



A N A L I Z A

ZAKON O BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Svrha i cilj donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći i podzakonskim propisima želi se uspostaviti sustav u kojemu se građanima slabijeg imovnog stanja omogućava angažiranje pravnog zastupnika, dobivanje pravne pomoći i ravnopravan pristup sudskim i upravnim instancama čime bi se omogućio cjelovit sustav pravne pomoći bez diskriminacije. Pravodobnim informiranjem stranaka i pružanjem pravnih savjeta građanima prije početka postupka želi se smanjiti broj slučajeva koji se pokreću zbog neukosti stranaka o pravima, obvezama i mogućnostima uspjeha u pojedinoj pravnoj stvari, a kvalitetnom pripremom i stručnim zastupanjem stranaka omogućio bi se učinkovitiji rad sudova i drugih tijela koja odlučuju o pravima i obvezama građana. Novim sustavom besplatne pravne pomoći uspostavio bi se sveobuhvatan nadzor nad kvalitetom pružene pravne pomoći i sankcioniralo nestručno i nesavjesno postupanje u pružanju pravne pomoći.

Korisnici besplatne pravne pomoći su hrvatski državljani, stranci, azilanti, tražitelji azila i djeca stranci koja su u Republici Hrvatskoj zatečeni bez pratnje roditelja ili zakonskog zastupnika odnosno, osobe koje ne mogu snositi troškove pravne pomoći bez opasnosti od egzistencijalne ugroženosti.

Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći stvaraju se u području besplatne pravne pomoći pretpostavke za provedbu pravne stečevine Europske Unije i uspostavljanju: *1. jasno određenih kriterija koji omogućuju zahtijevanje odobravanja prava na pravnu pomoć; 2. proširenja kruga korisnika pravne pomoći na sve strane državljane; 3. jasnih i sveobuhvatnih odredbi o postupku odobravanja zahtjeva i obrascu za podnošenje zahtjeva; i 4. jasno definiranim ovlaštenjima tijela za zaprimanje i odobravanje zahtjeva za pravnu pomoć u prekograničnim sporovima.* Navedenim pretpostavkama, jasno određenim kriterijima, sveobuhvatnim i jasnim odredbama postupka odobravanja zahtjeva i definiranim ovlaštenjima nadležnih ureda državne uprave, domaće bi se zakonodavstvo uskladilo sa: *1. Rezolucijom (76) 5 o pravnoj pomoći u građanskim, upravnim i trgovačkim stvarima; 2. Rezolucijom Odbora ministara Vijeća Europe (78) 8 o besplatnoj pravnoj pomoći i savjetima; 3. Direktivom Europske komisije 2003/8 od 27.01.2002. godine; i 4. Poveljom o temeljnim pravima Europske Unije (2000/C; 364/01; Nice, 7/12/2000).*

Temeljem notifikacije o sukcesiji stranka Republika Hrvatska je postala država članica: *1. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (1966); 2. Haške konvencije o građanskom postupku (1957); i 3. Konvencije o olakšanju međunarodnog pristupa sudovima (1988).* Članstvom narečenom paktu i konvencijama Republika Hrvatska je preuzela obvezu osiguranja pune jednakosti građana pred zakonom kao i pravo na poštenu i javnu raspravu pred neovisnim sudom, te je preuzela obvezu urediti načine ostvarivanja prava na pravnu pomoć stranim državljanima koji u drugoj državi vode postupak pred nadležnim tijelima te države.

Pripreme za donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

O nacrtu prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći vođena je u Republici Hrvatskoj široka javna rasprava. U javnoj raspravi su organizacije civilnog društva iskazale izrazitu aktivnost i punu suradnju sa Ministarstvom pravosuđa Republike Hrvatske te su u cilju poboljšanja i pune funkcionalnosti Zakona podnosile brojne prijedloge i amandmane na prijedlog Zakona. Važno je reći da je od svih primjedbi i prijedloga u konačnici prihvaćen tek manji dio.

Svoje primjedbe i prijedloge organizacije civilnog društva uputile su i na Savjetodavnom sastanku na temu provedbe Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 21.01.2009. godine. Zaključak savjetodavnog sastanka održanog u organizaciji Ministarstva pravosuđa RH i Ureda Vlade RH za udruge je potreba i neophodnost češćeg uključivanja organizacija civilnog društva u procese savjetovanja prilikom donošenja i provedbe važnih propisa.

Na savjetodavnom sastanku su organizacije civilnog društva uputile ozbiljan prigovor i upozorenje da je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći donesen bez sveobuhvatnih i kvalitetnih rješenja i da usvojeni zakonski propis, prema opće prihvaćenom stavu, ne posjeduje potrebnu kvalitetu koja bi omogućila njegovu punu funkcionalnost. Organizacije civilnog društva pravilno su uočile da se ovakvim zakonskim rješenjem dovode u sumnju mogućnosti ostvarenja svrhe i cilja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, te zaključile da se lošim i nedorečenim zakonskim propisom i provedbenim aktima narušava cjelokupan koncept sustava pružanja pravne pomoći.

Donošenje Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Odluka o Proglašenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći donesena je 16.05.2008. godine na sjednici Hrvatskog Sabora. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Narodne novine“ br. 62/08) stupio je na snagu osmoga dana od dana objave u „Narodnim novinama“ osim odredbi članka 15. i 16. Zakona koje su stupile na snagu dana 01.02.2009. godine. Odredbe članka 45. do 52. Zakona (*Poglavlje VII. Posebne odredbe o odobravanju pravne pomoći u prekograničnim sporovima*) stupit će na snagu danom prijema Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske Unije.

Da bi se omogućila puna provedba Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći doneseni su slijedeći provedbeni propisi: 1. *Uredba o tarifi za utvrđivanje vrijednosti iznosa naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći* („Narodne novine“ br. 13/09); 2. *Pravilnik o načinu vođenja registra udruga ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći* („Narodne novine“ br. 93/08); 3. *Pravilnik o obrascu zahtjeva za odobravanje korištenja besplatne pravne pomoći, obrascu uputnice i evidenciji izdanih uputnica* („Narodne novine“ br.13/09); i 4. *Pravilnik o kriterijima za vrednovanje projekta ovlaštenih pružatelja besplatne pravne pomoći i pravnih klinika te o načinu izvještavanja o izvršenju projekata.* (<http://www.pravosudje.hr/default.asp?gl=200901290000017>).

Uočeni nedostaci i problemi u provedbi Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći

Unatoč tome što je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u primjeni nepunih osam (8) mjeseci i još uvijek nije moguće u potpunosti ocjeniti njegovu učinkovitost, ipak su uočeni znatni problemi u njegovoj punoj primjeni i provedbi. Zbog nedorečenosti i nejasnoća Zakona o

besplatnoj pravnoj pomoći ograničena je mogućnost njegove pune primjene, otežana je njegova provedba i potpuno se dovode u sumnju ostvarenje svrhe i cilja Zakona.

Jedna od zamisli je bila da se Zakonom predvidi minimalna administrativna procedura koja bi osigurala sustav u kojemu bi pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvarili građani slabijeg imovnog stanja. Tada su, 2008. godine, iz Ministarstva pravosuđa RH uvjerali da će građani podnošenjem zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći nadležnom županijskom uredu državne uprave samo uz predočenje potvrde o imovnom stanju kao jedinog potrebnog dokumenta, uz krajnje pojednostavljenu proceduru, ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Međutim, *Pravilnikom o obrascu zahtjeva za odobravanje korištenja besplatne pravne pomoći, obrascu uputnice i evidenciji izdanih uputnica* propisani su izuzetno zahtjevni i komplicirani obrasci koje stranka, u pravilu, nije u mogućnosti popuniti bez stručne pomoći pružatelja usluge besplatne pravne pomoći. Unatoč tome što se Zakonom propisuje da će pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvariti sve osobe koje ne mogu snositi troškove pravne pomoći bez opasnosti od egzistencijalne ugroženosti, već sada je potpuno jasno da su kriteriji po kojima se pravna pomoć odobrava postavljeni izuzetno restriktivno. Nemoguće je ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć građanima koji posjeduju kuću koja se u smislu Zakona smatra zadovoljavajućim stambenim prostorom (35m² za podnositelja zahtjeva te dodatnih 10m² za svakoga člana kućanstva sa mogućim odstupanjima do 10m²). Tako se primjerice, dosljednom primjenom narečene zakonske odredbe, odbija sa zahtjevom podnositeljica koja živi u svojoj kući ali, nije zaposlena, nije ostvarila pravo na mirovinu, nije korisnica socijalne skrbi, niti ima bilo kakvih novčanih primanja. Više je primjera u praksi gdje nadležni uredi državne uprave odbijaju zahtjeve građana za pružanje besplatne pravne pomoći a da podnositelji zahtjeva uopće nemaju prihoda ili su njihovi prihodi mali i egzistencijalno nedovoljni ali posjeduju kuću ili stan koji se u smislu Zakona smatra zadovoljavajućim stambenim smještajem. Činjenica vlasništva "zadovoljavajućeg stambenog prostora" mnoge građane slabijeg imovnog stanja, potencijalne podnositelje zahtjeva za odobrenje pružanja usluge besplatne pravne pomoći, potpuno diskvalificira kao primatelje takve usluge i onemogućava ih u pristupu pravosudnim organima i tijelima javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Također, umjesto kriterija po kojemu bi uvjerenje nadležne Porezne uprave o imovnom stanju građana kao jedinog neophodnog dokumenta na temelju kojeg bi se utvrdilo dali podnositelj zahtjeva zadovoljava zakonske uvjete za odobrenje pružanja usluge besplatne pravne pomoći bilo dostatno, kao dokaz se traži podnošenje nekoliko različitih uvjerenja i potvrda. Ishođenje svih potrebnih dokumenata zahtjeva vremena, opterećuje podnositelje zahtjeva troškovima plaćanja upravnih pristojbi i dodatno ih obeshrabruje u mogućnost odobrenja besplatne pravne pomoći.

Nadalje, potpuno je izostao bilo kakav oblik izravne suradnje između pružatelja usluge besplatne pravne pomoći i Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske. Ministarstvo pravosuđa je obvezu suradnje i komunikacije sa pružateljima pravne pomoći neslužbeno delegiralo na županijske Urede državne uprave. Pružatelji usluge besplatne pravne pomoći svoj rad temelje na Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, provedbenim propisima i Ugovoru koji je zaključen sa Ministarstvom pravosuđa Republike Hrvatske. Narečenim propisima regulirane su međusobne obveze, prava i nadzor rada pružatelja pravne pomoći, a istovremeno su jasno i sveobuhvatno uređeni kriteriji i ovlaštenja županijskih ureda državne uprave. Uredi državne uprave u županijama osnovani su radi poslova zaprimanja zahtjeva građana, odlučivanja o zahtjevima građana u prvom stupnju i zaduženi su za pružanje pomoći građanima pri ispunjavanju Zahtjeva za odobravanje korištenja besplatne pravne pomoći. Uspostava prakse prema kojoj nadležni županijski uredi državne uprave izdaju pružateljima usluge besplatne pravne pomoći usmene upute za rad nije u skladu sa Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći, provedbenim propisima, potpisanom Ugovoru i odredbama Zakona o općem upravnom postupku, te je takva praksa potpuno neprihvatljiva.

Isto tako, oblici besplatne pravne pomoći utvrđeni su Zakonom kao primarna i sekundarna besplatna pravna pomoć. Registriranim udrugama civilnog društva kao pružateljima pravne pomoći neopravdano je uskraćena mogućnost pružanja pojedinih oblika sekundarne pravne pomoći (*pravna pomoć za mirno rješavanje spora i sastavljanje pismena u sudskim postupcima, na primjer*) iako organizacije civilnog društva, u glavnom, imaju potrebne kapacitete, obrazovanje, znanje, vještine i iskustvo u pružanju takve vrste pomoći. Stoga smatramo potrebnim ozbiljno razmotriti mogućnost proširenja pružanja usluge besplatne pravne pomoći i na neka druga područja pravne zaštite.

Nadalje, neophodno je pristupiti temeljitim izmjenama i dopunama *Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći* kao i usklađivanju *Pravilnika o kriterijima za vrednovanje projekata udruga ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći i pravnih klinika te o načinu izvještavanja o izvršenju projekata sa Uredbom o tarifi za utvrđivanje vrijednosti iznosa naknade za pružanje primarne i sekundarne pravne pomoći za 2009. godinu*. Primjerice, Pravilnikom je predviđena i vrednovana pravna radnja pravnog savjeta ali takva pravna radnja nije predviđena i vrednovana Uredbom, te pravni savjet nije moguće iskazati kao pravnu radnju koja se nagrađuje i nadoknađuje. Ujedno je, člankom 10. Uredbe o tarifi za 2009. godinu utvrđena vrijednost boda u iznosu od 2,00.- kune te se, primjerice, podnesak kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske ili Europskim sudom za ljudska prava kao pravna radnja vrednuje sa ukupno 300,00.- kuna. Takvim vrednovanjem se, s jedne strane, potpuno ponizila struka i podcijenilo znanje a, s druge strane, postalo potpuno jasno da zbog uspostavljenog restriktivnog sustava koji onemogućuje građane u dobivanju pravne pomoći nije moguće utrošiti sredstva koje je Ministarstvo pravosuđa odobrilo za rad pružatelja pravne pomoći.

Unatoč obećanjima Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske da će se pružateljima usluge besplatne pravne pomoći omogućiti korištenje manjeg dijela odobrenih novčanih sredstava predviđenih za besplatnu pravnu pomoć radi pokrivanja nužnih i stvarnih troškova tzv. "hladnog pogona" te da će se i od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zatražiti i dogovoriti financijska potpora radi pokrivanja dijela tih troškova naročito organizacijama civilnog društva, takva potpora udrugama koje su ovlaštene pružatelji besplatne pravne pomoći nije dogovorena, odobrena, niti pružena. Ministarstvo pravosuđa nije pokazalo razumijevanje za stvarno nastale troškove koje pružatelji pravne pomoći imaju u svom radu (telefonske i poštanske usluge, uredski materijal, električna energija i sl.), pa čak niti za troškove puta radi održavanja sastanka na poziv toga istog Ministarstva.

Prema Zakonu, pružatelji pravne pomoći pružaju pravnu pomoć korisnicima uz naknadu koju odobrava nadležni županijski ured državne uprave. Pravna pomoć se može pružati i osobama koje nisu korisnici pravne pomoći u smislu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ali izvan odobrenih sredstava i bez prava na naknadu. Sredstva za organiziranje i pružanje pravne pomoći na temelju uputnice osigurana su iz državnog proračuna i na temelju odobrenog projekta organizacijama civilnog društva isplaćena unaprijed. Restriktivnim Zakonskim odredbama koje građanima onemogućuju pristup sustavu besplatne pravne pomoći, odobrena sredstva neće biti moguće utrošiti i morat će se kao neutrošena vratiti u državni proračun. Istovremeno, organizacije civilnog društva imaju veliki broj stranaka koje prema svim kriterijima pripadaju kategoriji građana slabijeg imovinskog stanja ali ne udovoljavaju zakonskim uvjetima i ne mogu biti korisnici besplatne pravne pomoći. Dakle, s jedne strane imamo pruženu pravnu pomoć i za te pravne radnje odobrava se novčana naknada koja je ispod svake razine ili se pravna pomoć pruža osobama koje nisu korisnici pravne pomoći prema odredbama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i te pravne radnje su izvan odobrenih sredstava i bez prava na naknadu, a s druge strane znatna sredstva će se morati kao neutrošena vratiti u državni proračun. *Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći* kao i *Pravilnikom o kriterijima za vrednovanje projekata udruga ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći i pravnih klinika te o načinu izvještavanja o izvršenju projekata* nije predviđeno pokrivanje troškova za rad udruga i pravnih klinika, a nagrada za pruženu pravnu pomoć

daleko je niža od ukupnih troškova za pojedinu pravnu radnju koja je obavljena. Svaki projekat na temelju kojega se odobravaju određena novčana sredstva koja se koriste radi ispunjenja svrhe i cilja projekta sadrži i dio novčanih sredstava koji će se utrošiti za tzv. "hladni pogon" te je neophodno da Ministarstvo pravosuđa RH uvrsti i te troškove kada odobrava financiranje projekata iz sredstava za pružanje besplatne pravne pomoći. Budući da su organizacije civilnog društva u Republici Hrvatskoj dale svoj nemjerljivi doprinos u pružanju besplatne pravne pomoći građanima daleko prije nego što je Ministarstvo pravosuđa RH prepoznalo potrebu za sustavnim rješenjem, stoga smatramo neophodnim da se pristupi hitnom rješavanju i toga problema.

Zaključak

Uspostavljenim sustavom besplatne pravne pomoći u Republici Hrvatskoj, građanima slabijeg imovnog stanja nije u punoj mjeri omogućeno angažiranje pravnog zastupnika, dobivanje pravne pomoći i ravnopravan pristup sudskim i upravnim instancama bez diskriminacije. Neophodno je žurno izvršiti bitne promjene modela i načina pristupa mogućnosti i pravu na besplatnu pravnu pomoć što zahtjeva korijenite i radikalne zahvate u zakonski tekst kojim se regulira besplatna pravna pomoć. Model uputnica pokazao se potpuno besmislenim i nepotrebno birokratizira i formalizira postupak odobravanja i korištenja usluge besplatne pravne pomoći. U koliko se želi postići puni smisao i svrha sustava pružanja besplatne pravne pomoći, ostvariti pretpostavke za provedbu pravne stečevine Europske Unije, ispuniti preuzete obveze osiguranja pune jednakosti građana pred zakonom i ostvarenje prava na poštenu i javnu raspravu pred neovisnim sudom, neophodno je što prije ponovo otvoriti široku javnu raspravu o korijenitim izmjenama Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u koju će se aktivno uključiti pravници, stručnjaci za besplatnu pravnu pomoć, organizacije civilnog društva, odvjetnici, itd. Ako se žurno ne pristupi neophodnim cjelovitim promjenama Zakona na način da se omogući njegova puna provedba i potpuno ispunjenje svrhe i cilja zbog kojega je donesen, tada se koncept i funkcioniranje sustava besplatne pravne pomoći dovode u ozbiljnu sumnju i potpunu blokadu.

U Vukovaru, 10.rujna 2009. godine