski zakonodavci teže k proširivanju kruga korisnika na druge pravne subjekte. Tako je primjerice Republika Slovenija kao jedina od postjugoslavenskih država predvidjela neprofitne nevladine udruge kao korisnike prava.¹⁹¹ U prilog

¹⁹¹ Vidi čl. 10. ZBPP-SL-a.

tome ide činjenica da je Republika Slovenija, za razliku od ostalih postjugoslavenskih država, članica Europske unije te je stoga i prije počela postupak prilagodbe svojeg zakonodavstva modernom europskom zakonodavstvu.

Besplatnu pravnu pomoć u svim postjugoslavenskim državama pružaju državni organi, tijela s javnim ovlastima, stručne, znanstvene i obrazovne ustanove, nevladine organizacije, političke stranke, sindikati te druge društvene organizacije.¹⁹² One pravnu pomoć pružaju u različitim sudskim te izvansudskim postupcima (npr. medijaciji), kao i u fazama prije početka postupaka, a u vidu davanja pravnih savjeta.

Postupak ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć obuhvaća složen sustav izdavanja uputnica putem kojih upravne vlasti odlučuju o zahtjevima za ostvarivanje prava na pomoć. Složenost samog sustava posljedica je njegove birokratiziranosti¹⁹³, što može dovesti do odugovlačenja postupka u kojem se odlučuje o ostvarivanju prava na pomoć te time uzrokovati opasnost od nepravodobno pružene pravne pomoći osobama kojima je ona nužna.

Jedan od bitnih aspekata ostvarivanja instituta besplatne pravne pomoći jest pitanje njegova financiranja u vezi s kojim su zakonodavstva postjugoslavenskih država prihvatila istovjetna rješenja. Naime, besplatna pravna pomoć oslobađa korisnika snošenja financijskih troškova u postupcima u kojim traži pravnu pomoć, no ona istovremeno financijski tereti državu. Pružatelji pravne pomoći ne pružaju pravnu pomoć sasvim besplatno, već se njima za pruženu pomoć osigurava naknada iz državnog proračuna. Iznimno, sredstva za pojedine pružatelje besplatne pravne pomoći (npr. nevladine udruge) mogu se izdvajati iz posebnih donacija koje oni primaju ili pak iz njihovih vlastitih sredstava. No, s obzirom na to da se građani za pravnu pomoć više obraćaju državnim organima negoli nevladinim udrugama, troškovi pružanja pravne pomoći ipak najviše pogađaju državni proračun. Stoga bi *de lege ferenda* bilo poželjno razmotriti mogućnost promjene naziva zakona u "Zakon o besplatnoj i sponzoriranoj pravnoj pomoći" jer veći dio troškova vezanih uz pružanje besplatne pravne pomoći pokriva, odnosno sponzorira država.

¹⁹² U Republici Sloveniji, za razliku od ostalih postjugoslavenskih država, pravo na pravnu pomoć postavljeno je šire, pa obuhvaća i neograničenu pravnu pomoć pred institucijama međunarodnih sudova.

¹⁹³ Uputnice se izdaju u okviru zakonom propisanih upravnih postupaka koje u pravilu provode tijela državne uprave te u okviru kojih se ispituje ispunjavanje uvjeta podnositelja zahtjeva u vezi s ostvarivanjem prava na pomoć.

S obzirom na istaknuto valja zaključiti da su sustavi besplatne pravne pomoći postjugoslavenskih država pretrpjeli velike izmijene u pozitivnome smjeru, počevši od ustavnog jamstva prava na pomoć pa sve do izrade nacрта te prihvaćanja zasebnih zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Time je učinjen važan korak k ostvarenju moderne ideje pravnog uređenja besplatne pravne pomoći, a u cilju nastojanja da to ne ostane samo puka ustavna deklaracija ljudskog prava.

Summary

Barbara Preložnjak *

Dinka Šago **

LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE OF LEGAL AID IN THE REPUBLIC OF CROATIA WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE LEGAL SOLUTIONS IN POST-YUGOSLAV STATES

“To no one will we sell, to no one will we refuse or delay, right or justice”
40th paragraph of the Magna Charta

The paper considers the development and regulation of the institute of legal aid in the Republic of Croatia and in the other post-Yugoslav states with the aim of providing a regional outline of their regulation.

*In recent years legislators in the post-Yugoslav states have been increasingly involved in the regulation of legal aid and, in order to develop modern legal systems, they adopted laws aimed at ensuring and protecting the right to legal aid. The normative activities for regulating legal aid began with the constitutional guarantee for such aid, and were made effective by the provisions of the criminal codes and the civil procedure acts. Later, under the influence of the *acquis communautaire* of the modern European states they were to be included in the provisions of separate laws of the post-Yugoslav states. This shows that there was an evolution in the development of the right to legal aid, not only as the*

* Barbara Preložnjak, LL. M., Junior Research Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Dinka Šago, LL. B., Junior Research Assistant, Faculty of Law, University of Split, Domovinskog rata 8, Split

right to such aid in the form of good will and charity of the state, but also as one of the fundamental human rights guaranteed by constitutional and legal norms.

Key words: right to access to court, legal representation, legal aid, civil proceedings

Zusammenfassung

Barbara Preložnjak **

Dinka Šago **

DIE RECHTLICHE REGELUNG DES INSTITUTS DER KOSTENLOSEN RECHTSHILFE IN DER REPUBLIK KROATIEN MIT BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER GESETZLICHEN REGELUNGEN IN DEN POSTJUGOSLAWISCHEN STAATEN

“Niemandem werden wir Recht oder Gerechtigkeit verkaufen,
verweigern oder verzögern.”

Magna Carta, § 40

In dieser Arbeit werden die Entwicklung und Regelung des Instituts der kostenlosen Rechtshilfe in der Republik Kroatien und in den anderen postjugoslawischen Staaten erörtert, wodurch seine Regelung in der Region dargestellt werden soll.

In den letzten Jahren ist die Regelung des Anspruchs auf kostenlose Rechtshilfe zu einer wichtigen Aufgabe für die Gesetzgeber in den postjugoslawischen Staaten geworden, die zwecks Aufbau moderner Rechtsordnungen Gesetze verabschiedeten, deren Gegenstand die Wahrnehmung und der Schutz des Rechts auf kostenlose Rechtshilfe ist. Die normative Aktivität zur Einrichtung der kostenlosen Rechtshilfe begann mit der Verfassungsgarantie des Rechtsanspruches auf kostenlose Rechtshilfe, die in den Bestimmungen der Straf- und der Zivilprozessordnung ihren konkreten Niederschlag fanden, um sich unter dem Einfluss der Trends in der Gesetzgebung der modernen europäischen Staaten zu Bestimmungen in Sondergesetzen der postjugoslawischen Staaten zu verwandeln. Dies

** Mag. sc. Barbara Preložnjak, wiss. Projektmitarbeiterin an der Juristischen Fakultät in Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

** Dinka Šago, Dipl. - Jur., wiss. Projektmitarbeiterin an der Juristischen Fakultät in Split, Domovinskog rata 8, Split

belegt eine Evolution in der Entwicklung des Rechtsanspruchs auf kostenlose Rechtshilfe als nicht allein des Anspruchs auf Hilfe in Form einer wohltäterischen Geste von staatlichem guten Willen, sondern als eines Grundrechts, das durch Verfassungs- und Gesetzesnormen garantiert wird.

Schlüsselwörter: Recht auf Zugang zu Gerichten, Rechtshilfe, kostenlose Rechtshilfe, Zivilprozess